

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Mirjana Bobić*
Danica Šantić**

Sigurnost EU vs. sigurnosti migranata: Srbija na Balkanskoj migracijskoj ruti***

* Prof.dr.sc. Mirjana Bobić, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu.
E-MAIL: mirjana.bobic@gmail.com

** Doc.dr.sc. Danica Šantić, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
E-MAIL: danicam@gef.bg.ac.rs

*** Rad je nastao kao rezultat rada M. Bobić na projektu "Izazovi nove društvene integracije – koncepti i akteri" koji od 2011. provodi Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, uz podršku Ministarstva prosvjete, nauke i tehnološkog razvoja (br. 179035) i D. Šantić na projektu "The Geography of camps in Europe – case study Serbia", kao zajedničkom projektu koji od 2016. godine sa koautoricom ovog teksta provode Claudio Minca sa Sveučilišta Macquarie u Sydneyu i Dragan Umek sa Sveučilišta u Trstu.

SAŽETAK: U radu se polazi od pretpostavke da je najnovija Balkanska migracijska kriza konstruirana kao sigurnosna prijetnja zemljama EU i njenim građanima, dok se sigurnost ljudi koji bježe od rata, gladi, sukoba, demografskih i ekoloških pritisaka (iz Afrike i Bliskog Istoka) stavlja u drugi plan i prebacuje na razinu nevladinog sektora, humanitarnih organizacija i privatnih osoba. Zanemaruje se ogromna cijena ugrožavanja ljudske sigurnosti osoba u pokretu (porast smrtnosti, širenje mreže krijumčara, ilegalnih ulazaka, trgovine ljudima, itd). Prisilna imobilnost uslijed nemogućnosti prelaska granice u zemljama tranzita povezana je s brojnim socijalnim problemima, u uvjetima nespremnosti za povećani priljev, prihvat i zbrinjavanje, kako na globalnoj, tako i na lokalnoj razini.

Srbija se od početka migrantske krize zauzela za "refugee friendly" politiku, koja podrazumijeva odgovoran, humanitarni pristup. Međutim, promjena političkog diskursa o migracijskim tokovima u vezi sa otvaranjem pojedinih poglavlja u vezi sa pridruživanju EU uvjetovala je zaokret ka sigurnosnoj poziciji, odnosno usvajanje diskursa koji sve češće poprimaju alarmističku konotaciju. Zbog svega navedenog, u radu će se ukazati na položaj migranata i tražitelja azila u Srbiji, kao i na (ne)spremnost države da odgovori na rastuće izazove u pogledu njihovog prihvata i zaštite, prije svega nakon ožujka 2016. godine i službenog zatvaranja Balkanske rute.

KLJUČNE RIJEČI:
sigurnost, migranti,
Balkanska
migracijska ruta,
Srbija, imobilnost

Uvod

Veliki migracijski val, tzv. “migracijska kriza”, koji je 2015. godine iznenada “zapljusnuo” granice Europske unije (EU) iz smjera Balkana (po procjenama oko milijun ljudi), iz Turske, Grčke, Makedonije i Bugarske, preko Srbije, EU je dočekala potpuno nespremna u pogledu jedinstvenog političkog odgovora, održivosti Schengenskog sporazuma o slobodi kretanja, učinkovitosti pravnih rješenja u vezi registriranja, prihvata i tretmana azilanata i izbjeglica, materijalnog zbrinjavanja ljudi, socijalne i zdravstvene zaštite, socijalne inkluzije, itd. Ovaj, kao i prethodni dugogodišnji migracijski pritisci preko Mediterana prema EU, jasno su ukazali, prije svega, na odsutnost solidarnosti i spremnosti među državama članicama da podijele odgovornost za pružanje pomoći i zbrinjavanje ljudi u stanju potrebe. Posljedično, nastupilo je najprije pojedinačno nacionalno, a onda i potpuno zatvaranje međunarodnih granica na jugoistočnom obodu EU (prvo Mađarske, zatim Austrije, Slovenije i Hrvatske). Usporedno je došlo i do procesa tzv. eksteritorijalizacije sigurnosti, odnosno vršenja pritiska na zemlje izvan Unije da nadziru i u konačnici zatvore svoje granice i zabrane prolaz ljudima u nevolji, uključujući žene, trudnice, djecu, maloljetnike bez pratnje, koji su se zatekli na teritoriju tzv. tranzitnih država (u lipnju 2018. u uvjetima “zatvorene” Balkanske rute našlo se oko 4000 izbjeglica u Srbiji). Time su u EU obnovljene političke i diskursi resuverenizacije nacionalnih država, ojačao je desni politički populizam, naglašena je potreba za obranom europske kulture i “tvrđave Europe” pred najezdom “drugih”. Europske države teže uspostavi novog društvenog reda jačanjem nadzora nad svojim nacionalnim, teritorijalnim granicama (“Ordering and Re/Bordering”) (Collyer, King, 2016; Van Houtum et al., 2016; Van Houtum, Naerssen, 2001). U te svrhe pojačano je združeno vojno-policijsko patroliranje granica, izgradnja zidova, postavljanje žica sa strujom i uređaja za promatranje i nadzor, kako bi se zaustavilo kretanje ljudi ka bogatijim državama EU. Problem je tako iz humanitarne katastrofe ljudi koji bježe od rata, političkog kaosa, gladi, siromaštva, ekoloških katastrofa i demografskih izazova, transformiran u pitanje sigurnosti EU i njenih pojedinih država (King, 2002; De Haas, 2007; Korac – Sanderson, 2017; Beznec et al., 2016; Collyer, King, 2016).

Posljednji migracijski val izazvan je dugogodišnjim ratnim sukobima u Siriji, Iraku i Afganistanu, a prisilnim migrantima s ovih prostora pridružili su se Pakistanci, Somalijci, Libijci i drugi nevoljnici, primorani da bježe iz svojih rasturenih zemalja i općeg kaosa koji je uslijedio nakon Arapskog proljeća 2010. Odgovor država članica EU, njenih političara, građana, medija i javnog mnijenja može se iskazati kroz metaforu “novog bauka koji kruži Europom – bauka migranata”, da dijelom parafraziramo Marksa i Engelsa i njihov “Manifest Komu-

221

Mirjana Bobić i
Danica Šantić
*Sigurnost EU vs.
sigurnosti migranata:
Srbija na Balkanskoj
migracijskoj ruti*

nističke partije” (Bobić, Janković, 2017). Slično piše i Bauman: “Utvara lebdi iznad planete: utvara ksenofobije. Stare i nove, nikada ugašene i svježje odleđene i zagrijane plemenske sumnjičavosti i animoziteti su se pomiješali i stopili sa potpuno novim strahom za sigurnost, kondenziranim od nesigurnosti i neizvjesnosti fluidnog modernog postojanja” (Bauman, 2009:139). Čega se to zapravo ljudi boje i koji su korijeni osjećaja nesigurnosti bit će podrobnije diskutirano u teorijskom dijelu rada.

Migracije su dospjele u središte javnih rasprava i osuda, sa predviđanjima da se mogu očekivati još dramatičnije posljedice ovih kretanja s Juga ka Sjeveru, odnosno s područja Bliskog Istoka, Azije i Afrike ka EU. Europska anketa Eurobarometar⁷ iz proljeća 2015. pokazala je da najveći broj građana EU (38%) navodi da je migracija jedan od njihovih najvećih strahova, zajedno sa terorizmom i kriminalom (sic!). U jesen 2014. godine, prema istoj anketi, taj postotak iznosio je 24%, što ukazuje na činjenicu da strah od imigracije iz godine u godinu raste. Suprotno tome, ranijih godina Europljani su se najviše brinuli za ekonomska pitanja: krizu, nezaposlenost, javne financije (King, Lulle, 2016).

Usporedno s pojavom ovih masovnih migracijskih valova ka EU, koji su praćeni promjenama u javnom mnijenju, na europskom horizontu počela se pomaljati nova moralna arhitektura, obilježena izjednačavanjem imigracije s ugrožavanjem političke, ekonomske i kulturne osnove i temelja Europe u očima većine običnih građana. Spomenimo samo Brexit i snažnu antiimigracijsku lokalnu političku kampanju kao ključni razlog da se glasa za izlazak iz EU. Pitanja poželjnog i dozvoljenog ulaska i kretanja ljudi u svojoj srži povezana su s distinkcijom “stranaca” i proizvodnjom “građana” (Balibar, 2012) kroz kompleksnu interakciju stigmatizacije, isključivanja, integracije i tolerancije (Ambrosini, 2015). U svom najoštrijem vidu izbjeglička kretanja se uokviruju “kao pritisak na Zapadna društva do same granice izdržljivosti” (Welsh, 2016:72). Postavlja se pitanje kako se ovakvi politički i populistički desni zaokreti mogu braniti sa pozicija samih vrijednosti na kojima počiva EU (uz slobodu, demokraciju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, potrebno je spomenuti i poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakost, poštovanje prava pripadnika manjina). U sudaru sa migrantskom krizom građani i političari EU pokazali su i lice humanizma, ali i ksenofobije i nacionalne isključivosti (Lutovac, 2016).

