

KRIZA U MEDITERANSKOM SUSEDSTVU: TEST ZA MIGRACIONU POLITIKU EVROPSKE UNIJE

APSTRAKT

U radu se razmatra efikasnost politika Evropske unije u oblasti azila, migracija i kontrole spoljnih granica (AMiKG) u suočavanju sa krizom na Bliskom istoku i u Severnoj Africi. Polazna pretpostavka autora je da je Evropska unija u razdoblju nakon Arapskog proleća primenjivala ekskluzivnu strategiju AMiKG, čiji su glavni prioriteti bili smanjenje imigracionog pritiska i sprečavanje ilegalnog ulaska u države članice. Identifikovana su dva osnovna mehanizma za ostvarenje ove strategije: restriktivni režim kontrole spoljnih granica i aranžmani prenosa uprave i nadzora nad spoljnim granicama sa Unije na zemlje koje su za migrante tranzitne. Autor naglašava da razvoj ekskluzivne migracione strategije nije bio praćen odgovarajućim modifikacijama u inkluzivnim aspektima politike AMiKG, odnosno da nije došlo do preventivnog jačanja prihvatnih i integrativnih mehanizama nacionalnih sistema azila država članica. Analiza podataka o naglom porastu broja ilegalnih migranata nakon 2014. godine ukazuje da je ekskluzivna migraciona strategija doživela neuspeh i da je neregulisana imigracionih tokova prouzrokovala kolaps nacionalnih sistema azila u EU. Autor zaključuje da u okolnostima disfunkcionalne kontrole spoljnih granica i nepotpune integrisanosti politika AMiKG, Evropska unija nije sposobna da se nosi sa masovnim prilivom stanovništva.

Ključne reči: Bliski istok, Severna Afrika, Arapsko proleće, Evropska unija, migraciona politika, politika azila, Zajednički evropski sistem azila, kontrola spoljnih granica.

Da li ću umreti? Ovo pitanje vrzmalo se po glavi dvadesetogodišnjeg Ibrahima Mbaloa tokom višednevne plovidbe po Mediteranu. Bežeći iz Gambije ka Evropi, suočio se sa brojnim izazovima – traumatičnim

¹ Autor je diplomirani politikolog za međunarodne odnose iz Beograda. E-mail: snikola92@gmail.com. Rad je sačinjen u okviru prve generacije Programa volontiranja IMPP, sprovedenog juna 2015. godine.

prelaskom pustinje, građanskim ratom u Libiji, krijumčarima ljudi i radikalnim islamistima. Prepreka koja je usledila bila je najdramatičnija. Pretrpani brod koji se kretao ka italijanskom ostrvu Lampeduzi, naglo je počeo da tone. Odjednom, veliki broj ljudi, žena i dece, našao se u vodi. Usledila je histerija. U ogromnoj pometnji, samo zahvaljujući staloženosti i dobrim plivačkim sposobnostima, uspeo je da preživi. Nakon što ga je pokupio spasilački brod, Mbalo je spasen i prebačen na Siciliju. Tako je konačno uspeo da se dokopa evropskog tla. No, bio je jedan od retkih. Više od 800 ljudi je izgubilo život u onome što će biti nazvano „najstrašnijim modernim mediteranskim brodolomom”.²

Svakog meseca na desetine hiljada ljudi, poput Mbaloa, stigne na tlo Evropske unije. Onog trenutka kada kroče na teritoriju neke od država članica, imigranti potpadaju pod zaštitu korpusa pravnih normi koje proizlaze iz međunarodnog prava (npr. Ženevske konvencije o statusu izbeglica od 1951) i iz pravnog nasleđa Evropske unije (npr. Evropske konvencije o ljudskim pravima).³ Na taj način, imigranti stiču minimalne pravne garancije i stiču sigurnost da neće biti deportovani u zemlju iz koje su pobjegli. Ujedno, kako bi proširili stepen svojih prava, imigranti pokreću postupak za dobijanje azila.

Budući da su obim imigracija i broj zahteva za azil drastično povećani nakon izbivanja krize u Severnoj Africi i na Bliskom istoku, prihvatni kapaciteti pojedinih članica Unije – poput Italije, Grčke i Mađarske – našli su se pod velikim opterećenjem. Obrada zahteva za azil je značajno produžena, prihvatni uslovi su dramatično pogoršani, uz sve češće kršenje prava migranata i veliki porast javnih izdataka za održavanje čitavog sistema.⁴ Nemoćne u samostalnom suočavanju sa rastućim brojem imigranata, pojedine države članice Unije usmerile su fokus prema Briselu kako bi pronašle privremena rešenja i razvile dugoročnu strategiju boljeg upravljanja migracijama.

Postojeće nezadovoljstvo odlukama u Briselu uslovljeno je dosadašnjim rezultatima politika migracije, azila i kontrole spoljnih granica EU (u daljem tekstu: politika AMiKG). Cilj ovog rada je analiza efikasnosti tih politika u suočavanju sa posledicama krize na Bliskom istoku i u Severnoj Africi. Polazna pretpostavka autora je da je Evropska unija u razdoblju nakon Arapskog proleća najviše pažnje posvetila smanjenju imigracionog pritiska i sprečavanju ilegalnih ulazaka na

² “An extraordinary escape: survivors of migrant boat disaster tell their stories”, *The Guardian*, 22 May 2015, www.theguardian.com/world/2015/may/22/migrant-boat-disaster-mediterranean-survivors-stories, 04/09/2015.

³ Jeroen Doomernik, “Migrant Smuggling between Two Logics: Migration Dynamics and State Policies”, *The International Spectator*, Vol. 48, No. 3, September 2013, p. 119.

⁴ Susan Fratzke, “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, Migration Policy Institute Europe, Brussels, 2015, p. 11.

teritoriju država članica. U nameri da ostvari ove pritoritete, Unija se okrenula intenzivnijem režimu kontrole spoljnih granica i uspostavljanju aranžmana o prenosu odgovornosti za sprečavanje neregularnih migracija na tranzitne zemlje i države porekla. U istom periodu, preventivno jačanje prihvatnih i integrativnih mehanizama azilnih sistema država članica čini se da je bilo zapostavljeno. No, nagli rast broja imigranata koji je postao očigledan 2014. godine, kao i potpuni neuspeh politika sprečavanja ilegalnih ulazaka, ukazali su na to da u okolnostima odsustva efikasne kontrole spoljnih granica i nepotpune integrisanosti politika AMiKG, Evropska unija ne može da spreči prelivanje krize iz mediteranskog susedstva, odnosno da ne može da se nosi sa masovnim imigracionim tokovima.

U prvom delu rada izložićemo karakteristike politika Evropske unije u oblasti migracije, azila i kontrole spoljnih granica. Na temelju konceptualnog razlikovanja unutrašnjih i spoljnih aspekata ovih politika, identifikuju se dve migracione strategije koje Uniji stoje na raspolaganju u nošenju sa imigracionim talasima – ekskluzivna i inkluzivna. U drugom delu rada, razmotrićemo položaj Evropske unije u Severnoj Africi do 2011. godine i analizirati ekskluzivnu migracionu strategiju, koja je u tom periodu uspešno sprovedena. U trećem delu rada, sagledaćemo uticaje Arapskog proleća na modifikaciju pozicije Unije prema fenomenu imigracija. Najzad, nakon predstavljanja empirijskih podataka o drastičnom porastu broja izbeglica i migranata na tlu Unije tokom 2014. i 2015. godine, u poslednjem delu ukazaćemo na razloge neuspeha ekskluzivne migracione strategije.

