

Sigurnosni aspekti izbjegličke krize

Siniša Tatalović, Dario Malnar

Dio europskih država koje su krajnja odredišta ilegalnih migracija, koje obuhvaćaju izbjeglice i ekonomske migrante,¹ strpljivo ih prima i zbrinjava, dio država samo omogućava njihov slobodan prolaz, dok su neke države ovo pitanje sekuritizirale ili su to spremne učiniti ako migranti i izbjeglice dođu do njihovih granica

Područje sigurnosti na početku 21. stoljeća zahvaćeno je kontinuiranim i dinamičnim promjenama u cijelome svijetu, a posebno na Bliskom istoku. To se odnosi na sve dimenzije sigurnosti od karaktera prijetnji do nositelja i referentnih objekata sigurnosti. Te promjene traže stalno promišljanje i analizu sigurnosnih procesa, izazova i prijetnji s jedne, te sigurnosnog organiziranja i djelovanja s druge strane. Polazeći od toga da je spektar ugrožavanja sigurnosti sve veći i da svaka pojava ili proces danas može imati i sigurnosnu dimenziju, u ovome smo se radu odlučili analizirati samo izbjegličku krizu i mogućnost njezine sekuritizacije. Ova kriza već nekoliko godina ugrožava Europu, a 2015. godine doseže svoj vrhunac. Ona još uvijek ne utječe podjednako na sve europske države, a one koje su izložene izbjegličkoj krizi na nju reagiraju različito. Dio europskih država koje su krajnja odredišta ilegalnih migracija, koje obuhvaćaju izbjeglice i ekonomske migrante,¹ strpljivo ih prima i zbrinjava, dio država samo omogućava njihov slobodan prolaz, dok su neke države ovo pitanje sekuritizirale ili su to spremne učiniti ako migranti i izbjeglice dođu do njihovih granica.

Svijet se prije više od desetljeća suočio s brojnim sigurnosnim izazovima koje su uzrokovali teroristički napadi na Sjedinjene Države 2001. godine. Američki odgovor na terorističku opasnost vrlo je brzo zadobio globalnu potporu, što je označilo i stvaranje protuterorističke koalicije. Mnoge države, što izravno što neizravno, podržale su američke planove i akcije koje su imale za cilj uništenje nositelja terorizma. Vrlo brzo uslijedile su intervencije u Afganistanu i Iraku, uz angažiranje ogromnih vojnih snaga SAD-a i savezničkih zemalja. Vojna djelovanja

Siniša Tatalović redoviti je profesor na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. E-pošta: statal@fpzg.hr
Dario Malnar doktor je političkih znanosti i znanstveni suradnik u polju politologije. E-pošta: malnar.zg@gmail.com

nakon početnih uspjeha nisu dovela do nestanka terorističke opasnosti i stabiliziranja stanja u ovim državama. Štoviše, nestabilnost se prelila i na okolne države. Teroristi ne samo da nisu bili poraženi već su, prilagođavajući svoju organizaciju i djelovanje, sve više jačali.

Izbjeglička kriza kakvoj danas svjedočimo na granicama Europske unije u globalnim razmjerima nije ništa novo. Migracije postoje oduvijek, a prema njima se odnosilo različito

Promjene 2011. godine, koje nazivamo arapskim proljećem, dodatno su otežale djelovanje protiv terorista. Rušenje autoritarnih režima u Libiji, Tunisu i Egiptu nije dovelo do uspostave demokratskih poredaka, ali je dugoročno destabiliziralo ove države i otvorilo prostor širenju terorizma i islamskog fundamentalizma. Poseban je problem Sirija, gdje nije srušen autoritarni režim, ali je pokrenut krvavi građanski rat. Svi ovi događaji imaju globalne sigurnosne implikacije koje se očituju na različite načine. Pokazala se neučinkovitost Sjedinjenih Država i zapadnih zemalja u pomaganju ovom dijelu svijeta u zamjeni autoritarnih režima demokratskima. Naprotiv, došlo je do velike nestabilnosti ovih država i nesigurnosti njihovih građana. To je pokrenulo i ogroman izbjeglički val usmjeren prema europskim državama. Mnogi stanovnici destabiliziranih država, zbog nemogućnosti ostvarenja demokratskih ideala u svojim zemljama, ali i izloženosti životnoj opasnosti, pokušavaju emigrirati u europske države. Iako europske države imaju višedesetljetno iskustvo s izbjeglicama i migrantima, sve brojnije izbjeglice i migranti i novi putovi njihova kretanja pokazuju nesprijetnost dijela europskih država da se suoče s ovim problemom.

Izbjeglička kriza kakvoj danas svjedočimo na granicama Europske unije u globalnim razmjerima nije ništa novo. Migracije postoje oduvijek, a prema njima se odnosilo različito. Tijekom povijesti bilo je poželjnih i projektiranih, kontroliranih i nužnih migracija, ali i onih koje su predstavljale sigurnosno pitanje.