Tema ovoga rada je sekuritizacija migracija u EU i eksteritorijalizacija te sekuritizacije na Treće zemlje u svjetlu posljednje Balkanske migracijske krize. Analiza događaja i svjedočanstava iz Srbije ima za cilj ilustrirati transformaciju iz humanitarnog ka sigurnosnom pristupu, kao i ukazati na to da se tijekom procesa pregovaranja za pridruživanje EU (otvaranje pojedinačnih poglavlja) vrši proces ekste-

ritorijalizacije sekuritizacije, odnosno da se provode akcije kojima se EU treba obraniti na svojim vanjskim granicama. Zabrana ulaska u EU koja je nastupila zatvaranjem mađarske granice rujna 2015, a konačno nakon sporazuma između EU i Turske i posljedičnog zatvaranja vanjskih granica EU 2016. godine, značila je prisilno zadržavanje migranata u zemljama tranzita, čime se ove zemlje, a posebno sami akteri/migranti izlažu dodatnim rizicima po život i zdravlje, povezanim s prinudom da angažiraju krijumčare i trgovce ljudima, da koriste nesigurne prijelaze, ulaze u sukobe s vojskom i policijom i da se suoče sa brojnim drugim izazovima vezanim za prisilnu imobilizaciju odnosno za nastavak puta ka EU, od kojeg ne odustaju. Nakon uvodnog dijela, rad pruža kontekstualnu, teorijsku analizu (uokvirivanje problema), zatim analizu empirijske evidencije i metoda, te raspravu o rezultatima i zaključak.

Kontekstualna analiza i uokvirivanje “migracijske krize”

Tijekom prethodnih petnaestak godina migracije su se sa ratnih i konfliktnih područja Bliskog Istoka i Afrike usmjeravale ka Zapadnoj Evropi preko Mediterana, da bi se uslijed nesigurnosti tog prijelaza od 2015. preusmjerile na područje jugoistočne Europe i Balkana (Tatalović, Jakešević, 2016; Lutovac, 2016). Ove tzv. masovne migracije mješovitog tipa (izbjeglice, tražitelji azila i ekonomski migranti, žrtve krijumčarenja i trgovine ljudima, žene i djeca te druge kategorije ranjivih osoba bez važećih dokumenata) (IOM, 2016) označene su u Europi kao “izbjeglička/migracijska kriza”. Putem političkog diskursa, medija i javnog mnijenja, prisilne migracije odnosno migracijska kriza u EU je društveno iskonstruirana kao sigurnosna kriza. Tako su osobe u stanju potrebe tretirane kao izazov za sigurnost europskih državnih granica, sigurnosti i blagostanja Europljana (“Tvrđava Europa”)¹. Odnos prema prisilnim migrantima i njihovim valovima je, kako ćemo vidjeti, isključivo politički i ovdje se radi o transformaciji značenja prisilne migracije u sigurnosni izazov (Korac- Sanderson, 2017). Da se radi o socijalnoj i političkoj konstrukciji ugrožavanja od strane nepoželjnih

1 Pod pojmom “tvrđava Europa” podrazumijeva se težnja europske političke elite da osigura/zaštiti vanjske granice EU, dok se istovremeno brišu unutarnje (slobodno kretanje građana EU). Za građane Europske unije rezerviran je pojam mobilnosti i odnosi se na slobodno cirkuliranje stručnjaka, poslovnih ljudi, istraživača i profesora, dok se kretanja radnika, a posebno stranaca, podvode pod pojam migracije, koje treba nadzirati i kontrolirati. Uz “tvrđavu Europu” spominju se i šovinizam europske države blagostanja, odnosno antiimigracijski sentimentali se podgrijevaju strahom od dolaska stranaca koji će trošiti fondove namijenjene Europljanima (socijalna zaštita, pomoć nezaposlenima, stambena zaštita, zdravstvo, mirovinski fondovi, itd.), iako istraživanja pokazuju da imigranti više žele raditi i zaraditi, nego biti uzdržavani (Pécoud and Guchteneire, 2007).

“drugih”, vidi se na temelju barem tri vrste argumenata: prvo, objektivnih podataka o broju i kretanju migranata u svijetu i ka Europi, potom, preispitivanja uzroka ili potrebe za migracijom u EU i treće zemlje, te propitivanjem što se stvarno krije iza straha Europljana. U vezi sa posljednjim, dilema je radi li se o preusmjeravanju strahova vezanih za vlastitu neizvjesnu budućnost na ranjive socijalne grupe (Korac-Sanderson, 2017; Avramov, 2017; Bauman, 2009).

Dakle, pođimo redom – od pitanja brojnosti. Prema Abelu i Sanderu, u razdoblju između 2010. i 2015. broj osoba koje su se selile preko međunarodnih granica iznosio je 36.5 milijuna, što čini (svega) 0.5% svjetske populacije. To je za osam milijuna manje nego u prethodnom razdoblju (2005-2010.). Broj međunarodnih migranata u svijetu se, dakle, smanjuje a ne raste, i on je, u stvari, u razdoblju od 2010. do 2015. bio najmanji ako se promatra vremenski raspon od 1960. do danas (tablica 1).

TABLICA 1. Broj i udio međunarodnih migranata u svjetskoj populaciji, 1960-2015.

Broj	Vremenska razdoblja										
	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
milijuni	17.6	19.8	22.6	27.5	27.6	28.1	38.5	33.8	40.0	45.1	36.5
%	0.59	0.60	0.62	0.68	0.62	0.58	0.73	0.59	0.66	0.69	0.50

Izvor: Abel and Sander, 2014.

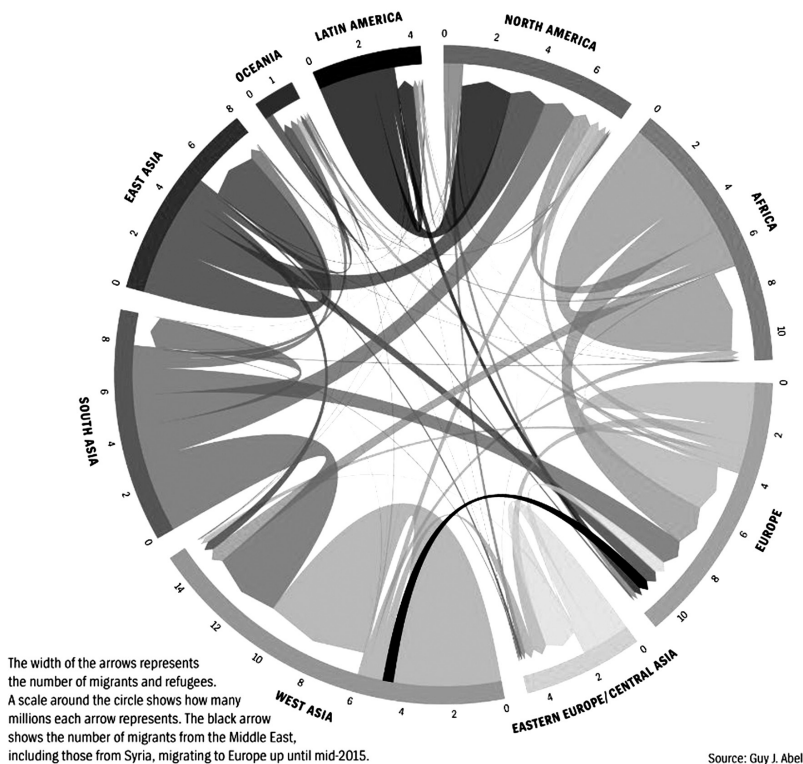
Abel se suprotstavlja aktualnim podacima Ujedinjenih naroda o razmjerima međunarodne migracije. UN je za 2015. godinu iznio procjenu od 244 milijuna međunarodnih migranata i ukazao na dramatičan skok od 41% u odnosu na 2000.godinu (173 milijuna ili 2.8% svjetske populacije). Međutim, taj broj je problematičan jer uključuje sve ljude koji žive izvan mjesta svoga rođenja, bez obzira kada su migrirali (dakle, sve udjele migranata koji su ikada napustili mjesto rođenja i još uvijek su živi) i zapravo malo nam govori o aktualnim migracijskim procesima (tokovima migracije), posebno o pravcima i vremenu migracija.²

2 Na primjer, tu su uključeni: vlasnik kebab restorana koji živi u Njemačkoj već 20 godina, indijski profesor nuklearne fizike koji je prihvatio mjesto na Sveučilištu u Göttingenu 1980-tih, švedski dizajner koji živi u Njemačkoj od 1990-tih, itd. (Abel i Sander, op.cit.). Abel smatra da se radi o traženju većih financijskih sredstava za pomoć i podršku izbjeglicama od strane UN. Naravno, treba spomenuti i problematičnost svih izvora podataka, procjena i registara o migrantima koje UN prikuplja od 200 zemalja u svijetu.

