



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 138 (1711), 10 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Sebastian Płóciennik
Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wzrost migracji do Hiszpanii – implikacje dla polityki krajowej i europejskiej

Maciej Pawłowski, Jolanta Szymańska

Pomimo znaczącego ograniczenia nielegalnej migracji do Unii Europejskiej rośnie liczba osób przybywających do Hiszpanii. W krajowej debacie dotyczącej tej kwestii socjalistyczny rząd Pedro Sáncheza mierzy się z przybierającą na sile krytyką zarówno ze strony prawicy, jak i lewicy. Utrzymanie dotychczasowego kursu w polityce migracyjnej będzie wymagało intensyfikacji współpracy z partnerami europejskimi. Władze Hiszpanii wzmocnią naciski w celu zwiększenia unijnego wsparcia finansowego dla państw południa Europy oraz znalezienia ogólnoeuropejskich rozwiązań azylowych.

Rozwój sytuacji migracyjnej w Hiszpanii. Hiszpania leży na tzw. zachodniośroziemnomorskim szlaku migracyjnym, prowadzącym do UE przez Maroko. W odróżnieniu od szlaków środkowośroziemnomorskiego (wiodącego z Libii i Tunezji do Włoch) i wschodniośroziemnomorskiego (z Turcji do Grecji), najbardziej obciążonych podczas kryzysu 2015–2016, trasa wiodąca przez Półwysep Iberyjski staje się obecnie najczęściej uczęszczaną przez nielegalnych migrantów. O ile w roku 2015 liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekraczania granicy na tym odcinku wyniosła 7 tys., w 2016 r. osiągnęła już 10 tys. W roku 2017 r. poziom nieuregulowanej migracji przekroczył 23 tys. Trend ten nasila się – tylko między styczniem i sierpniem 2018 r. liczba odnotowanych przypadków przekroczyła 29 tys. Jeśli tendencja ta będzie się utrzymywać, poziom nielegalnej migracji do Hiszpanii przekroczy w tym roku rekordowe 39 tys. przypadków, które odnotowano w 2006 r. Trasa zachodniośroziemnomorska jest wykorzystywana głównie przez migrantów pochodzących z Maroka, Gwinei i Mali. Wiele osób podejmujących próbę przeprawy tym szlakiem ginie na morzu – w pierwszej połowie roku odnotowano 146 takich przypadków, o 70% więcej niż w takim samym okresie roku 2017.

Przyczyn wzrostu migracji do Hiszpanii upatruje się m.in. w uszczelnieniu szlaków wschodnio- i środkowośroziemnomorskiego. W pierwszym przypadku decydujące znaczenie miało podpisanie w marcu 2016 r. umowy między UE a Turcją, w drugim zaś zintensyfikowanie w 2017 r. współpracy między włoską a libijską strażą przybrzeżną. Nie bez znaczenia pozostają działania nowego rządu Włoch, który od czerwca br. wprowadza restrykcje w krajowej polityce migracyjnej. Zablokowanie dostępu do włoskich portów sprawiło, że statki organizacji pozarządowych z uratowanymi migrantami na pokładzie zawijają do portów Hiszpanii. W czerwcu hiszpański rząd zdecydował o przyjęciu ponad 600 osób ze statku „Aquarius”, któremu wcześniej odmówiono dostępu do portów we Włoszech i na Malcie. Na prośbę Hiszpanii część uratowanych migrantów trafi do Francji, Niemiec, Portugalii i Luksemburga.

Problematyka migracji w krajowej debacie politycznej. Rząd Sáncheza deklaruje prowadzenie liberalnej polityki migracyjnej w celu zjednania sobie elektoratu lewicy. Jednak jego działania są bardziej zachowawcze, niż wskazywałaby na to retoryka. W odpowiedzi na powtarzające się ataki na strażników granicznych rząd zdecydował o stosowaniu deportacji wobec agresywnie zachowujących się migrantów. Nie doszło też do zapowiadanej przez Sáncheza usunięcia drutu kolczastego przy granicach afrykańskich

enklaw Hiszpanii – Ceuty i Melilli. W sierpniu rząd wprowadził jednolity system koordynacji operacyjnej wszystkich służb działających na południowej granicy państwa i w cieśninie gibraltarskiej. Ma on ułatwić zarządzanie migracją, w tym m.in. zapobiegać wypływowi statków z portów w Afryce w kierunku Hiszpanii.

