

## Balkany wobec kryzysu migracyjnego

Jak wynika z najnowszego raportu unijnej agencji ds. zarządzania granicami Frontex, w ciągu minionych dziewięciu miesięcy, od stycznia do końca września 2015 r., granice Unii Europejskiej przekroczyło 710 tys. imigrantów. Próbuje się oni przedostać do UE korzystając głównie z dwóch szlaków – śródziemnomorskiego oraz bałkańskiego, wiodącego z Turcji przez Grecję, Macedonię, Serbię do Węgier, a następnie dalej do Austrii, Niemiec i Szwecji. Część migrantów z Bliskiego Wschodu przybywa do Serbii również przez Bułgarię, ale jest to wciąż rzadziej wybierana trasa. Państwa bałkańskie już od kilku miesięcy zmagają się z problemem tysięcy osób, które nielegalnie starają się przez ich terytorium przedostać do krajów UE. Po wybudowaniu przez władze węgierskie ogrodzenia na granicy z Serbią, kolejny szlak migracyjny zaczął wieść przez Chorwację. Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) nie wyklucza jednak, że kolejne szlaki mogą zacząć przebiegać z Grecji przez Albanię do Czarnogóry i Włoch oraz z Czarnogóry – Łodziami – do Chorwacji.

”  
*Jednym z kluczowych powodów, dla których Macedonia nie jest w stanie poradzić sobie z problemem imigrantów jest brak dostatecznej współpracy ze swym południowym sąsiadem – Grecją. Państwo to przestało kontrolować przepływ migrantów przez swoje terytorium, ułatwiając im jak najszybsze przekroczenie swych granic.*  
“

### Węgierski przykład i efekt domina

Znaczący wpływ na kształtowanie polityki państw bałkańskich wobec nielegalnych migrantów miały Węgry. W czerwcu 2015 r. władze w Budapeszcie podjęły decyzję o zamknięciu granicy z Serbią oraz rozpoczęciu budowy ogrodzenia. Podobne kroki rząd premiera Viktora Orbana zamierza podjąć w stosunku do innych sąsiadów – Rumunii i Chorwacji (państwa te są członkami UE, ale nie należą do strefy Schengen). Węgry zdecydowały się również na zaostrzenie przepisów dotyczących nielegalnego przekraczania granicy. Polityka ta przyniosła zamierzony skutek – liczba imigrantów, którym udaje się

w sposób nielegalny dostać na terytorium Węgier spada. Jednocześnie przyczyniła się ona do wzrostu napięć w regionie.

Szlak wschodniośroziemnomorski <sup>1</sup>		Szlak bałkański	
Państwo pochodzenia	Liczba	Państwo pochodzenia	Liczba
Syria	248 810	Syria	88 149
Afganistan	66 765	Afganistan	52 995
Irak	18 884	Kosowo	23 547
łącznie	359 171	łącznie	204 630

Tabela 1. Liczba osób, które nielegalnie przekroczyły granicę grecką (styczeń-wrzesień 2015). Źródło: Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

Nowe węgierskie przepisy wywołały sprzeciw państw graniczących z Węgrami. Serbia zwróciła się z apelem do rządu w Budapeszcie o otwarcie granicy. Należy ona do tych państw, które podejmują wysiłki w celu poradzenia sobie z falą imigrantów, bez podejmowania decyzji o zamykaniu swych granic. Władze zaangażowały do pomocy różne organizacje pozarządowe oraz humanitarne. Ponadto otworzyły centrum informacyjne dla przybywających osób i zakazały organizacji antyimigracyjnych protestów, planowanych przez skrajnie prawicowe grupy. Szacuje się, że w 2015 roku przez terytorium Serbii przeszło ponad 200 tys. ludzi, co stanowi 8,6 razy więcej niż w 2014 roku. Najwięcej migrantów znajduje się obecnie w dwóch obozach położonych na południu kraju, tuż przy granicy z Macedonią – w Preševie i Miratovcu. Dyrektor Centrum ds. Ochrony i Pomocy Poszukującym Azylu (serb. Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila), Radoš Đurović, zapowiedział powstanie kolejnych miejsc, w których mogliby przebywać tymczasowo migranci m.in. w Bujanovcu. Co więcej, mając na uwadze możliwość zwiększenia liczby osób, chcących przedostać się na terytorium Serbii, rząd rozważa stworzenie kilku mniejszych tymczasowych obozów w miastach położonych na północy Serbii (tj. Sombor, Kikinda, Kanjiža, Subotica i Šid).