Abel i Sander kao izvor podataka koriste evidenciju UN-a i Svjetske banke o tokovima migracija u dvjesto³ zemalja i teritorija svijeta po petogodišnjim razdobljima od 1960. do danas. Najveći poslijeratni povijesni skok zabilježen je od 1990. do 1995. nakon pada “Željezne zavjese”, početka rata u Afganistanu i genocida u Ruandi (tablica 1). U okviru tako male populacije migranata u svjetskim razmjerima, pitanje je koje su svjetske regije najviše pogođene useljavanjem. Je li to Europa? Kao što je vidljivo na Grafikonu 1, opća percepcija migracijskih kretanja “pati” od europocentrizma, odnosno sklonosti da se vjeruje da se svi žele naseliti u Europu.

GRAFIKON 1. Migracijski tokovi između svjetskih regija 2010-2015.

Mirjana Bobić i
Danica Šantić
*Sigurnost EU vs.
sigurnosti migranata:
Srbija na Balkanskoj
migracijskoj ruti*



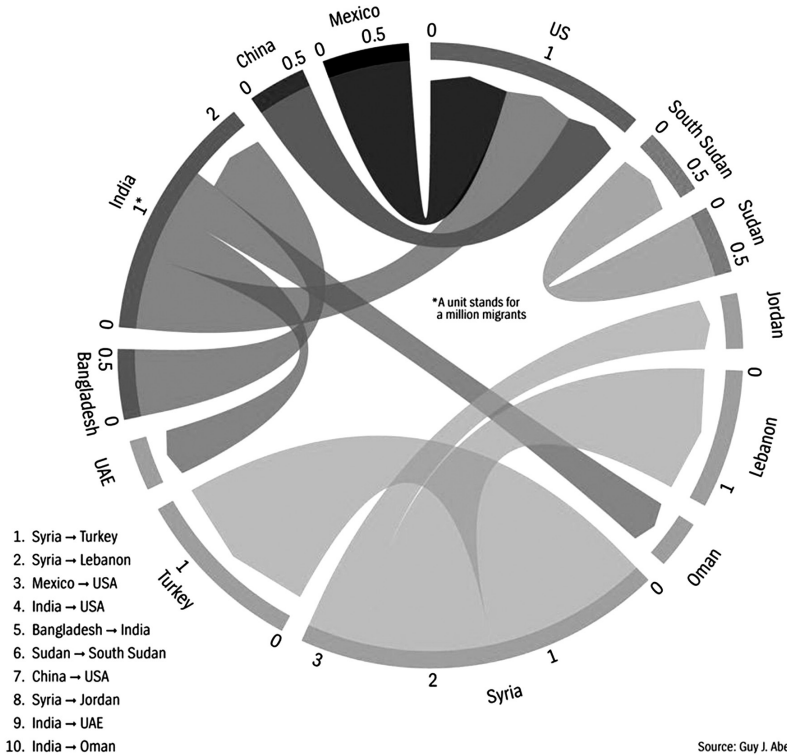
Izvor: Abel and Sander, 2014.⁴

- 3 UN službeno priznaje 193 države, ali se podaci prikupljaju i za određene teritorije koje imaju izvjestan stupanj nezavisnosti, ali nisu priznate od strane većeg broja članica ove organizacije.
- 4 Abelu je novinar njemačkog Spiegela postavio pitanje je li dolazak velikog broja Sirijaca do kraja 2015. u Njemačku i Europu utjecao na značajniji porast imigranata u Europi. Odgovor je bio negativan. Priljev je, kako je izjavio Abel, samo utjecao da se udvostruči ionako tanka linija migracije od Bliskog Istoka ka Europi (Spiegel Online, svibanj 2016). Stoga smatramo da je tzv. migrantska kriza iz 2015. godine bila samo jedna u nizu cikličnih etapa migracijskih procesa, te na globalnoj razini nije imala značajnije efekte.

Grafikon 1 pokazuje da se većina kretanja odvija unutar svjetskih regija, a ne između njih. Najdeblje strelice na grafikonu ukazuju na najučestalija kretanja od Afrike ka Africi, od Bliskog Istoka ka Bliskom Istoku, Istočne Azije ka Istočnoj Aziji. Također, očigledno je da Europljani više migriraju ka Europi nego Afrikanci ka Europi. Najjači transnacionalni tok je i dalje od Srednje ka Sjevernoj Americi, mada je i on u opadanju.

Grafikon 2 pokazuje najintenzivnije migracijske tokove između dvije države. Strelice ukazuju na pravce i jačinu/opseg migracija i vidi se da je najopsežnije kretanje u razdoblju između 2010. i 2015. godine bilo od Sirije ka Turskoj i Libanonu, kao i iz Meksika i Indije ka SAD-u.

GRAFIKON 2. Deset najvećih međunacionalnih migracijskih tokova 2010.-2015.



Izvor: Abel and Sander, 2014.

Velikim intra-regionalnim kretanjima stanovništva (Slika 1) doprinose i masovne unutarnje migracije, odnosno značajni brojevi tzv. interno raseljenih osoba, koji ne prelaze međunarodnu granicu.

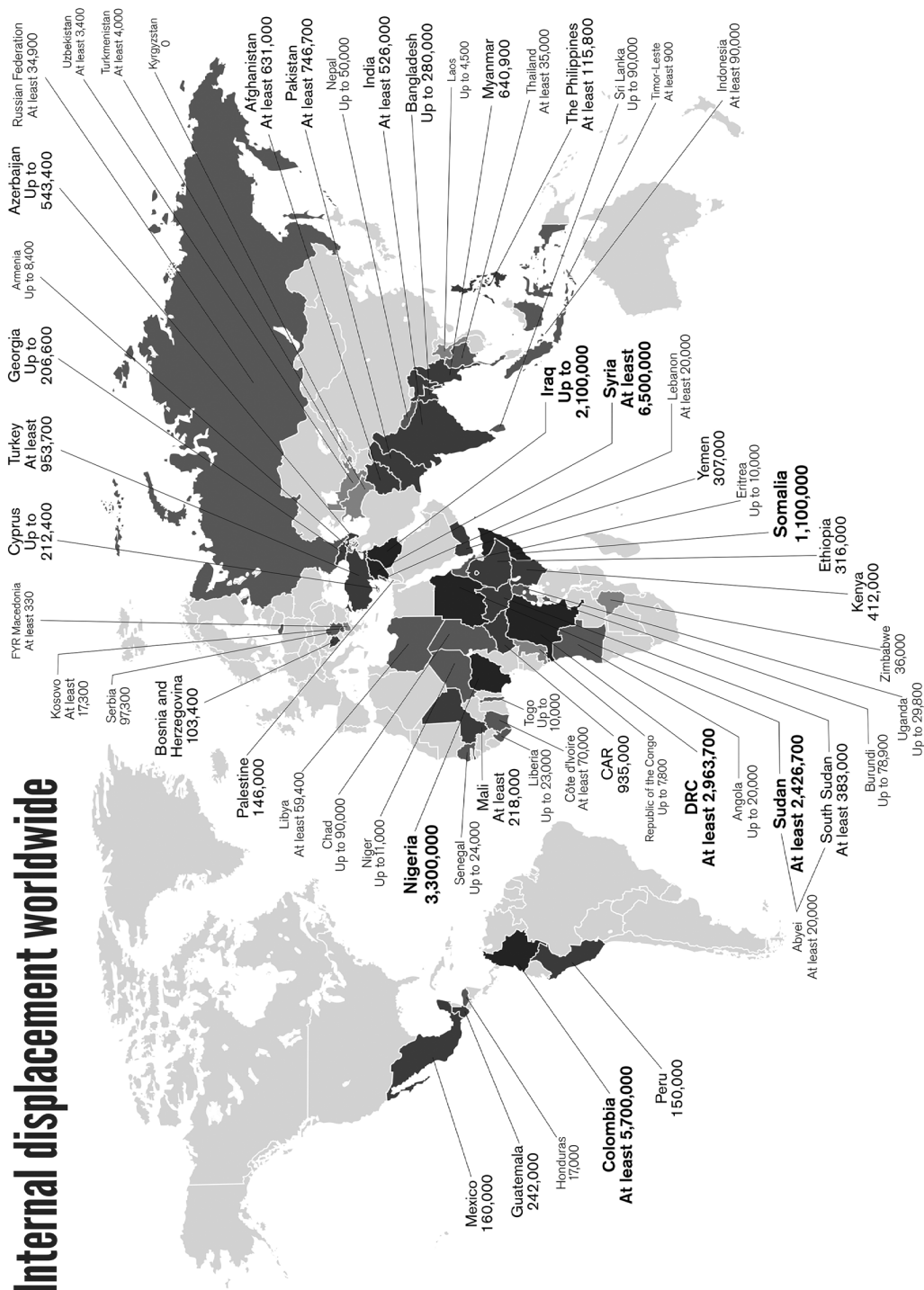
Interno raseljeni unutar teritorija svojih država porijekla (koji po zakonu nemaju status izbjeglica), prinuđeni su bježati iz svojih domova uslijed ratova, nasilja i ugrožavanja ljudskih prava. Oni su ponovno najbrojniji u državama i regijama koji su izvorište sukoba (Slika1) – u Siriji (čak 6 milijuna), potom u Kolumbiji, Nigeriji i dr. Od ukupno 65,3 milijuna raseljenih ljudi u svijetu 2015., prema podacima UNHCR-a, čak 40.8 milijuna su interno raseljene osobe, što govori u prilog činjenici da više od 60% ove populacije ostaje u zemlji svoga porijekla (Korac – Sanderson, 2017).