"Danas, gotovo da nema aspekta društvenog, državnog ili međunarodnog konteksta koji ne poprima sigurnosna obilježja, odnosno mogućnost sekuritizacije. Zbog toga se danas svako pitanje može nametnuti i kao sigurnosno pitanje. Moderne rasprave o sigurnosti u tako proširenom i produbljenom konceptu referiraju se na prijetnje poput terorizma, propalih i neuspješnih država s urušenim kreditetom državnog sustava, ilegalnih migracija, proliferacije oružja za masovno uništavanje, organiziranog kriminala, ali i prijetnje koje proizlaze iz demografskih procesa, gospodarskih uvjeta, nezaposlenosti i prezaduženosti

stanovništva, socijalno uvjetovanih nemira, te sigurnosti okoliša, prirodnih katastrofa, epidemija, tehnički uvjetovanih katastrofa i prijetnji iz informatičke sfere" (Tatalović i Malnar 2015: 116).

Kako bi se neka pitanja smatrala sigurnosnima, moraju ispunjavati striktno definirane kriterije koji ih razlikuju od običnih političkih pitanja. Ona moraju biti postavljena kao egzistencijalne prijetnje referentnom objektu putem sekuritizacije koju provodi akter koji pritom potvrđuje nužne mjere izvan pravila koja bi inače vrijedila (Buzan i dr. 1998: 5). Kako smatra Barry Buzan: "Ako s pomoću snage argumenta o prioritetu i važnosti/žurnosti egzistencijalne prijetnje akter koji provodi sekuritizaciju uspije zaobići proceduru ili pravila kojima bi inače bio vezan, tada smo svjedoci davanja nekom pitanju sigurnosnog značaja" (Buzan i dr. 1998: 5).

Sekuritizacija izbjegličkih kriza i ilegalnih migracija postaje sve češća u pojedinim dijelovima svijeta. Izbjegličke krize posljedica su brojnih ratova i sukoba koji obilježavaju suvremeno doba. Uz rastuće migracije stanovništva iz nerazvijenih država u razvijene, one predstavljaju sve složeniji društveni fenomen na koji utječu brojni faktori – politički, ekonomski, etnički i vjerski.

Vojne intervencije i rušenje autoritarnih režima u dijelu država sjeverne Afrike i Bliskoga istoka pokrenuli su velike izbjegličke valove u kojima ljudi napuštaju zemlje svojega podrijetla u nadi da će izbjeći progone i nasilje. Izbjeglice i migranti suočili su se s restriktivnim migracijskim politikama i ograničenim mogućnostima za legalne prelaskе granica i useljavanje u druge zemlje. Sve veći broj izbjeglica i migranata povećao je ilegalne ulaske u druge, najčešće europske države. Ilegalne migracije sve su više povezane s organiziranim kriminalnim skupinama koje sada većinom kontroliraju krijumčarenje i trgovinu ljudima. Višegodišnje zanemarivanje ovog problema dovelo je do eskalacije izbjegličke krize u Europi u 2015. godini. Izbjeglice i migranti ne ulaze u europske države samo tradicionalnim rutama, uglavnom morskim putem, već sve češće koriste kopnene putove preko jugoistočne Europe.

Sekuritizacija ilegalnih migracija

Političari mogu artikulirati ilegalnu migraciju, a određena javnost može je smatrati prijetnjom političkoj, društvenoj, ekonomskoj, kao i kulturnoj sigurnosti države i njezina društva (Graham 2000). Smatra se da ilegalne migracije narušavaju sigurnost državnih granica i stoga predstavljaju prijetnju nacionalnoj suverenosti države (politička sigurnost). Također mogu imati negativan utjecaj na strukturu društva i njegovo ekonomsko blagostanje utjecanjem na društveni poredak te sve većim brojem nemira i većim stopama kriminala (društvena sigurnost). Pored toga, migranti se često prikazuju kao prijetnja životnom stilu i kulturi države primateljice. Osim što ih se krivi da doprinose porastu kriminala i ostalih društvenih problema, ilegalni migranti ponekad se opisuju kao ekonomski migranti koji traže azil kako bi iskoristili državne socijalne pogodnosti ili kako bi preoteli posao lokalnom stanovništvu (ekonomska sigurnost). Konačno, dolazak migranata iz iste etničke ili vjerske skupine može se smatrati uzrokom promjene

u rasnoj strukturi države i slabljenja njezina kulturnog identiteta (Collins 2007: 118).

Ilegalne migracije tako se u odnosu na razne aspekte pojedinačno ili kumulativno mogu artikulirati i kao sigurnosno pitanje koje se iznosi pred javnost s težnjom da se sekuritizira. Apostrofira se kao egzistencijalna prijetnja referentnom objektu, državi, društvu i pojedincu, bilo pojedinačno ili skupno. Na taj način stvara se platforma za mobilizaciju i poduzimanje izvanrednih mjera.

Reakcija pojedinih europskih država na snažan rast ilegalnih migracija i izbjegličku krizu s kojima su se suočile posebno tijekom 2015. godine, pokazuje priklanjanje sekuritizaciji ilegalnih migracija i izbjegličke krize koja ih obilježava.