POLITIKE AZILA, MIGRACIJA I KONTROLE SPOLJNIH GRANICA EVROPSKE UNIJE

U javnom diskursu u Evropskoj uniji često se insistira na neophodnosti razlikovanja migranata i izbeglica. Za razliku od politike azila, koja uređuje pitanja međunarodne zaštite i izbegličkog statusa za osobe koje beže od progona iz područja sukoba, migraciona politika utvrđuje uslove i kriterijume koje državljani trećih država treba da ispune kako bi stekli pravo na legalan boravak u Evropskoj uniji. U stvari, migraciona politika svoju opravdanost zasniva na koristi koju državljani trećih država radom i boravkom stvaraju za ekonomiju i društvo Unije. Primeri legalnih migranata su radnici na slabo plaćenim poslovima, visokoobučeni kadrovi i uspešni studenti iz trećih država. Nasuprot tome, izbeglice se primaju na temelju koristi za njih same (koju stiču zaštitom od progona i sukoba), pre nego na osnovu potencijalnog doprinosa zemlji prijema.⁵

⁵ Timothy Hatton, “Asylum Policy in the EU: the case for deeper integration”, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No. 3–4, September–December 2015, p. 607.

Politika migracije i politika azila uključene su u pravni okvir Evropske unije Amsterdamskim ugovorom od 1999. godine. Nekadašnje nadležnosti država članica za donošenje obavezujućih pravila u oblastima vizne politike, ilegalnih migranata, ilegalnih boravaka i repatrijacije sada su podeljene sa nadnacionalnim organima.⁶ U periodu nakon 2000. godine, Evropska unija je donela niz direktiva o izbeglicama, azilu, raseljenim osobama i legalnim tokovima migracija. Naredni korak u postepenom prenosu nadležnosti bio je Lisabonski ugovor u kome su dalje proširena ovlašćenja organa Unije. Uprkos isticanju važnosti principa solidarnosti i podele odgovornosti, u pojedinim oblastima migracionih politika i politika azila, očuvane su podeljene nadležnosti, a što je važno, države su zadržale suvereno pravo da odlučuju o tačnom broju migranata koji će primiti.⁷

U cilju upravljanja migracionim tokovima, Evropska unija je (pored migracione i azilne) razvila i treću politiku, odnosno niz pravnih instrumenata, agencija i institucija usmerenih na efikasan nadzor spoljnih granica i sprečavanje ilegalnih ulazaka na teritoriju država članica (tzv. politika kontrole spoljnih granica). Kada je sklopljen Šengenski sporazum i kada su uklonjene unutrašnje granice u Uniji – čime je uvedena sloboda kretanja – režim kontrole spoljnih granica postao je mehanizam od interesa za celu Uniju. Ulascima stranih državljana od tada se pridaje mnogo veća pažnja, a implementiran je niz javnih programa radi smanjenja ilegalnih imigracija.⁸ S jedne strane, pod okriljem Evropske unije danas deluje više agencija zaduženih za nadzor spoljnih vazdušnih, vodenih i kopnenih granica koje pomažu državama članicama u readmisiji stranih državljana.⁹ S druge strane, finansiranjem graničnih infrastruktura trećih država, pokretanjem propagandnih kampanja radi odvratanja potencijalnih migranata od useljenja u Evropu, kao i ulaganjem u lokalne kapacitete tranzitnih zemalja za prihvatanje većeg broja izbeglica, Unija je nastojala

⁶ “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants”, United Nations General Assembly, Human Rights Council, 24 April 2013, p. 23.

⁷ “Treaty of Lisbon”, Article 80, *Official Journal of the European Union*, Brussels, 2007.

⁸ Corinne Balleix, “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations”, *European policy brief*, No. 24, March 2014, EGDMONT – The Royal Institute for International Relations, www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-241.pdf, 20/06/2015, p. 2.

⁹ Cathryn Costello and Emily Hancox, “The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law”, *Policy primer*, May 2014, The Migrant Observatory, University of Oxford, www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf, 16/06/2015, pp. 3–4.

da smanji broj tražilaca azila i da prebaci obavezu kontrole sopstvenih granica na treće, najčešće susedne države (tzv. eksternalizacija kontrole).¹⁰

Kako bi se sagledala sveobuhvatna pozicija Evropske unije prema migracijama, odnosno kako bi se utvrdila osnovna namera sakrivena iza kompleksnosti nadnacionalnih politika azila, migracija i kontrole spoljnih granica, potrebno je konceptualno omeđiti spoljne i unutrašnje elemente ovih politika. Spoljni aspekti politika AMiKG obuhvataju sve one mere koje pogađaju migrante dok još nisu kročili na tle neke od država članica – to su pre svega kontrola spoljnih granica i eksternalizacija kontrole. Unutrašnji aspekti politika AMiKG uključuju sve one mere koje se sprovode kada se migranti i tražioci azila već nalaze na teritoriji Evropske unije – pravo na legalan boravak i sticanje statusa izbeglice, programi društvene integracije i dr.

U zavisnosti od toga da li su naglašeniji unutrašnji ili spoljašnji elementi politika AMiKG, moguće je utvrditi dve strategije koje Evropskoj uniji stoje na raspolaganju za upravljanje migracijama. „Migraciona strategija” zapravo ne predstavlja ni zvanični dokument niti politiku Evropske unije, već je reč o konceptualnom okviru za razumevanje karakteristika i usmeravanje totaliteta politika azila, migracija i kontrola spoljnih granica Unije.

U slučaju da su istaknutiji spoljni aspekti politika AMiKG, odnosno da se insistira na merama koje pogađaju migrante pre stupanja na teritoriju Evropske unije, strategija je isključujuća (ekskluzivna) i njena primena vodi smanjenju broja ilegalnih ulazaka na teritoriju država članica na najmanju moguću meru. Kada je uspešno sprovedena, ekskluzivna strategija sprečava širenje kriza iz susedstva i onemogućava masovna pomeranja stanovništva prema Evropskoj uniji. Ciljevi isključujuće strategije su neometan unutrašnji razvoj, držanje šakljivih pitanja solidarnosti, kvota za raseljavanje izbeglica i daljeg prenosa nadležnosti van agende političkih odlučilaca u uslovima snažne evroskeptičke opozicije, kao i zaštita zajedničkog tržišta Unije od naglih priliva niskokvalifikovane i neintegrisane radne snage.

Ukoliko se veća pažnja posvećuje unutrašnjim aspektima politika AMiKG, odnosno merama koje se odnose na migrante i tražioce azila koji se nalaze na teritoriji Evropske unije, u pitanju je uključujuća (inkluzivna) migraciona strategija. Kada se opredeli za inkluzivnu migracionu strategiju, Evropska unija insistira na što kvalitetnijem prijemu imigranata i njihovoj što bržoj integraciji sa lokalnim stanovništvom. Jasno je da opredeljenje za uključujuću migracionu strategiju zahteva značajne finansijske, organizacione, kadrovske i administrativne resurse,

¹⁰ Corinne Balleix, “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations”, op. cit., pp. 7–8.

funkcionalne nacionalne sisteme za prihvati i veći stepen integracije i koordinacije politika na nivou Evropske unije. Uspešno realizovana, inkluzivna migraciona strategija osposobila bi Uniju za dugoročno suočavanje sa imigracionim tokovima, njena privreda bila bi podstaknuta prilivom u socijalno integrisane i efikasno alocirane radne snage, a neuravnotežena starosna struktura u Evropi bi bila osvežena. Ujedno, EU bi na znatno vidljiviji način ostvarivala vrednosti koje se nalaze u njenim osnovnim aktima (mirovni projekat, zaštita ljudskih prava).