Drugo pitanje koje upućuje na kritičko preispitivanje europske “migracijske krize” odnosi se na uzroke migracija i dilemu jesu li migranti (nepo)željni. Glavni uzroci migracijskih kretanja stanovništva su demografski pritisak (porast broja stanovnika u svijetu), nedostatak sigurnosti (ratovi, prirodne i ekološke katastrofe)⁵ i težnja ljudi za boljim životom (Avramov, 2017). Stanovništvo svijeta, promatrano u cjelini, danas se povećava uslijed visokih stopa rađanja u nerazvijenim područjima, u Africi i Aziji. Nasuprot njima, razvijeni dijelovi planeta (Europa, Sjeverna Amerika, Japan, Australija, Novi Zeland) imaju negativan prirodni priraštaj, a porastu njihovog stanovništva doprinosi imigracija (vidi Grafikon 1). Europa se još od 1970-ih suočava sa nedovoljnim rađanjem i prirodnim obnavljanjem stanovništva, odnosno izraženim starenjem s vrha i dna starosne piramide uslijed produženog životnog vijeka i smanjenog fertiliteta (Vobecká et al., 2013). U grupi nerazvijenih i zemalja u razvoju povećavaju se priljevi mladog stanovništva koje se treba školovati i zapošljavati, što proizvede pritisak na njihova nerazvijena gospodarstva, dok se u razvijenom svijetu povećava udio umirovljenika, starih i osoba kojima je potrebna dugotrajna njega i briga (Avramov, 2017). Demografska budućnost svijeta ukazuje da će se nejednakosti u životnim šansama među populacijama i starosnim generacijama nastaviti, a možda čak i pojačati. Pritisak mlađih generacija iz nerazvijenog dijela svijeta nastavit će se kroz emigraciju, što znači da će, konkretno u EU, pristizati ljudi različitih jezika, kultura, religija, običaja i uvjerenja, koje treba integrirati. Sadašnji tzv. sigurnosni rizici kojima su izloženi građani EU povezani su s neuspješnom kulturnom integracijom, odsustvom EU identiteta, odnosno neadekvatnom inkluzijom građana imigrantskog podrijetla i njihovih potomaka (Avramov, 2013, 2017).

U uvjetima starenja stanovništva Europske unije, potreba za imigracijom ostaje konstanta njenih budućih populacijskih scenarija (Avramov, 2013; Avramov, 2017). Donji grafikon pokazuje da će budućnost EU (ovdje EU-27 iz 2012.) ostati nepromijenjena s imigracijskim “pritisakom”, a bez njega će nastati izražena depopulacija. To znači da imi-

5 U vezi sa ekološkim prijetnjama dovoljno je navesti aktualni podatak prema kojem ljudski rod troši resurse 1.5 naše planete za svoju potrošnju (Avramov, 2017:5).

Internal displacement worldwide

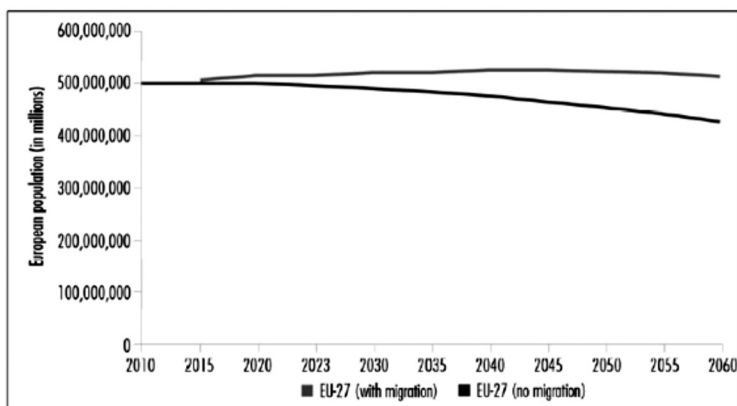


SLIKA 1: Raseljene osobe u svijetu 2014.

Izvor: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

granti nisu objektivna prijetnja opstanku Unije. Naprotiv, kada je riječ o budućnosti Europske unije u razdoblju između 2030. i 2050. godine, ekonomisti predviđaju da će EU-28 biti potrebno milijun imigranata godišnje, od 20 do 45 godina starosti, za koje se očekuje da će dolaziti iz trećih zemalja. Kada se tom opsegu radne snage dodaju članovi njihovih obitelji, novoformiranih ili spojenih iz zemalja podrijetla, dobiva se broj od 62 milijuna ljudi, koji će morati biti prihvaćeni i integrirani na tržištu rada, u obrazovnom, zdravstvenom i mirovinskom sustavu, u području stanovanja, u lokalnim zajednicama, itd. (Global Europe 2030-2050, prema: Avramov, 2017).

GRAFIKON 3: Projekcije EU-27 do 2060. sa i bez imigracije



Source: Eurostat (2012): EUROPOP2010 - Convergence scenario with and without migration

Izvor: EUROSTAT, 2012.

I konačno, pitanje (ne)sigurnosti. Jesu li imigranti prijetnja državnim granicama? Od početka 1990-ih godina, imigracija je u europskim politikama poistovjećivana sa prijetnjom, a prisilni migranti su konstruirani kao ugrožavajući po državne granice. Počevši od poznatih događaja 11. rujna u SAD-u, imigranti se izravno povezuju sa terorizmom. Takva socijalna konstrukcija podržava strah od izbjeglica i teritorijalno i administrativno isključivanje nepoželjnih stranaca – “drugih”. Ova paradigma državne sigurnosti ima dalekosežne negativne posljedice za sigurnost ljudi koji traže utočište i koji imaju pravo na zaštitu i koji bi trebali biti u fokusu brige, umjesto sigurnosti vanjskih granica (Korac-Sanderson, 2017).

Glavna prijetnja sigurnosti u suvremenom kapitalizmu neoliberalnog tipa je ogroman porast socijalnih nejednakosti, koji je do sada nezapamćen⁶ (Avramov, 2017; Korac-Sanderson, 2017). Društvo pozne

6 Krajem 2016. godine, osam ljudi je posjedovalo bogatstvo kao polovica najsiro-

modernosti je rizično i fluidno, zajedništvo među ljudima je “razmontirano”, a moderna konstantno proizvodi viškove ljudi ili ljudski otpad (Bauman, 2009). “Izbjeglice su postale, u karikiranoj sličnosti sa novom moćnom elitom globaliziranog svijeta, primjer za tu ekstrateritorijalnost u kojoj su potopljeni korijeni sadašnjeg *precarité* (podv. Z.B.) ljudskog stanja, tog predvodnika današnjih ljudskih strahova i zebnji. Ti strahovi i zebnje su se, uzalud tražeći odušak, prenijeli na popularnu ljutnju i strah od izbjeglica...Izbjeglice su glineni golubovi za ispoljavanje viška strepnje...” (Bauman, 2009:160).

Živimo u neoliberalnom okruženju kompetitivnog i posesivnog individualizma oličenog u vrhovnom pravu vlasništva i slobodnog izbora na tržištu (Korac-Sanderson, 2017). U takvim okolnostima raste nesigurnost građana u vezi sa poslom, приходима, zdravljem, okruženjem i terorizmom sa kojima je, kako kaže Bauman, lako manipulirati, posebno uz pomoć snažnih desnih populističkih stranaka i najnovijih zaokreta u javnom mnijenju EU.