Suočavanje EU-a s recentnim izbjegličkim valom i pokušaji sekuritizacije izbjeglica i migranata empirijsku podlogu nalaze u nekim ranijim, uspješnim slučajevima sekuritizacije ilegalnih migracija, primjerice u slučajevima Australije 2001. ili Sjedinjenih Država 2006. godine. Ova su dva slučaja indikativna i stoga što je sekuritizacija u Australiji provedena relativno brzo, dok se u SAD-u odvijala u dužem razdoblju, za vrijeme dviju administracija (Bill Clinton, George W. Bush).

Sekuritizacija ilegalnih migracija u Australiji

Tijekom kasnih 1990-ih godina *One Nation Party* Pauline Hanson snažno je u nacionalnoj političkoj debati nametnula problem ilegalnih migracija, ekstremno se protiveći ulasku migranata i tražitelja azila u Australiju (Collins 2007: 118–119). Problematika ilegalnih migracija, kao značajno političko i sigurnosno pitanje, bila je jako zastupljena u političkim raspravama i tijekom izborne 2001. godine.

Izravan povod vladi Johna Howarda za sekuritizaciju ilegalnih migracija bio je slučaj norveškog teretnog broda *Tampa*, koji je u ljeto 2001. spasio 460 Afganistanaca na njihovu putu u Australiju u potrazi za azilom. Prateća argumentacija temeljila se na nekoliko argumenata: zaštiti državne suverenosti, popunjivosti prihvatnih centara, činjenici kako ti ljudi možda i nisu prave izbjeglice te kako bi među njima, nakon 11. rujna, mogli biti i teroristi (Gentry 2007). Naglašavalo se kako Howardova vlada učinkovito štiti nacionalnu sigurnost. Kako bi spriječila ulazak azilanata u zemlju, australska je vlada, nakon što se brod oglasio na zabranu prava pristupa i zapovijed o napuštanju australskih voda, intervenirala sa specijalnim vojnim snagama koje su preuzele kontrolu nad brodom i onemogućile njegovo pristajanje na bilo kojem dijelu australskog teritorija.

Potom su usvojene i provedene izvanredne mjere za smanjivanje broja tražitelja azila – pritvaranje tražitelja azila u kampove tijekom obrade molbi, preusmjerenje brodova s azilantima na pacifičke otoke zbog procesuiranja te interniranje tražitelja azila na udaljene otoke u Indijskom oceanu. Australija je paralelno jačala sposobnosti australske policije i obrambenih snaga za osiguravanje granica i države od krijumčarenja ljudi, terorizma i ostalih prijetnji.

Najvažnije je, međutim, donošenje novog zakona o zaštiti granice, *Border Protection Bill*, koji je slučaj *Tampa* premetnuo iz incidenta u prekretnicu. Zakon je omogućio prijenos ovlasti s pravosudnog sustava, u kojem suci i dokazi determiniraju

odluku o tražitelju azila, na vojne i vladine dužnosnike (Collins 2007: 118–119). Senatski odbor koji je kasnije istraživao slučaj utvrdio je kako je ta promjena bila nezaobilazna kao podloga za brzo i učinkovito djelovanje izvršnih tijela, uzimajući u obzir da su na putu prema australskim obalama bila još tri broda s potencijalnim azilantima (Australski senat 2002: 3–4). Tu imamo, dakle, slučaj izvanredne situacije i izvanrednih mjera kao sastavnice postupanja u sekuritiziranim pitanjima.

John Howard na taj je način sekuritizirao ilegalne migracije, što je, uz tada posebno aktualnu borbu protiv terorizma nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna, intenzivno koristio u predizbornoj kampanji te iste godine. Tjedan dana prije otvaranja slučaja *Tampa* istraživanja biračkog raspoloženja pokazivala su kako će Howard izgubiti izbore 2001. godine. U studenom te godine Howard je dobio izbore i treći mandat. Vođa oporbe Kim Beazley tada je ocijenio kako je *Tampa* bila ključna prijelomna točka u izbornoj kampanji.

Katharine Gentry u analizi slučaja *Tampa* analizira implikacije slučaja na Australiju, a kao jednu od točaka povijesnog zaokreta povezanog sa slučajem navodi kako je "(...) kroz veliku medijsku pokrivenost oblikovan stav javnosti o azilantima i dramatično utjecao na ishod parlamentarnih izbora te godine u Australiji" (Gentry 2007). Slučaj *Tampa* postavio je migracijsku politiku kao središnje društveno pitanje. Upravo ovaj zaključak jasno upućuje na proces sekuritizacije koji se događao – komunikacija sekuritizatora s publikom.

Suočavanje EU-a s recentnim izbjegličkim valom i pokušaji sekuritizacije izbjeglica i migranata empirijsku podlogu nalaze u nekim ranijim, uspješnim slučajevima sekuritizacije ilegalnih migracija, primjerice u slučajevima Australije 2001. ili Sjedinjenih Država 2006. godine

Vlada Johna Howarda, kao provoditelj sekuritizacije, unatoč raspravama i kritikama uvjerila je javnost (australsko javno mnijenje) u potrebu primjene izvanrednih mjera i na taj način uspješno sekuritizirala ilegalne migracije.