Treća opcija na raspolaganju je odsustvo migracione strategije ili neuspeh oba aspekta politika AMiKG. U slučaju neuspešne kontrole granica – a da rezultirajući priliv velikog broja imigranata nije amortizovan njihovim uspešnim prihvatom i integracijom u društvo – elementarni zadaci politika AMiKG ostaju nerealizovani. Tada neuspeh politika AMiKG počinje da se prelijeva na ostale aspekte funkcionisanja Evropske unije: otpor stanovništva prema neintegrisanim imigrantima se radikalizuje, solidarnost među članicama se ruši, Šengenska zona slobodnog kretanja se dovodi u pitanje, transportni sistemi dolaze pred kolaps i dr.

PRIMENA EKSKLUZIVNE MIGRACIONE STRATEGIJE EVROPSKE UNIJE U SEVERNOJ AFRICI DO 2011. GODINE

Tokom decenije koja je prethodila Arapskom proleću, Evropska unija je igrala važnu ulogu u regionu Severne Afrike. Oslanjajući se na istorijat političke, ekonomske i društvene saradnje, Unija i njene članice održavale su partnerske odnose sa zapadno orijentisanim severnoafričkim vladama. Saradnju, koja je proisticala iz interesa članica Evropske unije za očuvanjem stabilnosti u susedstvu, nije kočila autokratska priroda arapskih režima, kao ni pitanja demokratije i poštovanja ljudskih prava.¹¹ Borba protiv radikalnog islama, ustupci u domenu kontrole migracija i opredeljenost ka Evromediteranskoj saradnji bili su dovoljni razlozi da režimi u Severnoj Africi dobiju neophodnu međunarodnu podršku. Postignuta formula bila je uzajamno korisna – dok su lideri poput Ben Alija (Ben Ali) u Tunisu i Moamera el-Gadafija (Muammar al-Gaddafi) u Libiji jačali nacionalni prestiž i međunarodnu reputaciju, stabilnost u mediteranskom susedstvu je Evropskoj uniji i njenim članicama pružala povoljno okruženje za sprovođenje i razvoj ekskluzivne migracione strategije.¹²

¹¹ Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?”, *Amsterdam Law Forum*, Vol. 4, No. 2, June 2012, p. 78.

¹² Jean-Pierre Cassarino and Sandra Lavenex, “EU Migration Governance in the Mediterranean Region: The promise of (a balanced) partnership?”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, Vol. 9, 2012, p. 284.

Realizacija isključujuće migracione strategije Evropske unije, odnosno nastojanja da se spreče imigracioni prilivi, odvijala se posredstvom ugovora o kontroli migracija sa državama u Severnoj Africi. Važnost saradnje sa severnoafričkim režimima može biti ilustrovana primerom odnosa Evropske unije i Libije. Odluka Libije da 2002. otvori granice za afričke radnike, imala je drastičan efekat na Evropsku uniju. Preko 20.000 ljudi je, umesto u ovoj severnoafričkoj državi, ilegalno završilo na italijanskim obalama. Ovakav razvoj situacije bio je znak upozorenja zvaničnicima država članica Unije da najmanje promene u južnom susedstvu mogu podstaći porast imigracije. Uviđajući neophodnost saradnje otpočeli su pregovori sa Libijom o suzbijanju migracionih tokova. Saradnja sa ciljem kontrole granica ubrzo je uspostavljena. Saradnja je naknadno ojačana koordinisanim nadzorom graničnih prelaza, a zatim krunisana sklapanjem bilateralnog sporazuma o readmisiji između Libije i Italije. Na osnovu ovog ugovora Italija je vraćala sve ilegalne, odnosno nedokumentovane migrante, koji su se preko Libije domogli njene teritorije.¹³ Ovaj sporazum bio je kamen temeljac ekskluzivne migracione strategije i smatra se da je bio odlučujući u naglom padu broja ilegalnih migranata na tlu Evropske unije tokom 2009. godine.¹⁴ Države članice Evropske unije su slične oblike saradnje uspostavile i sa drugim severnoafričkim državama, poput Tunisa i Maroka.

Opisani ugovorni aranžmani, zajedno sa čvrstom kontrolom spoljnih granica koju je Evropska unija sprovodila, učinili su ekskluzivnu migracionu strategiju izuzetno uspešnom tokom prve decenije XXI veka. U prilog delotvornosti strategije govore podaci o broju ilegalnih ulazaka na teritoriju pojedinih država članica. U periodu od 2001. do 2010. godine prosečan godišnji priliv evidentiranih ilegalnih migranata iz arapskih zemalja u Italiju iznosio je 8. 979. Posebno se ističe 2010. godina u kojoj se broj novih migranata smanjio na 2.092.¹⁵ Ujedno je u tom periodu broj legalnih migranata u zemljama Evropske unije, sa izuzetkom Nemačke, počeo osetnije da opada. Ekonomska kriza i porast nezaposlenosti u Uniji bili su osnovni razlozi povratka značajnog broja ljudi u Tunis i Maroko.¹⁶

¹³ Slobodan Janković, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi: ka postsuverenom svetskom poretku”, *Nacionalni Interes*, Vol. 11, br. 2, 2011, str. 299.

¹⁴ Florence Gaub, “The EU and Libya and the Art of the Possible”, *The International Spectator*, Vol. 49, No. 3, September 2014, p. 43.

¹⁵ Philippe Fargues and Christine Fandrich, “Migration after the Arab Spring”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2012/09, September 2012, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23504/MPC-RR-2012-09.pdf?sequence=1>, 15/06/2015, p. 17.

¹⁶ Macarena Nuno, “Migration policies of the European Union with its Mediterranean partners: Need for greater mobility: in-depth analysis”, European Parliament, Directorate-General for

Stoga, smanjenje broja legalnih i umanjeno prilično ilegalnih migranata bili su istovremeno i glavni trendovi koji su obeležili kraj prve decenije XXI veka, kao i najbolji pokazatelji stvarnih dometa ekskluzivne migracione strategije Evropske unije.

ARAPSKO PROLEĆE I UTICAJ KRIZE NA MIGRACIONU STRATEGIJU EVROPSKE UNIJE

Prekretnica u odnosima Evropske unije i država Bliskog istoka i Severne Afrike bila je 2011. godina, kada su režime koje je odlikovala stabilnost još od kraja hladnog rata preplavili talasi pobuna i revolucija. Protesti velikih razmera izbili su u Tunisu, Egiptu, Libiji, Jemenu, Siriji, Bahreinu, Maroku, Alžiru, Jordanu, dok su se u manjem obimu pojavili i u drugim državama regiona. Nedemokratski režimi, od kojih je neke Evropska unija dugo podržavala, srušeni su preko noći. Višegodišnji autoritarni lideri Tunisa, Egipta i Jemena zbačeni su sa vlasti. Strana intervencija doprinela je da slične promene nastupe u Libiji. Tamo gde protesti nisu vodili političkim promenama, dolazilo je, ili do izbijanja rata, kao u Siriji, ili do njihovog gušenja stranim mešanjem, kao u Bahreinu.¹⁷ No, vetrovi promena nisu bili kratkog daha.