Migracije se uokviruju u diskurs nesigurnosti, što je zapravo tehnika modernog vladanja ljudima. Time se također otvara jedna mala tržišna niša za proizvodnju opreme za nadzor granica (kule, osmatračnice, ograde, kontejneri, itd), kao i opravdanje za pojačanu upotrebu policije i vojske za združeno upravljanje granicama. Europska unija je u tom kontekstu primijenila paralelne migracijske strategije (Korac-Sanderson, 2017), kao što je “eksternalizacija EU granica” preko ustanovljenja ugovora o suradnji sa sedamnaest trećih država (TCN), izvan Unije, koje podržavaju ciljeve upravljanja granicama EU. U tom smislu financira se tehnička pomoć trećim zemljama, a migracije se uključuju u regionalne razvojne programe.⁷ Trgovinski sporazumi, financijska pomoć, a konkretno, u slučaju Srbije, pregovori o pridruživanju Uniji⁸ uvjetovani su aktivnim sudjelovanjem u ograničavanju imigracije, odnosno participacijom u upravljanju migracijama.

mašnjih na planeti, koji preživljavaju s dva dolara na dan. Između 1988. i 2011. godine prihodi najsiromašnijih 10% stanovnika svijeta povećani su za samo 65 dolara po glavi, dok su prihodi 1% najbogatijih porasli za 11.800 dolara ili 182 puta (Oxfam Report, prema Korac-Sanderson, 2017:31). Isti izvještaj pokazuje da su, usprkos svjetskim mjerama štednje, deset najvećih svjetskih korporacija zajedno ostvarile veći prihod od ukupnih prihoda vlada 180 država svijeta.

- 7 Primjer takvog globalnog projekta je onaj IOM-ov “Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije” (2014.-2018.), koji se odnosi i na Srbiju i koji je namijenjen podršci nacionalnim vladama i njihovim partnerima u uspostavi boljeg sustava kontrole migracija i korištenju humanog potencijala migranata u razvoju lokalnog društva i ekonomije.
- 8 Nakon prihvaćanja odluke o stvaranju združenih vojno-policijskih snaga na makedonskoj i bugarskoj granici, Srbija je otvorila pregovaračka poglavlja 23 i 24. Prvo se odnosi na vladavinu prava i osnovna ljudska prava, a drugo na slobodu i sigurnost, upravljanje migracijama, sustav azila i policijsku suradnju.

Metodologija istraživanja i prikupljanje podataka

U radu je korištena metoda desk analize, odnosno prikupljanja i analize svih relevantnih službenih dokumenata i ostalih sekundarnih izvora koji su povezani sa ispitivanim fenomenom. Detaljno su razmatrani dokumenti, strategije i zakoni implementirani u Srbiji u cilju mogućeg rješavanja migrantske krize, kao i uloga svih relevantnih organizacija koje pružaju pomoć migrantima. Značajna je bila i primjena metode “studying through” (detaljnije o metodi vidjeti kod Stojić Mitrović, 2016), koja podrazumijeva ispitivanje relevantnosti definicija i praksi u službenim dokumentima, ali i njene praktične primjene vezane za osobe na koja se ti pojmovi odnose i koji utječu na njihov status i život uopće.

Drugi izvor bili su podaci prikupljeni na terenu, kao dio aktivnosti u okviru projekta “Camps in Serbia” (vidi fusnotu br. 3) koji je započeo nakon zatvaranja rute u svibnju 2016. godine. U okviru istraživanja analizirani su sustav azilantskih centara i centara za prihvat migranata, upravljanje migracijskom krizom, kao i karakteristike migracijskih tokova. Terensko istraživanje uključivalo je i polustrukturirane i neformalne intervju s migrantima, volonterima, članovima vladinih i nevladinih organizacija. Pored metode intervjua, značajna metoda bila je i metoda opservacije na velikom broju ključnih lokacija u Srbiji, a to su prije svega svi azilantski i prihvatni centri, neformalni smještajni objekti (“makeshift camps”), kao i na lokacijama u centru Beograda, prije svega u Afgan parku, kao glavnoj točki sakupljanja migranata na cijeloj ruti. Poseban aspekt istraživanja odnosio se na djelovanje nevladinih organizacija i njihovu podršku migrantima, prije svega onima u neformalnom smještaju.

Potom su u radu korišteni i podaci Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srbije, Komesarijata za izbjeglice i migracije (KIRS), Međunarodne organizacije za migracije (IOM), UNCHR-a, FRONTEX-a, i drugih relevantnih organizacija koje se bave ovim pitanjima. Prema tome, prikupljena je vrlo bogata i komplementarna iskustvena evidencija, koja nam je omogućila solidnu osnovu za preispitivanje teorijskih postavki i donošenje odgovarajućih zaključaka.

Veliku teškoću u istraživanju predstavljala je činjenica da se situacija na Balkanskoj ruti konstantno mijenja(la), što je onemogućavalo prikupljanje podataka o stvarnom broju migranata i njihovim demografskim karakteristikama. Također, provođenje intervjua se pokazalo vrlo kompleksnim, zato što su migranti stalno u pokretu, jer su jezične barijere evidentne, zato što je vrlo teško organizirati intervjue sa ženama, a značajna stavka je i što je nemoguće provjeriti validnost informacija koje migranti daju. I pored poteškoća u istraživanju, ovo predstavlja značajan korak ka mapiranju migranata na Balkanskoj ruti, zajedno sa njihovim humanitarnim implikacijama.

231

Mirjana Bobić i
Danica Šantić
*Sigurnost EU vs.
sigurnosti migranata:
Srbija na Balkanskoj
migracijskoj ruti*

Balkanska migracijska ruta – uloga Republike Srbije

232

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 2, BR. 2

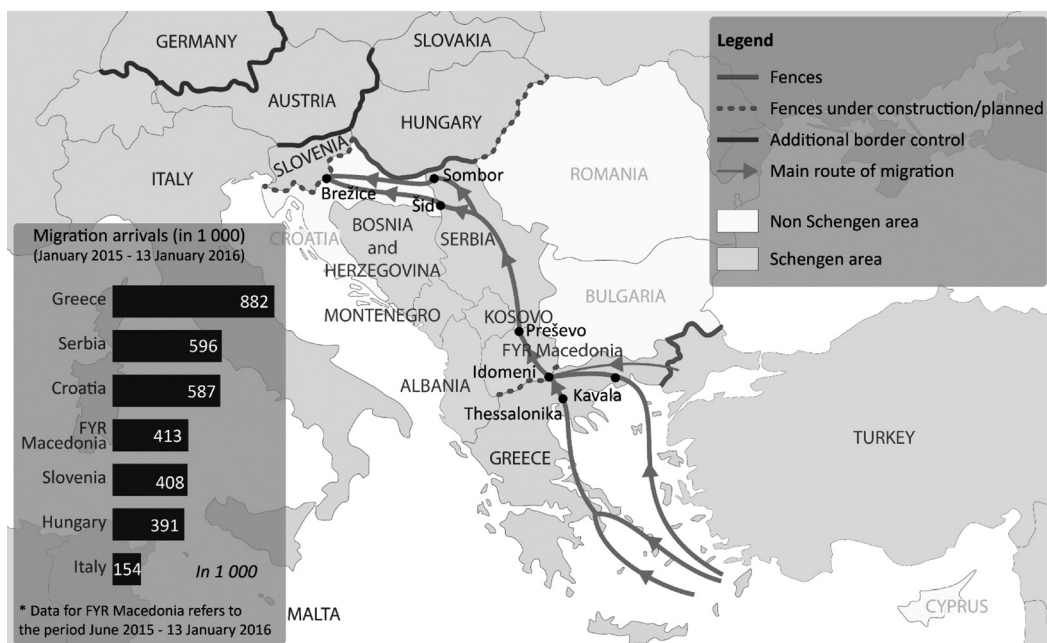
Sukobi koji su doveli do povećanja broja migranata na granicama i unutar Europske unije odvijaju se izvan europskog kontinenta, a umjesto da djeluje na njihove uzroke, EU se bavi njihovim posljedicama (Lutovac, 2016). Val protesta protiv autoritarnih režima na sjeveru Afrike i na Bliskom Istoku, poznatiji kao Arapsko proljeće, započeo je krajem 2010. godine, šireći se iz Tunisa, preko Egipta, Libije, Bahreina i Jemena, da bi u veljači 2011. godine stigao do teritorija Sirije. Ovi politički nemiri utjecali su na oblikovanje migracijskih tokova u Europi, prije svega uslijed porasta broja iregularnih migranata, prvobitno iz Tunisa, a potom u najvećem broju iz Sirije, Iraka, Afganistana i Eritreje, država u kojima desetljećima traju sukobi ili neposredna ratna opasnost. Ovisno o podrijetlu migranata, odnosno geografskom položaju teritorija sa kojih dolaze, mijenjali su se značaj i frekventnost ruta koje su korištene kao najbrži i najsigurniji putevi ka Europi. Tako su još 2005. godine tisuće migranata iz Subsaharske Afrike kao glavne ulazne točke u EU koristile španjolske gradove – enklave na teritoriju Sjeverne Afrike – Ceutu i Melillu, a potom i zapadno-mediteransku rutu. Spomenuti građanski protesti na sjeveru Afrike uzrokovali su masovne migracije preko centralno-mediteranske rute, prije svega prema talijanskom otoku Lampedusa. O intenzitetu migracija preko središnjeg dijela Sredozemnog mora svjedoči podatak da je u 2014. godini broj migranata u EU, koji su koristili ovu rutu, dosegao rekordnu razinu. Međutim, ubrzo nakon toga, već 2015. godine centralno-mediteranska ruta gubi primat, ustupivši mjesto istočno-mediteranskoj ruti, prije svega pomorskoj vezi između Turske i grčkih otoka Kosa, Iosa, Lezbosa, Lerosa i Samosa (Kingsley, 2016, EPRS, 2016, Šantić et al 2017). Prema podacima FRONTEX-a, od siječnja 2009. do kolovoza 2017. godine preko zapadnog Mediterana (obalna i kopnena granica Španjolske) do Europe stiglo je 71.027 osoba, preko centralno-mediteranske rute (obale Malte i Italije) desetotruko više – 745.421 osoba, a preko istočnog Mediterana (obale Cipra i Grčke i kopnena granica Grčke i Bugarske sa Turskom) čak 1.354.872 migranata. U istom razdoblju, preko Balkanske migracijske rute u države EU stiglo je 979.847 migranata.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su se 2015. godine tokovi migranata pomjerali ka istoku i da su države Balkana postale glavne ulazne točke na europski kontinent, odnosno tranzitni teritoriji na putu za Njemačku, Švedsku, Austriju i druge države zapadne Europe. Razlozi za to su brojni, a ovdje se navode samo najvažniji, koji su u