Sekuritizacija ilegalnih migracija u Sjedinjenim Državama

Važno je naglasiti kako izgradnja ograde na granici s Meksikom nije bila potaknuta ekskluzivno u svrhu zaustavljanja ilegalnih migranata u prijelazu granice, nego s ciljem općeg onemogućavanja ilegalnih prelazaka granica, uključujući i onemogućavanje krijumčarenja narkotika te prelijevanja

organiziranog kriminala i sukoba koji obilježavaju organizirani kriminal u Meksiku, kao i moguće infiltracije terorista.

Tijekom zadnje četvrtine 20. stoljeća Sjedinjene Države suočile su se s novim masovnim migracijskim valom koji je dolazio primarno iz siromašnih područja Latinske Amerike, ali i iz Azije.

Izgradnja ograde na granici s Meksikom nije bila potaknuta ekskluzivno u svrhu zaustavljanja ilegalnih migranata u prijelazu granice, nego s ciljem općeg onemogućavanja ilegalnih prelazaka granica, uključujući i onemogućavanje krijumčarenja narkotika te prelijevanja organiziranog kriminala i sukoba koji obilježavaju organizirani kriminal u Meksiku, kao i moguće infiltracije terorista

Masovnost i neeuropski sastav migranata rezultirali su rastom negativnog stava javnosti prema ilegalnim migrantima. Migracijsko pitanje kao središnji nacionalni politički problem u SAD-u se javlja nešto kasnije nego u europskim državama, početkom devedesetih. Javno mnijenje otad postojano, više ili manje dominantno, podržava reformu migracijske politike u smjeru novog, većeg ili manjeg restriktionizma (Mesić 1998: 290–291). Poseban problem bile su ilegalne migracije preko granice s Meksikom, koje su koincidirale s jačanjem kriminalnih kartela u Meksiku i rastom krijumčarenja narkotika preko američko-meksičke granice.

Kao detonator prave eksplozije nabujalih protuimigrantskih sentimentata poslužio je nemio događaj nasukavanja broda *Golden Venture* 6. lipnja 1993. na poluotoku Rockaway nadomak New Yorka, koji je prevozio 296 ilegalnih kineskih migranata koje je spasila obalna straža (Mesić 1998: 290–291). Proces sekuritizacije ilegalnih migracija otpočeo je operacijom *Gatekeeper* u Kaliforniji kada je izgrađena prva, dvadesetak kilometara duga ograda u okružju grada San Diega 1994. godine, u vrijeme administracije predsjednika Billa Clintona. Izgradnja ograde potom je nastavljena i oko nekih drugih graničnih gradova, a 1996. Kongres je donio akt kojim su se neovlaštenim migrantima oduzimala razna socijalna prava (Mesić 1998: 308).

Prekretnica u promišljanju unutarnje teritorijalne sigurnosti, uključujući i sigurnost granice SAD-a, bili su teroristički napadi 11. rujna 2001. godine. Taj događaj rezultirao je stvaranjem sustava domovinske sigurnosti i pojačanih protuterorističkih

aktivnosti, s posebnim naglaskom na sprječavanju moguće infiltracije terorista iz inozemstva u Sjedinjene Države. U tom kontekstu, uz rast krijumčarenja narkotika i transgraničnog kriminala u okviru ionako masovnih ilegalnih migracija, zapažen je rast broja ilegalnih migranata iz sigurnosno indikativnih država povezanih s terorizmom, poput Sirije, Libanona, Irana i Jemena. Navedene okolnosti i geneza pitanja kontrole granice doveli su do usvajanja radikalnih mjera kontrole granice i odluke o izgradnji ograde na granici s Meksikom. Sjedinjene Države usvojile su zakon *Secure Fence Act* koji je, između ostalog, predviđao izgradnju 1200 kilometara duge i pet metara visoke ograde duž granice s Meksikom. Prilikom potpisivanja *Secure Fence Acta* predsjednik George W. Bush naglasio je i sigurnosne aspekte na kojima se bazirala odluka o donošenju takvog zakona – zaštita američkog naroda, jačanje kontrole i sigurnosti granice, kvalitetnija primjena zakona te korak u smjeru migracijske reforme.² Potpisivanje *Secure Fence Acta* naišlo je na podijeljen prijem američke javnosti. Analitičari su taj čin najčešće tumačili kao gestu kojom je predsjednik George W. Bush davao potporu republikanskim kolegama pred izbore za Senat i Predstavnički dom koji su se održavali mjesec dana kasnije, u studenom 2006. godine.³

Aktualne migracijske rasprave uključuju neka ključna pitanja američkoga socijalnog i ekonomskog razvitka, kao i pitanje kulturnog i nacionalnog identiteta. Na mrežnim stranicama Ministarstva domovinske sigurnosti (*Department of Homeland Security*, DHS) argumentacija je sažeta u sljedećoj tvrdnji: "Zaštita naših granica od ilegalnog prebacivanja oružja, droge, kontrabande i ljudi te promocija zakonitog ulaska i izlaska suštinski su važne za domovinsku sigurnost, ekonomski prosperitet i nacionalni suverenitet" (DHS 2015). Unatoč razvijenoj i dinamičnoj unutarpolitičkoj raspravi te protivljenju Meksika i nekih drugih međunarodnih subjekata, američka je administracija ilegalne migrante uspješno sekuritizirala.