Mniejszościowy charakter rządu, zaplanowane na maj 2019 r. wybory samorządowe i do PE oraz ryzyko przedterminowych wyborów parlamentarnych powodują, że dla funkcjonowania rządu zasadnicze znaczenie ma stanowisko innych partii politycznych. Prawicowa opozycja w postaci Partii Ludowej (PP) i Ciudadanos uznaje tymczasem politykę migracyjną rządu za zbyt liberalną, a lewicowe Unidos Podemos (UP) za zbyt restrykcyjną. Ugrupowania prawicowe popierają unijne programy relokacji, ale krytykują rząd za nadgorliwość w sprawie Aquariususa i za zapowiedź likwidacji drutu kolczastego na granicy w Ceucie i Melilli. Ich zdaniem te działania wywołały „efekt przyciągania” migrantów. Obie partie uznają działania rządu za prowizoryczne i intensyfikują debatę na ten temat, proponując m.in. tworzenie w krajach pochodzenia specjalnych agencji selekcjonujących migrantów pod kątem zapotrzebowania na hiszpańskim rynku pracy. Współpracujące z rządem UP punktuje natomiast brak spójności i konsekwencji w polityce Sáncheza. Liderzy partii podkreślają, że rząd zdecydował o przyjęciu Aquariususa, ale niedługo później o wydaleniu 116 Marokańczyków, oraz że nie realizuje zapowiedzianego usunięcia drutu kolczastego. UP nie popiera również idei tworzenia w UE ośrodków kontroli migrantów oraz, jako jedyna licząca się siła polityczna, wyraża sprzeciw wobec wzmocnienia zasobów i mandatu Frontexu. Zdaniem polityków tej partii działania takie postawiłyby znak równości między migracją a działalnością przestępczą.

Poparcie hiszpańskiego społeczeństwa dla polityki otwartych drzwi jest znacznie wyższe niż w innych państwach UE. Jednak w miarę rosnącej imigracji popularność zyskują też głosy krytyczne wobec proimigranckiej polityki rządu. W badaniach Eurobarometru z marca 2018 r. 63% Hiszpanów pozytywnie oceniało wpływ imigracji na sytuację kraju, a 27% miało przeciwne zdanie. Natomiast w lipcu w badaniu SIGMA-DOS dla „El Mundo” aprobatę dla polityki migracyjnej rządu wyrażało 41,3% respondentów, a 36,7% twierdziło, że jest ona zbyt łagodna.

Hiszpania wobec polityki migracyjnej UE. Rząd hiszpański ściśle wiąże swoje działania z polityką unijną, oczekując wsparcia i solidarności ze strony instytucji UE oraz państw członkowskich. W lipcu br. władze Hiszpanii uzyskały od Komisji Europejskiej 25,6 mln euro pomocy na zwiększenie zdolności przyjmowania migrantów na południowym wybrzeżu oraz usprawnienie polityki powrotów. W sierpniu, podczas wizyty kanclerz Niemiec w Hiszpanii, Merkel i Sánchez porozumieli się w sprawie wspólnego wystąpienia do KE o zwiększenie środków przeznaczonych na Fundusz Powierniczy na rzecz Afryki, które mają być użyte przede wszystkim na wzmocnienie kontroli granic w Maroku. W sierpniu hiszpański rząd podpisał też porozumienie z Niemcami, zobowiązując się przyjąć z powrotem zarejestrowanych w Hiszpanii azylantów, którzy przedostali się do RFN.

W dyskusjach o reformach europejskiej polityki migracyjnej, hiszpański rząd popiera ideę tworzenia w państwach członkowskich ośrodków przyjmujących migrantów, a także postulat wzmocnienia Frontexu. Zastrzega przy tym, że unijna agencja ds. granic nie może podważać suwerenności państw UE, oraz wyraża wątpliwości natury humanitarnej wobec [koncepcji tworzenia obozów dla imigrantów w krajach sąsiadujących z Unią](#). Podkreśla też, że suma 34,9 mld euro, przewidziana w projekcie nowego wieloletniego budżetu na ochronę granic i politykę migracyjną, jest zbyt mała.

Wnioski i perspektywy. W obliczu wyzwań migracyjnych hiszpański rząd stara się zrównoważyć potrzebę niesienia pomocy osobom poszukującym schronienia i zobowiązanie zapewnienia bezpieczeństwa państwu. Taka polityka wciąż cieszy się poparciem większości obywateli. Krytyka polityki migracyjnej stanowi jednak silny element mobilizacji elektoratu prawicowej opozycji. Może to wpłynąć na wyniki wyborów samorządowych i do PE, które odbędą się w maju 2019 r., oraz możliwych przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Utrzymujący się wzrost poziomu migracji na Półwysep Iberyjski będzie skutkował rosnącą presją hiszpańskiego rządu na wypracowanie europejskiego modelu zarządzania tym zjawiskiem oraz zwiększenie nakładów finansowych z budżetu UE na politykę migracyjną.

Polska sprzeciwia się planom reformy unijnego systemu azylowego, zakładającej relokację, ale może poszukiwać alternatywnych sposobów uczestnictwa w działaniach solidarnościowych na rzecz Hiszpanii. Naturalnym kierunkiem jest budowanie stałego, wykraczającego poza pomoc rozwojową, partnerstwa z Marokiem i państwami Sahelu. Podejście to zgodne jest z zaproponowaną przez szefa KE Jeana-Claude’a Junckera [ideą sojuszu między Europą a Afryką na rzecz inwestycji i tworzenia miejsc pracy](#), a także ze wspieraną przez Polskę koncepcją niesienia pomocy w krajach pochodzenia migrantów.