Revolucije su izazvale dugoročnu nestabilnost u celom regionu. Kako se političko stanje pogoršavalo, a preterana vera u domet demokratskih promena bledela, sve je veći broj ljudi, umesto o proleću, počeo da govori o „Arapskoj zimi”.¹⁸ Nade u procvat političkih sloboda, raspršilo je snažno nasilje i odsustvo sigurnosti. Nakon Sudana 2011, danas se Sirija i Irak mogu označiti kao propale države. Došlo je do implozije sistema u Libiji. Jemen je na ivici održivosti. Veliki talasi izbeglica ugrožavaju funkcionalnost Libana i Jordana. Sve istaknutijom ulogom Kurda, zatim uvlačenjem Turske, a naknadno i Rusije u sukob, građanski rat u Siriji dobio je pregršt novih dimenzija.¹⁹ Uz promenljive i često faktički

External Policies of the Union, April 2014, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457131/EXPO-AFET_NT(2014)457131_EN.pdf)
[join/2014/457131/EXPO-AFET_NT\(2014\)457131_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457131/EXPO-AFET_NT(2014)457131_EN.pdf), 20/06/2015, p. 9.

¹⁷ Bassel Salloukh, “The Arab Uprisings and the Geopolitics of the Middle East”, *The International Spectator*, Vol. 48, No. 2, June 2013, p. 40.

¹⁸ Slobodan Janković, “Transformation of the Middle East after the Arab Spring”, in: Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds), *Major International Issues in the 21st Century from a Perspective of Japan and Europe*, Global Resource Management Program, Doshisha University, and Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2015, p. 127.

¹⁹ Richard Spencer, “Turkey planning to invade Syria”, *The Telegraph*, 29 June 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/11706383/Turkey-planning-to-invade-Syria.html> 30/06/2015.

nepostojeće granice, pojava novog entiteta – Islamske države, samo je upotpunila sveobuhvatan mozaik haosa i nestabilnosti.²⁰

Na takve drastične promene u mediteranskom susedstvu Evropska unija i njene članice nisu bile spremne da reaguju. Kapaciteti za inicijalni odgovor bili su ograničeni nizom faktora. Produbljenje krize evrozone tokom 2010. godine i duge debate o nadležnostima nastajuće Evropske službe za spoljno delovanje (*European External Action Service*), usmerile su pažnju političkih odlučilaca na unutrašnja pitanja, istovremeno lišavajući spoljnopolitičke elite mogućnosti da na adekvatan način odgovore na dinamično geopolitičko okruženje Bliskog istoka i Severne Afrike. Tradicionalna posvećenost očuvanju *statusa quo* u regionu učinila je spoljnopolitičke reakcije Evropske unije i njenih članica opreznim. Tako je početkom 2011. godine Evropska unija i dalje radila na produbljenju saradnje sa Gadafijevom Libijom, dok je Francuska razmatrala slanje svojih policijskih snaga za razbijanje protesta u Tunisu.²¹ Različiti spoljnopolitički interesi država članica i mukotrni procesi njihovog usklađivanja usloveli su rigidnost i tromost evropskog spoljnopolitičkog aparata. Ilustrativan primer je ratom pogođena Sirija, kojoj zbog odsustva saglasnosti članica Evropske unije krajem 2011. godine nije mogao da bude uveden embargo na oružje i naftu.²²

Protesti i revolucije u Severnoj Africi i prateće konfuzne reakcije, okončale su praksu uzajamno korisne saradnje Evropske unije i njenih članica sa pojedinim režimima iz ovog regiona. Pad nedemokratskih lidera Tunisa, Egipta i Libije, delimično ubrzan uskraćivanjem strane podrške, ujedno je označio kraj bilateralnih ugovora sa evropskim državama o readmisiji i kontroli granica.²³ Bez tih sporazuma, broj prepreka na putu migranata preko Severne Afrike i Mediterana do Evrope drastično je smanjen, a pretnje Gadafija da će „hiljade ljudi iz Libije preplaviti Evropu” i kako će Evropa „postati crna i biti uništena” dobile su na relevantnosti.²⁴ No, tek će produbljenje krize na Bliskom istoku, a posebno intenziviranje oružanih

²⁰ Slobodan Janković, “Transformation of the Middle East after the Arab Spring”, op.cit., str. 128.

²¹ Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?”, op.cit., pp. 77-79.

²² Lorenzo Trombetta, “The EU and the Syrian Crisis as Viewed from the Middle East”, *The International Spectator*, Vol. 49, No. 3, September 2014, pp. 32-35.

²³ Sergio Carrera, Leonhard den Hertog and Joanna Parkin, “EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?”, *MEDPRO Technical Report*, No. 15/August 2012, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, <http://www.medpro-foresight.eu/system/files/MEDPRO%20TR%20No%2015%20WP9%20Carrera.pdf>, 23/06/2015, p. 5

²⁴ Philippe Fargues and Christine Fandrich, “Migration after the Arab Spring”, op. cit., p. 6; Florence Gaub, “The EU and Libya and the Art of the Possible”, op.cit., p. 43.

sukoba u Siriji, podstaći veći broj ljudi da krene „mediteranskom rutom”. Upravo je konfliktno i haotično okruženje Sirije i Iraka, opterećeno nestabilnostima i perpetuirajućim nasiljem, učinilo da stotine hiljada ljudi u Evropskoj uniji vide obećanu zemlju. A do nje put vodi preko Severne Afrike i Mediterana.

Tako se umesto sa novim „talasom demokratizacije” Evropska unija suočila sa kompleksnijim izazovima za nastavak realizacije ekskluzivne migracione strategije. Humanitarna kriza i oružani konflikti na Bliskom istoku proizveli su masovna pomeranja stanovništva i veliki broj izbeglica. Rušenjem autoritarnih, ali kooperativnih režima u Severnoj Africi, za bliskoistočne izbeglice je stvorena prohodna ruta ka Evropi. Izolovano, Evropska unija mogla je da se nosi sa oba navedena izazova upućena njenoj migracionoj strategiji. Međutim, upravo je paradoksalna isprepletenost i produktivna sinergija posledica Arapskog proleća umnožila razorne efekte krize i dovela Uniju pred dramatično buđenje iz dugo sanjanog sna o stabilnom susedstvu i kontrolisanim migracijama.

INTENZIVIRANJE EKSKLUZIVNE MIGRACIONE STRATEGIJE KAO ODGOVOR EVROPSKE UNIJE

Uprkos manjku empirijskih podataka o stvarnim razmerama post-revolucionarnog kretanja stanovništva i prevremenim zaključcima pojedinih autora kako Arapsko proleće, poput ratova u Libanu, bivšoj Jugoslaviji ili Iraku, neće značajnije uticati na migracije prema Evropi, bilo je jasno da krupne promene u mediteranskom okruženju predstavljaju izazov dotadašnjoj migracionoj strategiji EU i da Unija mora preventivno da promeni poziciju u cilju izbegavanja rasta imigracionih priliva.²⁵ Ipak, prelazak sa ekskluzivne na inkluzivnu migracionu strategiju ni u jednom trenutku nije dolazio u obzir. Decenija pozitivnih iskustava sa delotvornošću isključujuće migracione strategije bila je dovoljan razlog da se istim putem nastavi. Prema tome, kao idealno rešenje kako bi se migranti (i dalje) držali podalje od teritorija Evropske unije, odabrana je još intenzivnija i još restriktivnija politika kontrole spoljnih granica.²⁶

U realizaciji restriktivnije verzije ekskluzivne migracione strategije, Unija je primenila niz organa i instrumenata. Na prvom mestu, proširen je obim delatnosti

²⁵ Prevremene zaključke videti u: Philippe Fargues and Christine Fandrich, “Migration after the Arab Spring”, op. cit., p. 6; Hélène Thiollet, “Migrations, exils et printemps arabes”, dans: Frédéric Charillon et Alain Dieckhoff (eds), *Afrique du Nord Moyen-Orient 2013–2013: La double recomposition*, La Documentation française, Mondes émergents, 2013, p. 144.