Sekuritizacija ilegalnih migracija u Mađarskoj

Mađarska je također, suočena s rastom broja ilegalnih migranata i izbjegličkom krizom, najavila i izgradila ogradu na granicama prema Srbiji i Hrvatskoj kako bi na taj način i fizički zapriječila ulazak migranata na svoj teritorij. To nije bio prvi takav slučaj na tlu Europe, ali je najindikativniji.⁴ Mađarsku političku scenu proteklih godina, od izbora 2010. godine, karakterizira zaokret udesno. Posebno je pri tome značajno jačanje ultradesne stranke *Jobbik* koja bilježi kontinuiran rast potpore javnosti prema rezultatima na izborima 2010. i 2014. godine, kada je stranka osvojila 21 posto glasova birača i političkom diskursu nametnula ksenofobičnu i protuimigrantsku retoriku. Jačanje *Jobbika*, koje se nastavilo i nakon izbora, počelo je ugrožavati i vladajuću stranku *Fidesz*.⁵ *Jobbikova* je retorika s jačanjem vala ilegalnih migracija dobivala na potpori javnosti i problem ilegalnih migracija snažno nametnula u javnom prostoru. To je potaknulo mađarskog premijera Viktora Orbána da i sam zaoštri retoriku glede ilegalnih migranata i izbjeglica. Nagli rast broja ilegalnih migranata tijekom siječnja 2015. te teroristički napad na redakciju časopisa *Charlie Hebdo*, koji se dogodio početkom

siječnja 2015. u Parizu, poslužili su Orbánu da u reakciji na ovaj teroristički napad terorizam poveže s ilegalnim migracijama i pozove EU na zaustavljanje ilegalne migracije i očuvanje europskog identiteta.⁶ Orbánov aktivizam oko ilegalnih migracija novu je dinamiku najavio u travnju 2015. u vladinu prijedlogu za pokretanje "nacionalnih konzultacija" o migracijama.⁷ Bilo je to jasno otvaranje dijaloga s publikom u okviru sekuritizacijskog procesa.

Paralelno je jačao izbjeglički val koji se preko Mađarske kretao prema zapadu Europe, ali i nazočnost mađarske vojske i policije na granici i primjena represivnih mjera prema ilegalnim migrantima. Usvojena je i zakonska regulativa kojom su suspendirani određeni europski propisi i definirana normativna osnova za represivniji pristup u rješavanju problema, uključujući kažnjavanje za ilegalni prijelaz granice i ovlaštenje vojsci za korištenje tzv. nesmrtonosne sile u suprotstavljanju migrantskoj krizi (uporaba gumenih metaka, suzavaca i šok-granata). Do kulminacije je došlo u lipnju 2015. donošenjem odluke o izgradnji 175 kilometra duge i četiri metra visoke ograde na granici sa Srbijom (Mađarska vlada 2015c), koja je dovršena krajem kolovoza, nakon čega je i granica prema Srbiji zatvorena za prolaz ilegalnih migranata. Tijekom rujna Mađarska je najavila gradnju ograda i na granici prema Hrvatskoj te Rumunjskoj (Mađarska vlada 2015d). Žičana ograda prema Hrvatskoj izgrađena je i stavljena u funkciju zaustavljanja migranata 16. listopada 2015. godine. Navedene aktivnosti mađarski čelnici opravdavali su argumentacijom kako stanovnici žele zaštitu

Nagli rast broja ilegalnih migranata te teroristički napad na redakciju časopisa *Charlie Hebdo* u Parizu, poslužili su Orbánu da u reakciji na ovaj teroristički napad terorizam poveže s ilegalnim migracijama i pozove EU na zaustavljanje ilegalne migracije i očuvanje europskog identiteta

državne granice, obranu teritorija i kontrolu situacije. Uz to se naglašavalo kako izbjeglički val prijete europskim kršćanskim korijenima te stoga u zaštiti identiteta vlade moraju kontrolirati svoje granice (Mađarska vlada 2015e).

Posljedica mađarskih aktivnosti bila je snažna kritika jednog dijela međunarodne zajednice i istovremeno potpora drugog dijela, posebno srednjoeuropskih država okupljenih u Višegradsku skupinu.⁸ Na unutarnjem je planu Viktor Orbán procesom sekuritizacije ilegalnih migracija postao neupitni politički lider, a njegova stranka *Fidesz* ojačala je svoju poziciju, iako *Jobbik* nije oslabljen.⁹ Prema mišljenju nekih mađarskih analitičara Orbánova izbjeglička kampanja nije samo taktika skretanja

pažnje s drugih pitanja ili nadjačavanje s *Jobbikom*, nego težnja za *Fideszovim* preslagivanjem cjelokupne političke scene, te je stoga dio sveobuhvatne političke strategije (Risk and Forecast 2015). Nedvojbeno, mađarski je premijer Orbán, unatoč kritikama susjednih država, EU-a i UN-a te dijela domaće oporbe, uspješno sekuritizirao ilegalne migracije.

