



BIULETYN

Nr 92 (1329), 22 października 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Bałkańskie domino: niepewna przyszłość nowego szlaku migracyjnego przez Chorwację i Słowenię

Tomasz Żornaczuk

Uszczelnienie granic przez Węgry spowodowało otwarcie nowego szlaku migracyjnego przez Słowenię i Chorwację. Choć cele polityki migracyjnej krajów z Bałkanów Zachodnich są podobne, ich władze nie współpracują, ale rywalizują, co prowadzi także do pogorszenia relacji sąsiedzkich. W szczególnie trudnym położeniu jest Chorwacja, której skuteczność ogranicza kampania przed wyborami parlamentarnymi. Stabilność szlaku bałkańskiego jest uzależniona nie tylko od strategii poszczególnych rządów, ale także od tego, czy Niemcy i Austria nie zamkną swoich granic; ich decyzja wywołałaby efekt domina, który zmusiłby państwa tranzytowe do działań w celu likwidacji tej trasy migracyjnej.

Zmiany na szlaku bałkańskim. Bałkański szlak migracyjny – wiodący z Grecji przez Macedonię i Serbię do Węgier bądź Chorwacji i Słowenii – stał się w 2015 r. najpopularniejszym sposobem na dotarcie z Bliskiego Wschodu, Azji Południowej i Afryki do Europy Zachodniej. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji do września br. przez Grecję przejechało niemal 75% z ponad 500 tys. imigrantów i uchodźców udających się do UE. Większość z nich nie została zarejestrowana i nie złożyła wniosków azylowych, bo – ze względu na skalę zjawiska oraz własne problemy polityczne i gospodarcze – rząd w Atenach nie jest w stanie utrzymać procedur ochrony granic.

Podobnie zachowują się kolejne państwa, Macedonia i Serbia, które jednak w przeciwieństwie do Greków nie są zobowiązane unijnymi przepisami. Pierwszym krajem rejestracji potencjalnych azylantów – w rozumieniu konwencji dublińskich UE – zostały więc Węgry. Aby zniechęcić migrantów i zmusić ich do wyboru innego szlaku, Budapeszt zaostrzył politykę migracyjną, m.in. stawiając ogrodzenie na granicy z Serbią oraz penalizując nielegalne przekroczenie granicy. W wyniku greckiej bezradności i węgierskiej surowości została otwarta nowa trasa tranzytowa – przez Chorwację.

Strategie migracyjne Zagrzebia i Lublany. Na początku kryzysu rząd chorwacki zapowiedział, że umożliwi migrantom swobodne przejście na północ. Optymistycznej retoryce towarzyszyły konkretne działania: zwiększono liczbę miejsc kwaterekowych do ok. 10 tys., ograniczono formalności i zapewniono bezpłatny transport do granicy. Jednak ta otwarta postawa Zagrzebia została zweryfikowana już po dwóch dniach, kiedy fala migrantów okazała się tak duża, że trzeba było zrezygnować z systemu ich rejestracji. Kierując niemal wszystkie przyjęte osoby na granicę węgierską, Chorwacja jednocześnie zaostrzyła strategię wobec Serbii: rząd podjął decyzję o zamknięciu siedmiu z ośmiu przejść granicznych z tym krajem, a także wprowadził zakaz wjazdu dla pojazdów z serbskimi tablicami rejestracyjnymi.

Działania te nie tylko nie powstrzymały niekontrolowanego napływu migrantów do Chorwacji, lecz także doprowadziły do ochłodzenia jej relacji z Serbią i Węgrami. Belgrad zakazał wjazdu chorwackim samochodom ciężarowym oraz wwożenia towarów przeznaczonych na serbski rynek. Chorwacko-serbska „wojna ekonomiczna” zakończyła się po kilku dniach, kiedy Zagrzeb odnotował czasowe zmniejszenie liczby migrantów, ale prawdopodobnie nie bez znaczenia były głosy krytyki zarówno ze strony Komisji, jak i Parlamentu Europejskiego wobec środków podjętych przez Chorwację jako potencjalnie niewspółmiernych i dyskryminujących. Z kolei Budapeszt – po tym, jak

w ciągu miesiąca do Chorwacji dotarło niemal 200 tys. migrantów – zdecydował o zamknięciu „zielonej granicy” z tym krajem, wskutek czego od 17 października potencjalni azylanci mogą dostawać się na Węgry jedynie dwoma przejściami granicznymi.

Uszczelnienie granicy węgiersko-chorwackiej sprawiło, że rząd w Zagrzebiu przekierował część migrantów w stronę Słowenii. To z kolei wywołało spięcia na linii Zagrzeb–Lublana: premier Zoran Milanović zapewniał bowiem opinię publiczną o uzgodnieniu wspólnych działań, co kontestował rząd w Lublanie. Mimo to Słowenia oświadczyła, że będzie przyjmować część migrantów dopóty, dopóki Austria i Niemcy nie zamkną swoich granic. Władze w Lublanie zapewniały im rejestrację i transport do granicy z Austrią, co i tak w niewystarczającym stopniu pomagało Zagrzebiowi: Słowenia udzielała schronienia tylko ok. 2,5 tys. osób dziennie, podczas gdy każdego dnia do Chorwacji dostaje się ok. 6 tys. migrantów. Ostatecznie ze względu na własne ograniczenia lokacyjne oraz coraz silniejszy sprzeciw opozycji, która wzywa do zamknięcia granicy z Chorwacją, także Lublana umocniła swoje stanowisko: parlament przyjął zmiany prawa obronnego i nadał wojsku dodatkowe kompetencje, m.in. w zakresie ochrony granic i zarządzania tłumem, na trzy miesiące z możliwością przedłużenia.