²⁶ Jeroen Doornik, “Migrant Smuggling between Two Logics: Migration Dynamics and State Policies”, op. cit., p. 120.

FRONTEX-a, agencije zadužene za kontrolu vazdušnih, vodenih i kopnenih granica Evropske unije.²⁷ Njeni kapaciteti su u osnaženom obliku bili angažovani u borbi protiv „krijumčara migranata” u operacijama Posejdon (*Operation Poseidon Sea*, kontrola morske rute od Turske do Grčke), Indalo (*Operation Indalo*, put iz Alžira i Maroka ka Španiji), Hermes (*Joint Operation Hermes*, kretanja iz centralnog Mediterana prema Italiji), Enej (*Operation Aeneas*, sprečavanje ilegalnih imigracija iz Turske, Albanije i Egipta ka obalama Italije) i Triton (*Operation Triton*, kontrola morskih ruta od Libije i Tunisa do Italije).²⁸ Pored toga, 2013. godine je osnovana agencija EUROSUR sa ciljem da se upotrebom novih tehnologija, poput dronova i kamera visoke rezolucije, asistira FRONTEX-u u sprečavanju ilegalnih imigracija.²⁹

U nameri da sprovede što obuhvatniji prenos kontrole granica na treće države u vidu eksternalizacije spoljne kontrole, Unija je razvila niz programa pomoći i saradnje sa državama u mediteranskom susedstvu. Sa novim vlastima u Libiji, Tunisu i Egiptu postignuti su dogovori o jačanju graničnih infrastruktura, finansiranju razvoja prihvatnih kapaciteta i dr.³⁰ Takođe, ustanovljeno je Partnerstvo o mobilnosti (*Mobility Partnership*) kao najsveobuhvatnija formula saradnje Evropske unije sa nekom od država Bliskog istoka i Severne Afrike. Na temelju iskustava evropske politike proširenja, ovaj oblik saradnje dizajniran je tako da obuhvati elemente politike uslovljavanja. Partnerstvo o mobilnosti u zamenu za sklapanje ugovora o readmisiji, saradnju sa Frontex agencijom i preuzimanje bezbednosnih instrumenata Evropske unije, potencijalnim evropskim partnerima, nudi perspektivu viznih olakšica i više kanala za legalnu migraciju njihovih državljana.³¹ Do danas je Evropska unija „partnerski” nivo odnosa ostvarila sa Marokom, Tunisom i Jordanom.

Strateška odluka da se na komešanja u evropskom susedstvu odgovori intenziviranjem represivnih aspekata isključujuće migracione strategije ne znači

²⁷ FRONTEX je akronim Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*).

²⁸ Cathryn Costello and Emily Hancox, “The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law”, op. cit., pp. 3–4.

²⁹ Akronim za Sistem za nadzor evropske granice (*European Border Surveillance System*).

³⁰ Corinne Balleix, “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations”, op. cit., pp. 7–8.

³¹ Sergio Carrera, Leonhard den Hertog and Joanna Parkin, “EU Migration policy after the Arab Spring: The pitfalls of Home Affairs Diplomacy”, *Policy Paper*, February 2013, Notre Europe – Jacques Delors Institute, www.institutdelors.eu/media/arabspingmigration-carreradenhertogparkin-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok, 27/06/2015, p. 2.

da u Evropskoj uniji u tom periodu nisu postojale inkluzivne migracione politike, odnosno mere prijema i integracije tražilaca azila. Jednostavno, ogromno poverenje u politiku kontrole spoljnih granica učinilo je da pažnja evropskih političkih odlučilaca i prateći finansijski resursi u mnogo manjoj meri budu alocirani prihvatnim i integrativnim aspektima politika AMiKG.

Na primer, „Dablin regulativa”, instrument kojim se određuje koja članica je odgovorna za procesuiranje i prijem tražilaca azila i kojim se imigrantima, ukoliko dođe do transfera iz jedne u drugu državu Evropske unije, garantuju minimalna procesna prava, u periodu nakon Arapskog proleća nije prošla kroz temeljnije modifikacije.³² Na snazi su ostala pravila prema kojima je za procesuiranje i prihvatanje u najvećem broju slučajeva odgovorna prva država u koju tražilac azila ilegalno dospe. U praksi je to značilo da bi, u okolnostima neuspeha kontrole spoljnih granica, najveći teret za migracione prilive pao na granične države Unije. U kataklizmičnom scenariju, članice poput Italije i Grčke morale bi da preuzmu najveći deo odgovornosti za prijem izbeglica i procesuiranje zahteva za azil. No, takav razvoj događaja je neposredno nakon Arapskog proleća delovao malo verovatan.

Jedini element unutrašnjih aspekata politika AMiKG vredan isticanja u ovom periodu je program Evropska relokacija sa Malte (EUREMA). Iako baziran na dobroj volji država i ograničenog obima, u njemu je prvi put na bazi kvota raspoređeno 414 izbeglica sa Malte u druge države Unije. EUREMA je prvi pokazatelj da je u Briselu počelo ozbiljnije da se razmišlja o aspektima inkluzivne migracione strategije, odnosno o principima na osnovu kojih bi moglo da se upravlja relokacijom i prihvatom velikog broja imigranata.

POMERANJA STANOVNIŠTVA USLED KRIZE U DRŽAVAMA BLISKOG ISTOKA I SEVERNE AFRIKE

Za to vreme, krupne socijalne promene su potresale područje Bliskog istoka i Severne Afrike. Za osvetljavanje njihove dalekosežnosti najilustrativniji su podaci o žrtvama, izbeglicama i interno raseljenim licima. Veliki udeo u broju od 50 miliona prisilno raseljenih osoba u 2015. godini, što je najviše posle Drugog svetskog rata, čine izbeglice iz država Bliskog istoka i Severne Afrike. Samo iz Sirije, izbeglo je preko četiri miliona ljudi.³³ Ako se tom broju doda 7,6 miliona

³² Petra Bendel, “But it does move, doesn’t it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view”, *Border Crossing: Transnational Working Papers*, No. 1503, 2015, Regent’s Centre for Transnational Studies, Regent’s University London, United Kingdom, www.tplondon.com/journal/index.php/bc/article/viewFile/508/398, 14/06/2015, p. 27.

³³ “The global refugee crisis: a conspiracy of neglect”, Amnesty International, London, 15 June 2015, p. 5.

interno raseljenih lica, uočava se da je više od 50 odsto populacije Sirije van svojih domova.³⁴ Istovremeno, od januara 2014. do jula 2015. godine evidentirano je preko tri miliona novih interno raseljenih osoba u Iraku.³⁵

Susedi Sirije su se prvi suočili sa tražiocima azila. Turska je prihvatila preko 1,59 miliona ljudi, čime je postala država sa najvećim brojem izbeglica na svetu.³⁶ Liban je primio preko 1,2 miliona osoba i tako postao država sa najvećim brojem izbeglica po glavi stanovnika – 232 prema hiljadu, odnosno skoro jedna izbeglica na svaka četiri Libanca.³⁷ Od ostalih suseda, raseljeni iz Sirije i Iraka su u velikom broju izbegli u Jordan, irački Kurdistan i Egipat. Ogromni imigracioni prilivi su, očekivano, izazvali nepremostive poteškoće za sisteme azila bliskoistočnih i severnoafričkih država.