(De)sekuritizacija ilegalnih migracija kao pretpostavka rješenja izbjegličke krize

Makedonija je posegnula čak i za proglašavanjem izvanrednog stanja kako bi se zaustavio tranzit migranata kroz zemlju (Makedonska vlada 2015). I aktivnosti nekih drugih država pokazale su kako je problem migracija sekuritiziran. Češka je, iako ne direktno suočena s migracijskim valom, donijela zakon kojim je omogućena jača kontrola granice u slučaju migracija. Uz to, Češka je najavila slanje vojnika s vojnom mehanizacijom u Mađarsku kao ispomoć u nadzoru granice, a pozvala je i Slovačku te Poljsku da učine isto (Lazarová 2015, Willoughby 2015). Mobilizacija javnosti koja prati procese sekuritizacije u slučaju migracija, ne razvija se samo sekuritizacijom na temelju zabrinutosti za državu, identitet ili blagostanje. Rasprava o identitetu i njegovoj zaštiti kreće se najčešće u uskom prostoru gdje lako dobiva i druge aspekte i skretanje prema diskriminaciji, ksenofobiji, nacionalizmu, pa i rasizmu. Ocjena tog skretanja često je subjektivna, i dok jedni retoriku smatraju borbom za očuvanjem identiteta, drugi je proglašavaju ksenofobijom. U kontekstu navedenih migracija s kojima se Europa suočava 2015. godine mogli su se uočiti istupi najviših predstavnika pojedinih država koji su se u pozivima na zaštitu identiteta kretali u tom vrlo uskom prostoru.¹⁰

S druge strane, javljaju se promicatelji, kako ga Paolo Cuttitta naziva, "humanitarnog" diskursa koji afirmira pitanje zaštite migranata od kriminalnih organizacija koje se bave krijumčarenjem preko granica, kao i pitanje rizika s kojima se migranti susreću prilikom prelaska granica (Cuttitta 2007, prema Gabrielli 2014: 314). U okviru tog diskursa dolazi i do problematiziranja odnosno nametanja navedenih ekstremnih pristupa, diskriminacije, ksenofobije, nacionalizma i rasizma kao sigurnosnih pitanja otvorenih za sekuritizaciju. Dakle, uz naprijed navedeni direktni učinak, u ovome slučaju možemo govoriti o posrednom sekuritizacijskom učinku migracija, odnosno o dvostrukoj sekuritizaciji potaknutoj migracijama.

U suočavanju s migracijama države se susreću s potrebom upravljanja migracijama, stvaranja normativnih i institucionalnih pretpostavki kojima bi se migracijski procesi, odnosno, preciznije, procesi migracije koji i jesu predmet sekuritizacije, bolje regulirali u smislu kontroliranog ulaska na prostor države. Potrebno je bolje regulirati postupanje s migrantima, njihova statusna prava i, ovisno o karakteru migranata (ekonomski migranti ili izbjeglice), njihovu integraciju ili readmisije, vraćanja migranata u polazišne države. Dakle, radi se o procesima koji bi se trebali odvijati definiranim politikama.

Postavlja se pitanje kako u uvjetima izbjegličkih kriza djeluje činjenica sekuritiziranosti migracija na sposobnost države za definiranje i provedbu potrebnih politika. Jef Huysmans zaključuje kako direktno ili indirektno potpora strategijama sekuritizacije

čini inkluziju migranata, tražitelja azila i izbjeglica u europska društva dodatno složenom (Huysmans 2000: 753). Je li pri tome podizanje ograda rješenje koje će zaustaviti migracijske tokove, izbjegličke i one druge? Čini se da ne, barem tako upućuje američko iskustvo s ogradom prema Meksiku. Zapreke na američko-meksičkoj granici djelovale su u nekim područjima, ali je opća učinkovitost slaba, što je pokazatelj kako "(...) sve prepreke mogu biti probijene, te stoga najčešće samo odgađaju, ali ne i otklanjaju ilegalne prelasko granica" (Sauter i Carafano 2012: 496).

Može se zaključiti kako je za učinkovito upravljanje migracijama, unatoč njihovom učinku na političku, ekonomsku ili društvenu sigurnost, potrebna desekuritizacija migracija te njihovo prevođenje u političku sferu. Na taj se način otvara prostor ne samo za rješavanje izbjegličke i migrantske krize nego i za rješavanje u skladu s demokratskim standardima. Naravno, pri tome je potrebno razlikovanje izbjeglica od čistih ekonomskih migranata koji im se često pridružuju i pokušavaju na taj način ostvariti neke interese za koje ne postoje utemeljenja. Te se dvije skupine moraju odvojeno tretirati i u rješavanju statusnih pitanja. Dok je status izbjeglica reguliran međunarodnim i nacionalnim pravnim normama kojima im se omogućava pravo na azil, trajno zbrinjavanje i sl., ekonomski migranti, osobe koje su napustile svoje države iz ekonomskih razloga, takva prava ne uživaju. Oni su podložni individualnim potrebama država za radnom snagom te vraćanju u zemlje iz kojih su migrirali.