<sup>1</sup> Według klasyfikacji przyjętej przez Frontex, główne szlaki migracyjne prowadzące do UE to: szlak zachodnioafrykański, zachodniośroziemnomorski, środkowośroziemnomorski, szlak wiodący przez Apulię i Kalabrię oraz ten od wschodniej granicy UE.

## Kryzys migracyjny i pogorszenie się relacji serbsko-chorwackich

Zamknięcie granicy serbsko-węgierskiej spowodowało zwiększenie liczby migrantów udających się do Chorwacji, skąd mogliby następnie przedostać się do Austrii i Niemiec. Wbrew początkowym zapowiedziom, rząd chorwacki nie był przygotowany na przybycie takiej liczby imigrantów. Według danych opublikowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Chorwacji w ciągu zaledwie dwóch dni (między 16 a 18 września 2015 r.) na terytorium Chorwacji przedostało się ok. 20 tys. osób. W celu poradzenia sobie z tym problemem, Chorwacja zaczęła ułatwiać im przemieszczanie się ze swojego terytorium na terytorium państw sąsiednich – Słowenii oraz Węgier. Jednocześnie rząd w Zagrzebiu podjął decyzję o zamknięciu siedmiu z ośmiu przejść granicznych z Serbią, aby w ten sposób zahamować napływ kolejnych migrantów. Decyzja ta spotkała się z ostrą krytyką nie tylko Serbii, ale także Słowenii oraz Węgier, które uznały, że Chorwacja nie potrafi sobie poradzić w sytuacji nadzwyczajnych, co rzutuje na jej zdolności do przystąpienia do strefy Schengen.

680 400	Liczba migrantów, która dotarła do Europy od 1.01. do 22.10.2015 r.
3 150	Liczba migrantów, którzy zmarli lub zaginęli na morzu w 2015 r.
537 700	Liczba migrantów, którzy przybyli do Grecji od 1.01. do 22.10.2015 r.
8 800	Średnia liczba osób przybywających do Grecji w ciągu jednego tygodnia (15-22.10.2015)
139 800	Liczba migrantów, która przybyła do Włoch od 1.01. do 22.10.2015 r.
47 500	Liczba migrantów, którzy przybyli do Słowenii, gdy zarówno Chorwacja, jak i Węgry zamknęły granice

Tabela 2. Kryzys migracyjny w liczbach. Źródło: *Europe's Refugee Emergency Response update #7*, 16 – 22 October 2015; [http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Country\[\]=248](http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Country[]=248), [dostęp: 29.10.2015].

Zaostrzenie retoryki antyserbskiej w Chorwacji związane było z kolei z wyborami parlamentarnymi w tym kraju, które odbyły się 8 listopada 2015 r. Przywoływanie trudnych wydarzeń, zarówno dla narodu chorwackiego, jak i serbskiego, z okresu II wojny światowej, czy rozpadu Jugosławii miało na celu mobilizację tej części elektoratu, która mogła przesądzić o wyniku wyborów. Ostatecznie to Chorwacka Wspólnota Demokratyczna

(Hrvatska demokratska zajednica, HDZ) Tomislava Karamarki odniosła zwycięstwo, uzyskując 59 mandatów w 151-osobowym parlamencie. Zaledwie o trzy mandaty mniej wywalczyła socjaldemokracja (Socijaldemokratska partija Hrvatske, SDP). Żadna z tych partii nie uzyskała jednak wymaganej większości do samodzielnego rządzenia. Zatem o tym, kto będzie formułował przyszły chorwacki rząd, Z. Milanović czy T. Karamarko, zadecyduje prawdopodobnie nowe ugrupowanie MOST, które nieoczekiwanie zdobyło aż 19 mandatów.