Masovne imigracije dovele su do potpunog pucanja prihvatnih mehanizama pojedinih država Bliskog istoka i Severne Afrike. Kako bi sprečile da se kolaps prenese na ostale aspekte funkcionisanja društva, države su zatvorile granice za sve buduće izbeglice. Na primer, Jordan od 2012. godine postepeno smanjuje broj kanala za legalan ulazak, dok su granice Libana prema Siriji zatvorene od januara 2015. godine. Delovanje Islamske države čini Irak sve manje privlačnom destinacijom za traženje zaštite. Takođe, poluautonomni irački Kurdistan je marta 2015. ograničio boravak sirijskih izbeglica na svega 15 dana. Turska je zatvorila sve granične prelaze, praveći izuzetke jedino za humanitarne slučajeve. Uvođenjem bezbednosnih provera i viznog režima, Sirijci su od 2013. godine praktično lišeni mogućnosti odlaska u Egipat.³⁸

Bez prohodnih kanala za legalne migracije, pod konstantnim životnim pretnjama u okolnostima permanentnog ratnog stanja, stanovnici Sirije i Iraka našli su se u nepodnošljivoj poziciji. Takođe, ni njihovi sunarodnici koji su uspeali da se domognu neke druge bliskoistočne ili severnoafričke države nisu prošli mnogo bolje. Samo u Jordanu, preko 80 odsto sirijskih izbeglica živi ispod linije siromaštva.³⁹ U uslovima očaja, krizom i ratnim razaranjima pogođeno stanovništvo

³⁴ Ibid., pp. 5–12.

³⁵ “Iraq Crisis Response Situation Report: 5–19 August 2015”, International Organization for Migration, 19 August 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Iraq_Crisis_Response_-_19_August_2015.pdf, 10/09/2015, p. 1.

³⁶ “World at War: Global Trends Forced Displacement in 2014”, United Nations High Commissioner for Refugees, 18 June 2015, p. 2.

³⁷ Ibid., p. 3.

³⁸ Ibid., pp. 12–16.

³⁹ “The global refugee crisis: a conspiracy of neglect”, op. cit., p. 11.

je kao jedino preostalo rešenje uočilo put u Evropsku uniju – oazu mira, stabilnosti i (ispostaviće se, naivno očekivanog) poštovanja ljudskih prava.

Analizirajući fenomen Arapskog proleća u totalitetu, ispostavlja se da su njime stvorene sve neophodne pretpostavke da stanovništvo država Bliskog istoka i Severne Afrike masovno krene prema Uniji. Pored humanitarne krize koja je proizvela ogromna pomeranja stanovništva i smene kooperativnih režima u Severnoj Africi, čime je izbeglicama stvorena prohodna mediteranska ruta ka Evropi, nedostatak legalnih kanala migracija i posledično bujanje ilegalnih krijumčarskih mreža bili su treći faktor koji je pospešio kretanja prema Evropskoj uniji. Da li će izbeglice zaista i stići do Evrope, zavisilo je isključivo od ekskluzivne migracione strategije i uspešnosti mera pojačanih kontrola spoljnih granica Unije.

Na delu je bila glavna proba za ocenjivanje efikasnosti isključujuće migracione strategije, odnosno da li će u suočavanju sa dobro organizovanim ilegalnim krijumčarskim mrežama restriktivna kontrola granica ostvariti svoje temeljne zadatke. Ispostaviće se da neće. Rezultati su, u stvari, bili poražavajući. Do 2013. godine, prosečan godišnji broj ilegalnih ulazaka u Uniju preko Sredozemlja bio je „prihvatljiv” i iznosio oko 44.000 ljudi. Međutim, 2014. godina je bila prekretnica. Tada je došlo do spektakularnog skoka. Pređašnji broj je skoro učetvorostručen. Putem mediteranske rute domoglo se Evrope preko 244.000 ilegalnih migranata.⁴⁰ Uz to je čak 140.000 ljudi stiglo upravo preko Libije, države koja je za vreme Gadafija važila za ključnog partnera u suzbijanju ilegalnih migracija.⁴¹ Takođe, na povećanje broja migranata na putu do Evrope je uticalo otvaranje, pored mediteranske, još jedne, ovoga puta, tzv. balkanske rute, koja se prostire od Grčke, preko Makedonije i Srbije, do Mađarske i Hrvatske. Na ovoj ruti je samo tokom 2015. godine evidentirano preko 416.000 migranata. Time se broj imigranata u Evropsku uniju u 2015. godini popeo na 549.000.⁴² Ujedno, uzlazni trendovi govore da će broj ljudi koji koriste ovu rutu nastaviti ubrzano da raste. Tako je samo u jednom danu septembra 2015. godine, na prelazu iz Makedonije u Srbiju evidentirano preko 5000 novih migranata.⁴³

⁴⁰ Philippe Fargues and Anna Di Bartolomeo, “Drowned Europe”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2015/05, May 2015, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35557/MPC_2015_05_PB.pdf?sequence=1, 27/06/2015, p. 2.

⁴¹ “The global refugee crisis: a conspiracy of neglect”, op. cit., 17.

⁴² “Refugees/Migrants Emergency Response — Mediterranean”, UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 05/10/2015.

⁴³ „Žurba migranata pred zatvaranje granice”, *Radio televizija Srbije*, 10. septembar 2015.

ZAKLJUČAK

Podaci o rekordnom broju imigranata tokom 2014. i 2015. godine dokazuju da je isključujuća migraciona strategija bila dugoročno pogrešno opredeljenje Brisela i da se njome nije sprečilo prelivanje efekata krize iz država Bliskog istoka i Severne Afrike na Evropsku uniju. Naravno, prilikom izbora između inkluzivne i ekskluzivne migracione strategije, svi argumenti su govorili u prilog ove druge. Decenija pozitivnih rezultata primene u Severnoj Africi, relativno ograničena količina finansijskih, administrativnih i ljudskih resursa neophodna za njenu implementaciju, kao i inercija, čest pratilac spoljnopoličkih odluka, zajedno su naveli političke odlučioce u Evropskoj uniji da se opredele za (naizgled) logično rešenje – nastavak kontrole spoljnih granica, praćen samo sitnim izmenama integrativnih i prihvatnih aspekata politika AMiKG. Ispostavilo se da je takav izbor bio pogrešan. Ne samo da u suočavanju sa ogromnim izazovima krize u državama Bliskog istoka i Severne Afrike ni elementarne funkcije ekskluzivne migracione strategije nisu realizovane, već je danas u pitanje dovedena i funkcionalnost same Evropske unije.

Više je razloga koji su izazvali kolaps isključujuće migracione strategije Evropske unije. Ugovori koji su sklapani sa zemljama Bliskog istoka i Severne Afrike o eksternalizaciji spoljne kontrole granica nikad nisu ni mogli da se sprovedu. Čini se da se pošlo od pogrešne pretpostavke da će politika uslovljavanja, razvijana u odnosima sa državama Srednje i Istočne Evrope, imati isti učinak u severnoafričkim i bliskoistočnim zemljama kojima članstvo u Uniji nije ni cilj niti perspektiva.⁴⁴ Postrevolucionarne vlade, oslabljene unutrašnjim komešanjima, nikad i nisu mogle da efikasno kontrolišu sopstvene granice kao pređašnji autoritarni režimi. Najzad, neuspeh ekskluzivne migracione strategije nije zasnovan na unutrašnjim ograničenjima Evropske unije, već pre svega potiče sa druge strane Mediterana, iz unutrašnjih kontradiktornosti ovog hronično nestabilnog regiona.⁴⁵

Daleko važnije su destruktivne posledice neuspeha ekskluzivne migracione strategije. Za razliku od pojedinih Zalivskih država u kojima uopšte nema izbeglica, Evropska unija ne raspolaže mogućnošću potpunog zatvaranja granica.⁴⁶ Takva odluka izazvala bi talase protivljenja unutrašnjih političkih aktera

⁴⁴ Rosa Bafour, “EU Conditionality after the Arab Spring”, *Papers IEMed*, Vol. 16, June 2012, European Institute of the Mediterranean, www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf, 22/06/2015, p. 29.