9 http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2017.pdf Podaci FRONTEX-a odnose se na broj pokušaja prelaska granice, a ne na broj osoba (s obzirom da su u pitanju iregularni prelasci, jedna osoba može više puta pokušati prijeći međunarodnu granicu).

funkciji ovog rada. Naime, jedan od osnovnih razloga jest geopolitički položaj Balkanskog poluotoka, jer je ovaj dio Europe most, odnosno koridor između Istoka i Zapada, a migracije su bile i ostale jedan od fundamentalnih elemenata povijesti, te katalizator suvremenih događaja, prije svega u posljednjih nekoliko desetljeća. Također, u usporedbi sa “smrtonosnom” centralno-mediteranskom rutom, prolazak preko Balkana je ocijenjen kao sigurniji, isplativiji, ali i znatno kraći, jer je većina migranata dolazila s prostora Bliskog Istoka. Grčka (2012.) i Bugarska (2014.) izgradile su ograde na kopnenoj granici sa Turskom, što je migracijske tokove usmjerilo preko Egejskog mora na teritorij Grčke, a potom preko Makedonije dalje na sjever ka EU. Posljednji razlog jest postojanje bezviznog režima između zemalja Balkana i EU, što reducira kontrole na granicama (EPRS, 2016). Regija Balkana, karakteristična po masovnom egzodusu izbjeglica ‘90-ih godina 20. stoljeća, i dva desetljeća kasnije zadržava odliku značajnog “opskrbljivača” EU nekim novim migracijskim tokovima, ovog puta s udaljenijih teritorija, te postaje područje tranzita.

SLIKA 2: Balkanska migracijska ruta, 2015.



*Status Kosova je reguliran Rezolucijom 1244 UN-a
Izvor: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI\(2016\)573949_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)

Republika Srbija predstavlja jednu od ključnih tranzitnih zemalja na Balkanskoj migracijskoj ruti. Država s najvećim brojem izbjeglica i interno raseljenih osoba u Europi od '90-ih godina 20. stoljeća, ponovo se sredinom 2015. godine suočila s velikim brojem migranata na svom teritoriju. Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, od siječnja do prosinca 2015. godine 577.995¹⁰ osoba prošlo je preko teritorija Srbije. Prema važećem Zakonu o azilu iz 2008. godine oni su klasificirani kao osobe koje su izrazile namjeru da zatraže azil na teritoriju Republike Srbije, što im je omogućilo regularan boravak u zemlji 72 sata, prije nego što podnesu i službeni zahtjev za dobivanje azila, ali koji su se u njoj zadržavali u prosjeku oko 2 dana. U odnosu na prethodnu, 2014. godinu, broj tražitelja azila povećan je 35 puta, a u odnosu na cjelokupno razdoblje od početka njihove registracije tj. od 2008. do 2014. godine 20 puta. Ovi brojevi ukazuju na razmjere migrantske krize sa kojom se suočila Srbija, prije svega, od srpnja 2015. godine, kada je započeo intenzivan priljev migranata preko teritorija Makedonije. (Šantić et al., 2017; Ministarstvo unutarnjih poslova, 2016; Komesarijat za izbjeglice i migracije-KIRS, 2016).

Broj migranata po mjesecima u drugoj polovici 2015. godine varirao je u skladu sa donošenjem novih propisa i regulativa, ali i donošenjem restriktivnih mjera o prihvatu migranata od strane država EU, kao i preusmjeravanjem migracijskih tokova uslijed zatvaranja pojedinih granica. Najveći broj migranata na teritoriju Srbije registriran je u listopadu 2015. godine, kada je iznosio 180.307 osoba, odnosno gotovo 1/3 njihovog ukupnog broja te godine. U ovom mjesecu je zabilježen i najveći dnevni prihvati migranata na ruti, kada je granicu između Makedonije i Srbije u 24 sata prešlo više od 10.000 osoba. Do najvećih promjena duž Balkanske rute došlo je u rujnu 2015. godine uslijed zatvaranja mađarske granice i preusmjeravanja tokova migranata prema zapadu, ka teritoriju Hrvatske, a zatim i u studenom iste godine kada je počela profilacija migranata i kada su preko grčko-makedonske granice propuštani samo migranti iz Sirije, Afganistana i Iraka, koji su smatrani izbjeglicama, a migranti iz ostalih zemalja su prepoznati kao ekonomski migranti i kao takvi zaustavljeni na ovoj granici, sa namjerom da ih se vrati u države podrijetla. Krajem 2015. i početkom 2016. godine organiziran je niz regionalnih konferencija i sastanaka na najvišim državnim razinama, čiji su zaključci išli u smjeru smanjenja broja iregularnih migranata u pojedinim državama EU, koje su se našle pod najvećim pritiskom ove krize (npr. Austrija, Slovenija). To

10 Procjene o broju migranata koji su tranzitirali preko Balkanske rute u 2015. godini je različit: Europski parlament procjenjuje da ih je bilo 596.000, UNHCR – 815.000, IOM – 639.152. Prema podacima FRONTEX-a, iste godine registrirano je 885.000 iregularnih prelazaka granice (Minca et al., 2017). Ovi brojevi vjerojatno su mnogo veći, jer je procijenjeno da je registrirano svega 2/3 migranata prilikom njihovog dolaska u zemlje tranzita (Šelo-Šabić, Borić, 2016.)

se odrazilo kao domino efekt i na države na Balkanskoj migracijskoj ruti, koje uvode restriktivne mjere za prihvat migranata. Svakako najveća promjena uslijedila je u ožujku 2016. godine kada je sporazumom Turske i EU¹¹ ova tranzitna ruta i službeno zatvorena (Šantić, et al., 2017; KIRS, 2016).

Zatvaranjem Balkanske migracijske rute 2016. godine, broj prelazaka drastično je smanjen, ali migracijski tokovi nisu u potpunosti zaustavljeni. Jedna od najznačajnijih promjena jest pojava tzv. “zaglavljениh” migranata na teritoriju Srbije, čiji je prolaz dalje ka EU značajno otežan, a privremeni boravak u Srbiji produljen. Najveći broj migranata nakon zatvaranja rute dolazi preko teritorija Bugarske, dnevno od nekoliko desetaka do (najviše) 150 osoba. S druge strane, mađarske vlasti uvode praksu prihvata 30 osoba dnevno¹² na temelju popisa migranata registriranih u prihvatnim centrima u Srbiji (Beogradski centar za ljudska prava, 2017). Osoba registriranih na teritoriju Srbije, koje su izrazile namjeru za traženjem azila, bilo je 12.811, što je u odnosu na prethodnu godinu čak 45 puta manje. Od ukupnog broja izraženih namjera za traženjem azila u 2016. godini, svega 577 osoba je i službeno zatražilo azil, što je 4% od ukupnog broja. Statistika o azilnoj proceduri pokazuje da je za najveći broj tražitelja azila (267 osoba) postupak obustavljen, jer su osobe otišle iz Centra za azil i sa teritorija Republike Srbije. Kancelarija za azil je 2016. godine donijela 27 odluka kojima se usvaja zahtjev za azil (od toga je 19 osoba dobilo utočište na teritoriju Srbije – državljani Kube, Sudana, Libije, Kameruna, Afganistana, Irana, Kazahstana i Sirije) (KIRS, 2017). Razlog za drastično smanjenje podnijetih namjera za dobivanje azila jest i odluka vlade Republike Srbije o izdavanju tzv. migrantskih potvrda za državljane “koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti”¹³ (KIRS, 2017: 44). Broj izdanih migrantskih potvrda 2016. godine iznosio je 96.236, i to za državljane Sirije, Afganistana, Iraka, Somalije i Pakistana (KIRS, 2017). Najveći broj osoba koje borave na teritoriju Srbije, nakon zatvaranja balkanske migracijske rute zabilježen je u proljeće 2017. godine i iznosio je više od 7.000 migranata.