Chorwacki kontekst wewnątrzpolityczny. Sprawne działania Chorwacji utrudnia kampania przed listopadowymi wyborami parlamentarnymi. Kryzys migracyjny starają się wykorzystać do celów politycznych zarówno rządząca od 2011 r. Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (SDP), jak i opozycyjna prawicowa Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (HDZ). Bardziej zdecydowana postawa rządu wobec przyjmowania migrantów oraz wzmocnienie głosów antyserbskich wydają się odpowiedzią na nastroje społeczne. Z badań przeprowadzonych w październiku 2015 r. wynika, że 66% obywateli Chorwacji popiera politykę migracyjną Milanovicia (przy wątpliwościach lub sprzeciwie jedynie co piątego mieszkańca). Konsensus społeczny w tej sprawie wykracza zatem poza poparcie dla koalicji rządzącej, wynoszące ok. 32%. Jednocześnie rząd stara się zapewnić humanitarne warunki migrantom, m.in. budując zimowe centrum tranzytowe dla 5 tys. osób.

Świadoma nastrojów społecznych HDZ (dla której 33-procentowe poparcie utrzymuje się na podobnym poziomie od ponad roku) przedstawiła jeszcze bardziej radykalne postulaty: po przybyciu pierwszych migrantów wezwała do czasowego zamknięcia granicy z Serbią, z kolei wywodząca się z tej partii prezydent Kolinda Grabar-Kitarović zasygnalizowała potrzebę zbudowania ogrodzenia na granicy z Serbią, jeśli Niemcy czy Austria zamkną swoje granice. Ta ostatnia deklaracja pada na podatny grunt społeczny: przy wskazanych uwarunkowaniach już teraz poparłby ją niemal co trzeci mieszkaniec Chorwacji.

Potrzeba ściślejszej współpracy. Zmiana przebiegu szlaku bałkańskiego z odcinka węgierskiego na chorwacki, a następnie także słoweński, powoduje włączenie większej liczby państw w zarządzanie kryzysem migracyjnym. Jednocześnie uwidaczniają się słabe relacje sąsiedzkie w regionie. Cechuje je nie tylko brak zaufania, lecz także podejrzania o działania w złej wierze, widoczne w stosunkach Chorwacji zarówno z Serbią, jak i z unijnymi partnerami z Węgier i ze Słowenii. Poprawa tej sytuacji będzie wymagała bliższej współpracy Zagrzebia z Belgradem, co jednak może być utrudnione, zarówno ze względu na dotychczasowe doświadczenia zarządzania kryzysem migracyjnym, jak i na sytuację wewnętrzną w Chorwacji.

Przy zachowaniu obecnych uwarunkowań bałkański szlak migracyjny pozostanie popularny z uwagi na rezygnację Grecji z procedur obowiązujących w strefie Schengen, a także wygodną infrastrukturę kolejową i drogową oraz wypracowane przez państwa tranzytowe mechanizmy praktyczne, ułatwiające przemieszczanie się migrantów do Europy Zachodniej. Dynamikę na tej trasie mogą zmienić decyzje rządów Austrii czy Niemiec o znacznym ograniczeniu przyjmowania migrantów bądź o zamknięciu dla nich swoich południowych granic. To zapewne wywołałoby efekt domina i wymusiło podjęcie podobnych działań przez Słowenię, Chorwację i inne państwa tranzytowe, co nie tylko postawiłoby potencjalnych azylantów w trudnym położeniu, lecz także doprowadziłoby do dalszego pogorszenia stosunków sąsiedzkich w regionie. Podobną reakcją łańcuchową mogłyby spowodować także działania państw tranzytowych, w tym Słowenii, która może dalej radykalizować swoje stanowisko. Natomiast coraz większe trudności Chorwacji w przyjmowaniu migrantów z Serbii – spowodowane także pogarszającymi się warunkami pogodowymi – mogą wymóc działania zapobiegawcze także na nowym rządzie w Zagrzebiu po listopadowych wyborach.

Alternatywą dla indywidualnych wysiłków byłyby nawiązanie współpracy wielostronnej państw docelowych i tranzytowych oraz wypracowanie wspólnej strategii, a oparcie na niej dalszych działań byłoby bardziej zrozumiałe zarówno dla potencjalnych azylantów, jak i dla regionalnych partnerów. Stworzeniu sprawniejszego mechanizmu zarządzania bałkańskim szlakiem migracyjnym powinien służyć m.in. szczyt regionalny zwołany przez Komisję Europejską. Ponadto, aby zmniejszyć ryzyko pogłębienia kryzysu migracyjnego, przekładające się na osłabianie procesów integracyjnych w Europie, należy także poczynić kroki w celu przywrócenia kontroli na granicach zewnętrznych UE, przy jednoczesnym solidarnym podejściu państw członkowskich do krajów takich jak Grecja, szczególnie narażonych na napływ migrantów.