⁴⁵ Florence Gaub, “The EU and Libya and the Art of the Possible”, op. cit., p. 52.

⁴⁶ “In rich Gulf Arab states, some feel shamed by refugee response”, *Reuters*, 6 September 2015, www.reuters.com/article/2015/09/06/us-europe-migrants-gulf-idUSKCN0R60H620150906, 10/09/2015.

u Evropskoj uniji i javnosti, temeljne vrednosti na kojima počiva bile bi dovedene u pitanje, a upitno je i da li Unija uopšte poseduje kapacitete da sprovede takvu odluku – kada prethodno nije mogla da suzbije ilegalne ulaske. Stoga, sav teret migracionih talasa svalio se na mehanizme prijema i integracije politika AMiKG. Upravo na one mere čiji je osnovni zadatak da amortizuju masovne migracione prilive, na politike koje su prethodnih godina privlačile vrlo malo pažnje, a koje konceptualno čine okosnicu inkluzivne migracione strategije. Kao i svaki mehanizam koji se nije prilagođavao okruženju, nacionalni sistemi za prihvatanje izbeglica doživeli su kolaps. Insistiranje na striktnom sprovođenju tzv. regulative iz Dablina, koja utvrđuje odgovornosti država za prihvatanje i procesuiranje azilnih zahteva, u praksi je dovelo do natproporcionalnog broja imigranata u članicama koje se nalaze na spoljnim granicama. Sa porastom ilegalnog priliva stanovništva, opterećenje je u državama poput Grčke i Mađarske naglo skočilo i njihovi sistemi azila prestali su efikasno da funkcionišu.⁴⁷

Tada je postalo očigledno da u Evropskoj uniji više ne postoji nijedan delotvoran mehanizam politika AMiKG. Ekskluzivna migraciona strategija doživela je neuspeh, a inkluzivna nikad nije ni razvijana. Kontrola spoljnih granica doživela je fijasko, a mehanizmi prijema i integracije ne mogu da izađu na kraj sa velikim pritiscima. Posledično, bez migracione politike, odnosno zbog neuspeha svih njenih aspekata, kriza je počela da se širi na ostale aspekte Evropske unije. Prvi na udaru našli su se Šengenski sporazum i sloboda kretanja građana. Tako je Francuska u određenom trenutku ponovo uvela kontrole na granici sa Italijom.⁴⁸ Zatim su usledile unilateralne akcije nezadovoljnih država članica. Na primer, Mađarska je na nekoliko sati suspendovala primenu regulative iz Dablina.⁴⁹ Kriza migracione politike prenela se na saobraćajne sisteme, pa su nakon privremene suspenzije železničkog saobraćaja u Mađarskoj, zbog brojnih izbeglica koje su u kolonama peške krenule ka Austriji, ometeni i sistemi drumskog saobraćaja.⁵⁰ Natproporcionalno opterećenje jednog broja članica i ravnodušnost drugih najveći je do sada izazov krhkoj solidarnosti u Evropskoj

⁴⁷ Susan Fratzke, “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, op. cit., p. 12.

⁴⁸ “La police italienne disperse les migrants rassemblés à la frontière avec la France”, *France 24*, 16 Juin 2015, www.france24.com/fr/20150613-sit-in-migrants-frontiere-franco-italienne-vintimille-police, 30/06/2015.

⁴⁹ “Migrants: la Hongrie renonce à suspendre la règle de l’UE sur les demandes d’asile”, *France 24*, 25 Juin 2015, www.france24.com/fr/20150624-migrants-hongrie-renonce-suspendre-regle-ue-demandes-asile-union-europeenne-schengen, 30/06/2015.

⁵⁰ “Hongrie: interdits d’accès à la gare de Budapest, des migrants manifestent”, *France 24*, 2 Septembre 2015, www.france24.com/fr/20150902-hongrie-gare-budapest-migrants-manifestation-allemande-autriche-europe-immigration, 09/09/2015.

uniji. Kako vreme bude odmicalo, a kriza nastavljala da se širi, poremećaji funkcionisanja Evropske unije postajaće sve vidljiviji.

Evropska unija mora što brže da pronađe i primeni delotvorno rešenje za krizu sa kojom se suočava. Međutim, u traganju za adekvatnim rešenjem Unija se našla u ćorsokaku. Težište odgovora više ne može da bude zasnovano na postojećim instrumentima ekskluzivne migracione strategije. Da su dosadašnji mehanizmi kontrole granica bili efikasni, posledice potresa u državama Bliskog istoka i Severne Afrike danas se ne bi destruktivno manifestovale po Evropi. Evropska unija svoj institucionalni odgovor ne može da temelji ni na inkluzivnoj migracionoj strategiji. Uzimajući u obzir da u oblastima migracione politike i politike azila važe podeljene nadležnosti i da države i dalje imaju isključivo pravo da odlučuju o broju imigranata koji će primiti, ključ za prenos ovlašćenja na nadnacionalni nivo vlasti je i dalje u rukama nacionalnih vlada. Tek kada bi dobrovoljno prihvatile neograničene i obavezne kvote za raspodelu imigranata, inkluzivna migraciona strategija počela bi da se sprovodi. No, u prvoj polovini 2015. godine pokušaji uvođenja kvota su propali, a u postojećoj konstelaciji snaga saglasnost o prelasku na uključujuću migracionu strategiju i dalje ne deluje kao verovatna opcija.⁵¹

Dokle god sprovođenje politika azila, migracije i kontrole spoljnih granica Evropske unije bude „zaglavljeno” između nacionalnih zahteva i komunitarnih direktiva, bez detaljnog nadzora i bez jasno primenjenih principa solidarnosti i podeljene odgovornosti, destruktivni efekti krize, inicirani u Severnoj Africi, a multiplikovani na Bliskom istoku, nastaviće da se šire po Evropi. Disfunkcionalna kontrola spoljnih granica u okolnostima (postojećeg stanja) nepotpune i nedovršene integracije politika AMiKG, bila je glavni razlog zbog koga Evropska unija nije bila sposobna da izađe na kraj sa krizom u mediteranskom susedstvu. Od toga koliko će članice biti dalekovide, odnosno koliko će im biti potrebno vremena da shvate pozadinu neuspeha politika AMiKG, zavisice i ukupna cena koju će Unija morati da plati za pogrešno dizajniranje i neadekvatno sprovođenje migracione strategije u razdoblju nakon 2011. godine.

⁵¹ “Slovakian PM refuses migrant quotas”, *France 24*, 23 September 2015, www.france24.com/en/video/8033F649-6663-46DC-98A9-66C7E4EAE69F, 05/10/2015; „Razmeštanje 40.000 migranata unutar EU, Mađarska i Bugarska izuzete”, *Radio televizija Srbije*, 26. jun 2015, www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1959729/Razme%C5%A1tanje+40.000+migranata+unutar+EU,+Ma%C4%91arska+i+Bugarska+izuzete.html, 05/08/2015. Za predlog šeme raspodele videti: “A European agenda on migration”, European Commission, April 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 25/06/2015, p. 21.