Može se zaključiti kako je za učinkovito upravljanje migracijama, unatoč njihovom učinku na političku, ekonomsku ili društvenu sigurnost, potrebna desekuritizacija migracija te njihovo prevođenje u političku sferu

Naravno, pri tome su, imajući ponovno na umu demokratske standarde, potrebne i određene pretpostavke, a one se odnose na pravne pretpostavke vraćanja tih migranata, ali i pomoć emitivnim državama kako bi se stvorili uvjeti za održiv povratak. Nadalje, u uvjetima viška radne snage u emitivnim državama i potrebe za radnom snagom u odredišnim, najčešće razvijenim zapadnim državama, nužna je suradnja tih država kako bi proces ekonomskih migracija bio upravljan i održiv. Konačno, i sama nesposobnost ili neučinkovitost u upravljanju migracijama ili u integriranju migranata može se nametnuti kao sigurnosno pitanje, i to vjerojatno najvažnije sigurnosno pitanje povezano s migracijama koje je podložno sekuritizaciji.

Bilješke

- 1 U daljnjem će se tekstu zbog jednostavnosti za ekonomske migrante koristiti skraćeni pojam migranti.
- 2 Predsjednik G. W. Bush potpisao je *Secure Fence Act* 26. listopada 2006. godine. Ovim je zakonom stvorena osnova

za izgradnju stotina kilometara ograde duž južne granice SAD-a te izgradnju barijera za vozila, kontrolnih točaka koje su trebale odvratiti ljude od ilegalnog ulaska u SAD. Zakon je ovlastio Ministarstvo domovinske sigurnosti za povećanu uporabu napredne tehnologije, poput kamera, satelita i bespilotnih letjelica (Arhiv Bijele kuće 2006).

- 3 Indikativan je bio komentar *The Washington Posta* kako je "(...) potpisivanje zakona u suprotnosti s vizijom migrantske reforme koju je javno zastupao sam predsjednik Bush, ali da je istovremeno u skladu sa željama mnogih republikanaca koji su se suočavali s reizborom u studenom (...) potpisivanje zakona stavilo je Busha u neugodnu poziciju između međunarodnih saveznika i vlastitih principa o migraciji s jedne, i izbornih potreba njegove stranke s druge strane" (Fletcher i Weisman 2006). U sličnom su se smjeru kretali i komentari iznošeni u *The New York Timesu*: "Zakon je ono što je većina republikanaca iz Predstavničkog doma htjela, ali to nije ono što su republikanci iz Senata i Predsjednik izvorno zamislili" (Stout 2006).
- 4 Grčka je još 2011. počela podizati ogradu kako bi zapriječila dolazak migranata iz Turske. Ogradu u cilju sprječavanja ilegalnih migracija na dijelu svoje granice s Turskom podigla je i Bugarska.
- 5 Stranka premijera Orbána, *Fidesz*, od parlamentarnih izbora održanih u travnju 2014. godine, kada je dobila 44,5 posto glasova, bilježila je kontinuiran pad potpore. Istraživanja javnog mnijenja provedena u studenom te godine pokazala su kako je potpora *Fideszu* pala na samo 26 posto. Posebno je pri tome bio velik pad u odnosu na prethodni mjesec, listopad, koji je iznosio 12 posto. Istovremeno je jačala potpora *Jobbiku*. Uz to, istraživanja su pokazivala i snažan rast nezadovoljstva građana. Dok je u listopadu manje od polovice ispitanika smatralo da stvari idu u pogrešnom smjeru, postotak nezadovoljnih je tijekom studenog narastao na 68 posto. Isto tako, dok je u listopadu 45 posto ispitanika rad vlade ocjenjivalo pozitivno, u studenom je ta potpora pala na 31 posto (Daily News Hungary 2014).
- 6 V. izjavu premijera Orbána na mrežnim stranicama mađarske vlade (Mađarska vlada 2015a).
- 7 Vlada je u objavi na svojim službenim mrežnim stranicama tim povodom navela: "Promjene u vladinoj imigrantskoj politici traže širu društvenu potporu te je stoga vlada definirala upitnik od dvanaest pitanja kao dio nacionalnih konzultacija o migraciji, ekonomskoj migraciji i terorizmu" (Mađarska vlada 2015b). Pozivali su se svi punoljetni mađarski državljani da odgovore na upitnik.
- 8 Višegradaska skupina ili V4 naziv je zajednice četiriju srednjoeuropskih država: Mađarske, Slovačke, Češke i Poljske. Sve su četiri države od 1. svibnja 2004. ujedno i članice Europske unije.
- 9 U rujnu 2015. potpora *Fideszu* narasla je na 34 posto, dok je *Jobbik* bilježio potporu 26 posto građana (Daily News Hungary 2015).
- 10 Glasnogovornik slovačkog ministarstva unutarnjih poslova izjavio je kako "(...) Slovačka neće prihvaćati muslimane, nego samo kršćane" (HINA 2015). Mađarski premijer Viktor Orbán u rujnu je u zajedničkom intervjuu za *Die Presse*, *Die*

Welt, The Times i *Le Figaro* ocijenio kako izbjeglice predstavljaju prijatnu europskom identitetu: "(...) unatoč iskrenim naporima zapadne vlade nisu uspjele integrirati muslimanske zajednice, a mi Mađari ne želimo paralelna društva jer kao kršćani tada gubimo temeljem čiste matematike brojeva. Ukoliko pustimo muslimane u Europu oni će nas brzo brojčano nadmašiti" (Mađarska vlada 2015d).