### Macedonia, Albania, Czarnogóra a kryzys migracyjny

Z problemem fali imigrantów musi się również zmagać Macedonia – w samym lipcu 2015 r. było to ok. 40 tys. osób. Początkowo rząd w Skopje starał się ograniczyć przepływ migrantów przez terytorium Macedonii, m.in. poprzez zakaz używania przez nich środków komunikacji publicznej. Tego rodzaju działania nie przyniosły jednak pozytywnego skutku. Wobec tego, wzorując się na rozwiązaniach węgierskich, władze w Skopje podjęły decyzję o rozpoczęciu budowy ogrodzenia na granicy, aby w ten oto sposób zmniejszyć liczbę osób starających się nielegalnie przedostać na terytorium ich państwa. Ogłoszono również stan wyjątkowy i zamknięto granicę z Grecją, która zaczęła być kontrolowana przez wojsko. Spowodowało to wybuch zamieszek wśród migrantów.

Jednym z kluczowych powodów, dla których Macedonia nie jest w stanie poradzić sobie z problemem imigrantów jest brak dostatecznej współpracy ze swym południowym sąsiadem – Grecją. Państwo to przestało kontrolować przepływ migrantów przez swoje terytorium, ułatwiając im jak najszybsze przekroczenie swych granic. Granica macedońsko-grecka nie jest odpowiednio chroniona, a władze greckie – skonfliktowane z rządem w Skopje – nie były zainteresowane rozwijaniem bilateralnej współpracy w tym zakresie. Co więcej, Grecja wciąż nie wyraziła zgody na podpisanie protokołu implementacyjnego do umowy o readmisji z Macedonią.

Obserwując sytuację rozgrywającą się w regionie, zarówno Czarnogóra, jak i Albania również starają się przygotować na ewentualne przybycie imigrantów. Władze czarnogórskie przygotowują w pobliżu Podgoricy teren, na którym można by było przyjąć migrantów. Specjaliści czarnogórscy szacują, że Czarnogóra mogłaby przyjmować 2 tys. osób dziennie. Natomiast Albania ustanowiła grupę roboczą na poziomie ministerialnym w celu poradzenia sobie z ewentualnym przybyciem migrantów. Jednocześnie Bośnia i Hercegowina (BiH)

podkreśla gotowość do przyjęcia 5 tys. osób uciekających z Bliskiego Wschodu do Europy. Należy przypuszczać jednak, że podobnie jak pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich, nie byłaby ona w stanie poradzić z nagłym ich przybyciem (BiH nie posiada silnych centralnych instytucji, czy też odpowiedniej infrastruktury). Obecnie migranci nie wybierają BiH nawet za państwo tranzytowe, przez które mogliby się swobodnie przedostać dalej do UE. Trasę ewentualnego przejścia przez ten kraj należy uznać za prawdopodobnie najdłuższą i najniebezpieczniejszą. Wciąż na terytorium Bośni znajdują się pola minowe, z których część nie jest nawet oznaczona na mapie.



Grafika 1. Bałkański szlak migracyjny. Źródło: N. Rujevic, *The Balkan route: A train passes through!*, <http://www.dw.com/en/the-balkan-route-a-train-passes-through/a-18809756>, [dostęp: 29.10.2015].

### Spotkanie UE-Balkany

25 października 2015 r. Komisja Europejska zorganizowała w Brukseli specjalne spotkanie przywódców 11 państw zarówno UE, jak i Bałkanów Zachodnich (Niemcy, Austria, Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Rumunia, Grecja, Słowenia, Serbia, Albania, Macedonia) dotyczące kryzysu migracyjnego. Przyjęto na nim plan, składający się z 17 punktów, który ma spowolnić przepływ osób przez ten region. Zakłada on m.in. nieprzepuszczanie bez wcześniejszego porozumienia migrantów do państw sąsiednich, stworzenie nowych,

specjalnych punktów kontrolnych (na granicy grecko-macedońskiej i grecko-albańskiej) oraz wysłanie do nich 400 funkcjonariuszy służb celnych odpowiedzialnych za zbieranie danych osobowy przybywających do Europy osób. Ponadto Grecja zobowiązała się do przyjęcia 50 tys. osób, a kolejne 50 tys. zostanie rozlokowanych w poszczególnych krajach bałkańskich. Jednocześnie podkreślono, że wszystkie państwa powinny zapewnić wszystkim przybywającym schronienie, opiekę lekarską oraz wyżywienie. W działaniach tych wsparcia udzielić im ma Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Natomiast finansową pomoc zapowiedziały Bank Rozwoju Rady Europy, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