LITERATURA

- “A European agenda on migration”, European Commission, April 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 25/06/2015.
- Bafour, Rosa, “EU Conditionality after the Arab Spring”, *Papers IEMed*, Vol. 16, June 2012, European Institute of the Mediterranean, www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbafour_for_euromesco16.pdf, 22/06/2015.
- Balleix, Corinne, “From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations”, *European policy brief*, No. 24, March 2014, EGMONT – The Royal Institute for International Relations, www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-241.pdf, 20/06/2015.
- Behr, Timo, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?”, *Amsterdam Law Forum*, Vol. 4, No. 2, June 2012.
- Bendel, Petra, “But it does move, doesn’t it? The debate on the allocation of refugees in Europe from a German point of view”, *Border Crossing: Transnational Working Papers*, No. 1503, 2015, Regent’s Centre for Transnational Studies, Regent’s University London, www.tplondon.com/journal/index.php/bc/article/viewFile/508/398, 14/06/2015.
- Carrera, Sergio, and den Hertog, Leonhard and Parkin, Joanna, “EU Migration policy after the Arab Spring: The pitfalls of Home Affairs Diplomacy”, *Policy Paper*, February 2013, Notre Europe – Jacques Delors Institute, www.institutdelors.eu/media/arabspringmigration-carreradenhertogparkin-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok, 27/06/2015.
- Carrera, Sergio and den Hertog, Leonhard and Parkin, Joanna, “EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?”, *MEDPRO Technical Report*, No. 15, August 2012, Centre for European Policy Studies, www.medpro-foresight.eu/system/files/MEDPRO%20TR%20No%2015%20WP9%20Carrera.pdf, 23/06/2015.
- Carrera, Sergio, Guild, Elspeth and Eisele, Katharina, “Rethinking the attractiveness of EU labour migration policies: Context and challenges”, in: Sergio Carrera, Elspeth Guild and Katharina Eisele (eds), *Rethinking the attractiveness of EU labour migration policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2014.
- Cassarino, Jean-Pierre and Lavenex, Sandra, “EU Migration Governance in the Mediterranean Region: The promise of (a balanced) partnership?”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, Vol. 9, 2012.
- Costello, Cathryn and Hancox, Emily, “The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law”, *Policy primer*, May 2014, The Migrant Observatory, University of Oxford, www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf, 16/06/2015.

- Doomernik, Jeroen, “Migrant Smuggling between Two Logics: Migration Dynamics and State Policies”, *The International Spectator*, Vol. 48, No. 3, September 2013.
- Fargues, Philippe and Di Bartolomeo, Anna, “Drowned Europe”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2015/05, May 2015, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35557/MPC_2015_05_PB.pdf?sequence=1, 27/06/2015.
- Fargues, Philippe and Bonfanti, Sara, “When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it.” *Migration Policy Centre Research Report*, 2014/05, October 2014, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33271/MPC_PB_2014-05.pdf?sequence=1, 21/06/2015.
- Fargues, Philippe and Fandrich, Christine, “Migration after the Arab Spring”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2012/09, September 2012, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23504/MPC-RR-2012-09.pdf?sequence=1>, 15/06/2015.
- Gaub, Florence, “The EU and Libya and the Art of the Possible”, *The International Spectator*, Vol. 49, No. 3, September 2014.
- Hatton, Timothy, “Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration”, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No. 3–4, September–December 2015.
- “Iraq Crisis Response Situation Report: 5–19 August 2015”, International Organization for Migration, 19 August 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Iraq_Crisis_Response_-_19_August_2015.pdf, 10/09/2015.
- Janković, Slobodan, „Promene na Bliskom istoku i u Severnoj Africi: ka postsuverenom svetskom poretku”, *Nacionalni Interes*, Vol. 11, br. 2, 2011.
- Janković, Slobodan „Savremeni migracioni trendovi: posledice po Srbiju”, *Nacionalni Interes*, Vol. 8, br. 2, 2010.
- Janković, Slobodan, “Transformation of the Middle East after the Arab Spring”, in: Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds), *Major International Issues in the 21st Century from a Perspective of Japan and Europe*, Global Resource Management Program, Doshisha University, and Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2015.
- Kalantaryan, Sona and Martín, Iván, “Reforming the EU Blue Card as a Labour Migration Policy Tool?”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2015/08, May 2015, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute.
- Nuno, Macarena, “Migration policies of the European Union with its Mediterranean partners: Need for greater mobility: in-depth analysis”, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, April 2014, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457131/EXPO-AFET_NT\(2014\)457131_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457131/EXPO-AFET_NT(2014)457131_EN.pdf), 20/06/2015.

- Pascouau, Yves, “Arab Spring and Migration: Will the new Global Approach to Migration and Mobility respond to the Challenges?”, in: Sven Biscop, Rosa Balfour and Michael Emerson (eds), *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, Egmont Royal Institute for International Relations, 2012.
- Rapoport, Hillel and Moraga, Jesús Fernández-Huertas, “Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy”, *EUI Working Paper RSCAS*, 2014/101, October 2014, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf, 16/06/2015.
- “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants”, United Nations General Assembly, Human Rights Council, 24 April 2013.
- Salloukh, Bassel, “The Arab Uprisings and the Geopolitics of the Middle East”, *The International Spectator*, Vol. 48, No. 2, June 2013.
- “The global refugee crisis: a conspiracy of neglect”, Amnesty International, 15 June 2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL4017962015ENGLISH.PDF>.
- Thiollet, Hélène, “Migrations, exils et printemps arabes”, dans: Frédéric Charillon et Alain Dieckhoff (éditeurs), *Afrique du Nord Moyen-Orient 2013-2013: La double recomposition*, La Documentation française, Mondes émergents, 2013.
- Townsend, Jacob and Oomen, Christel, “Before the Boat: Understanding the Migrant Journey”, Migration Policy Institute Europe, 2015, www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Before%20the%20Boat-Townsend-FINALWEB.pdf.
- Tsourdi, Evangelia and De Bruycker, Philippe, “EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection”, *Migration Policy Centre Research Report*, 2015/06, May 2015, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35742/MPC_PB_2015_06.pdf?sequence=1, 19/06/2015.
- “Treaty of Lisbon”, *Official Journal of the European Union*, Brussels, 2007.
- Trombetta, Lorenzo, “The EU and the Syrian Crisis as Viewed from the Middle East”, *The International Spectator*, Vol. 49, No. 3, September 2014.
- “World at War: Global Trends Forced Displacement in 2014”, United Nations High Commissioner for Refugees, 18 June 2015.

Nikola STOJANOVIĆ

**CRISIS IN THE MEDITERRANEAN NEIGHBOURHOOD:
A TEST FOR THE EUROPEAN UNION MIGRATION POLICY**

ABSTRACT

The paper analyses the implementation of the EU immigration and asylum policy and the control of EU member states' external borders in the aftermath of the Arab Spring. The author argues that the European Union pursues an exclusive version of those policies aimed at reducing the immigration pressure as well as preventing illegal border crossings into the member states. Two key mechanisms have been identified in the EU policy implementation: 1) a restrictive border control regime, and 2) agreements to transfer border management and supervision tasks to the third countries (transitional countries). The author emphasizes that the development of an exclusive migration strategy was not followed by the needed changes of the inclusive aspects of the EU immigration and asylum policy and the control of external borders; in fact, the EU member state's asylum systems were not preventively strengthened as to enhance national capacities to receive and integrate new migrants. The dramatic increase of the number of illegal crossings of the European Union external borders in 2014 caused the collapse of the EU immigration strategy, and failures in national asylum systems of the member states. The author concludes that partially integrated EU immigration and asylum policy at national level led to the dysfunctional external border management and the EU's loss of control over massive immigration influxes.

Key words: Middle East, Maghreb, Arab Spring, EU immigration and asylum policy, Common European Asylum System, EU external borders control.