- 11 Sporazum između Turske i EU o rješavanju migrantske krize podrazumijeva da će svi iregularni migranti koji dođu iz Turske u Grčku, a ne podnesu zahtjev za azil u Grčkoj biti vraćeni u Tursku. Također, prema sporazumu, za svaku sirijsku izbjeglicu koja bude vraćena iz Grčke u Tursku, jedan državljani Sirije će iz Turske biti primljen u države članice EU. Sporazum podrazumijeva i otvaranje poglavlja za pregovore o pristupanju Turske EU, kao i finansijsku pomoć Turskoj od oko 3 milijarde eura za upravljanje migrantskim tokovima na njihovom teritoriju.
- 12 Taj broj je sukcesivno smanjivan, da bi od proljeća 2017. godine iznosio svega 10 osoba dnevno, samo radnim danima.
- 13 “Potvrda o ulasku na teritorij Republike Srbije za migrante” službeno je objavljena u “Službenom glasniku RS” br. 81 od 24. rujna 2015. godine, ali je primjena započela znatno kasnije. Potvrdu izdaje Ministarstvo unutarnjih poslova na graničnim prijelazima, prilikom ulaska migranata u zemlju ili na teritoriju države ako se tu zateknu bez potvrda.

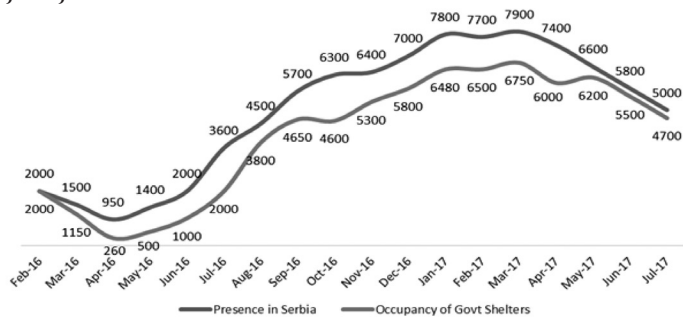
U rujnu 2015. godine Vlada Republike Srbije usvojila je dokument pod nazivom: "Plan reagiranja u slučaju povećanog priljeva migranata" kojim se identificiraju nadležna tijela, organizacije i institucije, njihovi zadaci u slučaju masovnog priljeva migranata, te mjere i aktivnosti koje je neophodno poduzeti, kao i potrebni resursi.¹⁴ S povećanjem broja migranata na teritoriju Republike Srbije, a u skladu sa usvojenim Planom reagiranja, Komesarijat za izbjeglice i migracije sukcesivno je i prema potrebi od 2015. do danas otvorio, renovirao ili proširio kapacitete 18 prihvatnih centara. Pet centara ima status centara za prihvata tražitelja azila (3 stalna centra – Krnjača, Bogovađa i Banja Koviljača i 2 privremena centra – Tutin i Sjenica), a ostalih trinaest su tzv. prihvatni centri (Subotica, Sombor, Kikinda, Preševo, Bujanovac, Vranje, Divljana, Pirot, Dimitrovgrad, Principovac, Adaševci, Bosilegrad i Šid (trenutno izvan funkcije)).

Prema podacima KIRS-a od 10. listopada 2017. godine, na teritoriju Srbije boravilo je 4.064 migranata. Broj osoba smještenih u službenim vladinim centrima bio je 3.851 – od toga je u centrima za prihvata i smještaj tražitelja azila bilo prisutno 1.053 migranata, a u prihvatnim centrima 2.798 osoba. Ukoliko podatak o ukupnom broju migranata na teritoriju Srbije usporedimo sa njihovim brojem u ožujku 2017. godine, kada je iznosio 6.750 osoba, jasno je da je za 6 mjeseci došlo do značajnog opadanja, od gotovo 3.000 osoba. Razloga za opadanje broja osoba u službenim smještajnim objektima ima nekoliko: migranti su manje pokretni u zimskim mjesecima, dok se s poboljšanjem vremenskih uvjeta povećava i njihova mobilnost; postojanje mreže krijumčara oko centara uvjetuje da se više migranata odlučuje na pokušaj iregularnog prelaska granice; migranti koji napuste centre, ali ne uspiju otići iz Srbije se najčešće u statistici pojavljuju kao "migranti koji su izvan službenih objekata za prihvata u Srbiji" (Grafikon 4).¹⁵

14 <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>
(10.11.2017.)

15 <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=ENG&id=2330&-date=0>.

GRAFIKON 4: Broj migranata na teritoriju Srbije prema vrsti smještaja



Izvor: UNHCR Serbia, Update, 24-30 July¹⁶

Nakon zatvaranja Balkanske migracijske rute, sve veći broj osoba se odlučivao za boravak u neformalnom smještaju u napuštenim objektima u blizini Beogradske željezničke stanice (nekadašnja skladišta), Afganistanskom parku u centru Beograda, u objektima “Stare ciglane” kod Subotice, u objektu “Grafosrem” u Šidu, kao i u blizini granice sa Mađarskom i Hrvatskom u improviziranim šatorima. Njihov ukupan broj se u prvim mjesecima 2017. godine povećao na 2.500 osoba. Razlog za izbjegavanje registracije i smještaja u službenim centrima Republike Srbije jest želja za brzom pokretljivošću kroz zemlju, kao i strah od dugog zadržavanja u centrima¹⁷ i readmisije u zemlju podrijetla. Većina ovih objekata je srušena u svibnju 2017. godine, a migranti razmješteni u službene državne centre za njihov prihvata. U neformalnim smještajima u listopadu 2017. godine boravilo je svega nekoliko stotina osoba.¹⁸ Opadanje broja osoba rezultat je uspješnog iregularnog prelaska granice, njihove naknadne registracije u službenim centrima, ali i teškoća u prikupljanju podataka o toj kategoriji migranata (Grafikon 4, KIRS, 2017).

Stoga se može konstatirati da je prema službenim podacima u azilantskim i prihvatnim centrima, kao i u objektima neformalnog smještaja, broj migranata u značajnom opadanju u odnosu na početak 2017. godine. Međutim, prema opservacijama na terenu početkom studenog 2017. godine i razgovorima s volonterima NGO-a, prije svega u Afganistanskom parku u centru Beograda, postoje indicije da je broj migranata u Srbiji ponovo u porastu. Naime, broj ulazaka u Srbiju povećava se na više od 50 osoba dnevno, a kako je broj regularnih izla-

16 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58631.pdf>

17 Očekuje se da će prosječan boravak u Srbiji za jednu izbjegličku obitelj trajati oko godinu dana, a za samce i po pet godina, ukoliko budu čekali legalni izlazak iz zemlje.

18 U Afganistanskom parku registrirano je 187 osoba, na Horgošu 11, a na Kelebiji 15 migranata.

zaka sveden na svega dva dnevno na dva granična prijelaza s Mađarskom, jasno je da se ponovno povećava broj imobilnih ili zaglavljenih migranata u Srbiji.

Od početka 2018. godine situacija na Balkanskoj migrantskoj ruti se ponovno mijenja. Ruta se ovoga puta preusmjerava na teritorij Bosne i Hercegovine. Naime, u posljednjih šest mjeseci preko istočne granice ove države, iz Crne Gore i Srbije ušlo je, neslužbeno, oko 7.000 migranata, koji preko dvije izlazne točke – Velike Kladuše i Bihaća, pokušavaju prijeći na teritorij Hrvatske i dalje ka ostalim državama EU. Najveći broj migranata je porijeklom iz Pakistana, Afganistana i Sirije. To je ponovno stvorilo izvjesni strah od mogućnosti ponavljanja događaja iz 2015. godine i velikog pritiska migranata prije svega na vanjskim granicama EU.