### Rekomendacje

1. UE w pierwszej kolejności powinna wspomóc państwa bałkańskie w poradzeniu sobie z kryzysem migracyjnym nie tylko w sposób finansowy, ale także udzielając im wsparcia specjalistycznego. Z jednej strony mogłoby ono polegać na pomocy w skutecznym kontrolowaniu przepływu osób przez granice; z drugiej na sprawdzeniu pod kątem bezpieczeństwa, a następnie rejestracji imigrantów już przebywających na ich terytorium. Bałkany Zachodnie wciąż borykają się z problemami gospodarczymi i nie posiadają wystarczających środków, ani wdrożonych mechanizmów instytucjonalnych, niezbędnych do poradzenia sobie z tym kryzysem. Do zadań UE powinno należeć również monitorowanie na bieżąco sytuacji w tych państwach, by nie dopuścić do ponownej destabilizacji regionu.
2. UE powinna znaleźć sposób na włączenie państw bałkańskich w proces podejmowania decyzji w sprawie wspólnego rozwiązania kryzysu migracyjnego. Kraje te deklarują chęć współtworzenia europejskiej solidarności oraz wzięcia na siebie części odpowiedzialności za tę sytuację. UE mogłaby także wykorzystać doświadczenie tych państw w radzeniu sobie z przyjmowaniem uchodźców. Państwa te musiały zmagać się z tym problemem w latach 90. XX wieku. Co więcej, ze względu na to, że wielu obywateli Serbii, Chorwacji, Bośni czy Albanii było w przeszłości zmuszone do opuszczenia swych ojczyzn, narody bałkańskie wyrażają empatię wobec losu uchodźców i chęć niesienia pomocy.
3. Polska, posiadająca ambicje bycia liderem w Europie Środkowo-Wschodniej, powinna zaaktywizować swą politykę także na Bałkanach w kontekście prób rozwiązania kryzysu migracyjnego. Polska jako państwo odpowiedzialne za zabezpieczenie wschodniej granicy

UE może podzielić się swoją wiedzą oraz doświadczeniem w tym zakresie. W dalszej perspektywie ta współpraca mogłaby również przełożyć się na wypracowanie mechanizmów oraz procedur, które w przyszłości zwiększyłyby ochronę granic całej Unii. Dopiero ustanowienie ścisłej i jednolitej ochrony na granicach umożliwi w dalszej perspektywie zbudowanie unijnej polityki migracyjnej.

4. Niepokojącym zjawiskiem w kontekście kryzysu migracyjnego jest wzmocnienie się retoryki nawiązującej do przeszłości opartej na przypominaniu wydarzeń z okresu II wojny światowej oraz rozpadu Jugosławii, która niejednokrotnie dzieliła narody żyjące na Bałkanach. Przyczynia się do wzrostu kolejnych napięć w stosunkach zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych, co jednocześnie hamuje współpracę regionalną. Wobec tego, UE w swej polityce wobec Bałkanów Zachodnich powinna kłaść większy nacisk na wzmocnianie procesów integracyjnych w tym regionie. Państwa te mają problemy w tworzeniu form wielostronnej współpracy. W tym kontekście Polska mogłaby służyć jako przykład do naśladowania. Jako członek Trójkąta Weimarskiego oraz Grupy Wyszehradzkiej stara się ona pogłębiać relacje z partnerami, z którymi również dzieli trudną historię.

5. Brak przywództwa w Unii oraz niemożliwość wypracowania jednolitego stanowiska państw członkowskich wobec kryzysu migracyjnego stanowi zły przykład dla Bałkanów. UE jako całość powinna być wzorem do naśladowania dla tego regionu. Natomiast niespójne oraz niejasne sygnały płynące z poszczególnych państw unijnych (Wielkiej Brytanii, Niemiec czy krajów Europy Środkowej) nie wpływają pozytywnie na zacieśnianie współpracy na Bałkanach. W dalszej perspektywie, niemożliwość wypracowania przez UE wspólnego rozwiązania obecnego kryzysu, może również przełożyć się na spadek poparcia dla niej wśród społeczeństw państw bałkańskich, dostrzegających coraz wyraźniej brak skuteczności Unii w radzeniu sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi.

*Autor: Agata Biernat, Research Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego*

**Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego** jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.

[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)