Literatura

- Arhiv Bijele kuće (2006). President Bush Signs Secure Fence Act. 26. listopada. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/print/20061026.html> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Australski senat (2002). Senate Select Committee Report on a Certain Maritime Incident. https://www.aph.gov.au/binaries/senate/committee/maritime_incident_ctte/report/report.pdf (pristupljeno 7. listopada 2015.)
- Buzan, B.; Weaver, O. i de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Collins, A. (2007). *Contemporary Security Studies*. New York i Oxford: Oxford University Press.
- Daily News Hungary (2014). Polls – Fidesz Support Down 12 Points, Jobbik Getting Stronger in November – Update. *Daily News Hungary*. 11. prosinca. <http://dailynewshungary.com/poll-fidesz-support-down-12-points-jobbik-getting-stronger-in-november/> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Daily News Hungary (2015). Fidesz Support Up in September – Poll. *Daily News Hungary*. 28. rujna. <http://dailynewshungary.com/fidesz-support-up-in-september-poll/> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- DHS (Ministarstvo domovinske sigurnosti) (2015). Border Security Overview. <http://www.dhs.gov/border-security-overview> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Fletcher, M. A. i Weisman, J. (2006). Bush Signs Bill Authorizing 700-Mile Fence for Border. *The Washington Post*. 27. listopada. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/26/AR2006102600120.html> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Gabrielli, L. (2014). Securitization of Migration and Human Rights: Frictions at the Southern EU Borders and Beyond. *Urban People/Lidé mesta*. 16 (2): 311–322.
- Gentry, K. (2007). How Tampa Became a Turning Point. Amnesty International. http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/how_tampa_became_a_turning_point/ (pristupljeno 7. listopada 2015.)
- HINA (2015). Slovačka ne želi izbjeglice muslimane: "Nemamo džamija, pa se neće osjećati kao kod kuće". *Net.hr*. 20. kolovoza. <http://net.hr/danas/svijet/slovacka-ne-zeli-izbjeglice-muslimane-nemamo-dzamija-pa-se-nece-osjecati-kao-kod-kuce/> (pristupljeno 6. listopada 2015.)
- Huysman, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. 38 (5): 751–777.
- Lazarová, D. (2015). Czech Government Prepares for Tight-Border Security Scenario. *Radio Praha*. 1. listopada. <http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/czech-government-prepares-for-tight-border-security-scenario> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Mađarska vlada (2015a). The Prime Minister Viktor Orbán: We Hungarians Share the Grief of the People of France. <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-hungarians-share-the-grief-of-the-people-of-france> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Mađarska vlada (2015b). National Consultation on Immigration to Begin. <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/national-consultation-on-immigration-to-begin> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Mađarska vlada (2015c). The Minister of the Interior Has Been Instructed to Prepare for Closure of the Hungarian-Serbian Border. <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-minister-of-the-interior-has-been-instructed-to-prepare-for-closure-of-the-hungarian-serbian-border> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Mađarska vlada (2015d). Fence to Be Built on Some Sections of Croatian Border as well. <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/fence-to-be-built-on-some-sections-of-croatian-border-as-well> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Mađarska vlada (2015e). The Government is Not Happy About Building a Fence. <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/the-government-is-not-happy-about-building-a-fence> (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Makedonska vlada (2015). PM Gruevski: Government Declares State of Emergency to Boost Control of Migrants' Inflow. <http://vlada.mk/node/10932?language=en-gb> (pristupljeno 6. listopada 2015.)
- Mesić, M. (1998). Američke migracijske kontroverzije. *Migracijske i etničke teme*. 14 (4): 289–314.
- Risk and Forecast (2015). The Hungarian Government's Refugee Campaign in Five Points. http://www.riskandforecast.com/useruploads/files/pc_flash_report_20150731_refugee_campaign.pdf (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Sauter, M. A. i Carafano, J. J. (2012). *Homeland Security: A Complete Guide*. 2. izd. New York: McGraw-Hill.
- Stout, D. (2006). Bush Signs Bill Ordering Fence on Mexican Border. *The New York Times*. 26. listopada. http://www.nytimes.com/2006/10/26/washington/27fencecmd.html?_r=0 (pristupljeno 10. listopada 2015.)
- Tatalović, S. i Malnar, D. (2015). Nova sigurnosna paradigma i krizno upravljanje. U: Nađ, I. (ur.). *Dani kriznog upravljanja: zbornik radova*. Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, str. 115–123.
- Willoughby, I. (2015). Czech Army Sending Equipment and Soldiers to Help Guard Hungarian Borders. *Radio Praha*. 1. listopada. <http://www.radio.cz/en/section/news/czech-army-sending-equipment-and-soldiers-to-help-guard-hungarian-borders> (pristupljeno 10. listopada 2015.) ■