Srbija na Balkanskoj migracijskoj ruti – od humanitarizma ka sekuritizaciji

Na putu ka europskim integracijama Srbija je usvojila “formalne, tj. administrativno-pravne konceptualizacije i uredila svoje institucije zadužene za upravljanje migracijskim tokovima u okviru politike proširenja EU” (Stojić-Mitrović, 2016:336). Vizna liberalizacija, kao i otvaranje pregovaračkih poglavlja, uvjetovali su potrebu za formuliranjem određenih zakonskih akata kojima se reguliraju pitanja azila i tranzitnih migracija. Reakcija državnih tijela Republike Srbije na rješavanje migrantske krize koja se ogleda u nizu usvojenih i ažuriranju postojećih dokumenata (najznačajniji je novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti koji je usvojen u Skupštini Republike Srbije u travnju 2018), različitim pravilnika, mjera i akcija, koje preko politike otvorenih granica, političkog diskursa i javnog mnijenja, deklariraju Srbiju kao ‘refugee-friendly’ državu. Među najvažnijim zakonima koji se odnose na upravljanje migracijskim tokovima u Republici Srbiji, a koji predstavljaju značajan korak ka usklađivanju zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU su Zakon o azilu (2008) i novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (2018), Zakon o zaštiti državne granice (2008), Zakon o upravljanju migracijama (2012), Zakon o zapošljavanju stranaca (2014) i drugi. Također, postojeće strategije na temelju kojih su definirane migracijske politike su: Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009-2014 (2009), Strategija za upravljanje migracijama (2009), Strategija integriranog upravljanja granicom u Republici Srbiji (2006) i Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji (2009), zajedno sa postojećim akcijskim planovima.¹⁹

19 http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h

Otvaranjem Poglavlja 24 – “Pravda, sloboda i sigurnost”, u okviru pristupnih pregovora između Srbije i EU, započeti su pregovori o slobodnom kretanju ljudi, uz jamčenje njihove sigurnosti. Među dvanaest podpodručja koja se tretiraju u ovom poglavlju su i azil, migracije, vize, vanjske granice i šengenska pravna stečevina. Jedno od ključnih područja kojem je posvećena izuzetna pozornost jest pitanje azila, jer se najveći izazovi ogledaju u pripremi kapaciteta za adekvatno smještanje tražitelja azila i njihovo zbrinjavanje. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je izrađen prema preporukama Bruxellesa, a koji je dobio pozitivno mišljenje Europske komisije, kao što je već rečeno, usvojen je u travnju 2018. godine. Uz područje azila, u posebnom fokusu u pregovorima s EU su i pitanja migracija i to: legalnih migracija, sprječavanja ilegalnih migracija, readmisije, postupanja sa strancima itd. Svaka država kandidatkinja za članstvo mora osigurati odgovarajući normativni okvir, koji je usklađen s dokumentima EU u cilju upravljanja migracijama, ali i njegovu punu implementaciju. Također, u ovom poglavlju se razmatra i sprječavanje nezakonitih migracija.²⁰

Međunarodni humanitarni odgovor Srbije počinje se oblikovati osnivanjem Radne grupe za rješavanje mješovitih migracijskih tokova u srpnju 2015. godine, uslijed povećanog priljeva migranata. Članovi Radne grupe su članovi pet ministarstava (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo za Europske integracije, Ministarstvo zdravlja), Komesarijata za izbjeglice i migracije i Delegacije Europske unije u Srbiji. Glavni zadatak Radne grupe jest rješavanje osnovnih humanitarnih potreba najugroženijih migranata i olakšavanje koordinacije i suradnje različitih institucija u organizaciji i pripremi objekata za prijem i tranzit migranata, jačanje sustava njihove registracije, kao i pružanje različitih usluga, uključujući osiguravanje novih i poboljšanje postojećih prihvatnih centara za njihov smještaj, hitnu zdravstvenu zaštitu, hranu i neprehrambene proizvode (“non food items”), kao i osiguravanje odgovarajućih sanitarnih uvjeta u centrima. Jedan od prvih koraka u registraciji i zbrinjavanju migranata bilo je otvaranje prihvatnog centra u Preševu u srpnju 2015. godine, kao jedine točke za registraciju migranata duž cijele Balkanske rute, a potom i ostalih sedamnaest centara prema već spomenutom “Planu akcije u slučaju povećanog priljeva migranata” iz 2015. godine (Šantić, et al., 2017, KIRS, 2016).

Pored Radne grupe i državnih institucija, veliki broj međunarodnih (IOM, UNHCR, UNICEF), kao i nevladinih organizacija (Centar za zaštitu tražitelja azila, Beogradski centar za ljudska prava, Grupa “484”, Caritas, Čovjekoljublje, Fondacija Ane i Vlade Divac, Save the children, Dječje selo, Liječnici bez granica, Danski savjet za izbjeglice,

20 <http://www.seio.gov.rs/>

Adra, Praxis i mnoge druge) u koordinaciji sa vladinim organizacijama i lokalnim zajednicama pružaju pomoć migrantima od početka krize do danas, i to na graničnim prijelazima, u službenim prihvatnim centrima, ali i u Afganistanskom parku u centru Beograda i u neformalnim smještajima. Osnovna karakteristika ovih organizacija jest što su se pomjerile od klasične humanitarne dimenzije kojom pomažu migrantima i pružanja trenutne podrške osobama kojima je pomoć neophodna, tako da imaju značajnu ulogu i u prevenciji, savjetovanju i, prije svega, u razvijanju partnerstva s lokalnim vlastima u upravljanju granicom, izgradnji kapaciteta i legalne podrške i za lokalne institucije i za migrante. Migrantima daju osnovne informacije o zdravstvenoj zaštiti, osiguravaju prevoditelje, kao i stručnu psihološku podršku ukoliko je neophodna. Također, organiziraju aktivnosti za djecu u prihvatnim centrima, pomažu osobama sa posebnim potrebama, maloljetnicima bez pratnje i asistiraju osobama koje se dobrovoljno žele vratiti u zemlju podrijetla (Šantić et al., 2017).

I pored svega navedenog, a u uvjetima izuzetno složene migracijske situacije, Lutovac je mišljenja da “Srbija nema odgovarajući institucionalni i normativni okvir, niti politički odgovor za masovnost mješovitih migracija”, koje su znatno opteretile migracijski i azilni sustav, koji je Europska komisija 2015. ocijenila kao slabo uređen (Lutovac, 2016: 48). Također, isti autor navodi i mišljenje Zaštitnika građana iz 2015. godine, da se Srbija ponijela korektno, humano, ali ponekad nedovoljno organizirano, uglavnom uslijed *ad hoc* pristupa strateškim izazovima” (Zaštitnik građana, 2016: 5, prema Lutovac, 2016).

Humanitarni pristup koji je od početka migracijske krize zauzela Srbija, a koji je međunarodno prepoznat, navodi se kao odnos koje bi sve države na ruti, ali i određiše zemlje, trebale prihvatiti kao dobar primjer. Međutim, svi napori u upravljanju migracijskim tokovima u većini država na Balkanskoj ruti, kao i država članica EU, bili su usmjereni ka zaštiti granica, sprečavanju ulaska migranata, deportaciji, a mnogo manje ka njihovoj integraciji. Sekuritizacija se provlačila kroz sva regulatorna područja, pa su u svim planiranjima pitanja sigurnosti granica i lokalnog stanovništva i kontrole kretanja migranata imala prioritet i veliku materijalnu podršku (Stojić-Mitrović, 2016). S tim u vezi je bilo potrebno afirmirati “humanitarni” diskurs koji tretira pitanje zaštite migranata od krijumčara, kao i rizika kojima su migranti izloženi prilikom iregularnog prelaska granica. U okviru tog diskursa nameću se pitanja otvorena za sekuritizaciju: ekstremni pristupi, diskriminacija, ksenofobija, nacionalizam i rasizam, te se može govoriti o posrednom sekuritizacijskom učinku migracija (Tatalović, Malnar, 2015). U uvjetima velike nezaposlenosti i loše ekonomske situacije, ali i sve češćeg shvaćanja migranata kao prijatnije političkoj, društvenoj, ekonomskoj i ekološkoj sigurnosti, značajan priljev migranata, koji

sve duže ostaju na teritoriju Srbije i čija se djeca uključuju u obrazovni sustav države, može dovesti do nezadovoljstva i ksenofobičnih istupa, kakvih već sada, istina samo u pojedinačnim slučajevima, ima.

Zaključak

Europski kontinent se suočava s novim fenomenom, koji je označen kao fenomen “mješovitih migracija”, gdje ekonomski migranti, izbjeglice i tražitelji azila formiraju tokove ka državama EU, koji se najčešće isprepliću, što otežava reguliranje njihovog statusa. Jasno je da je posljednjih godina povećan priljev migranata iz Afrike i Azije ka Europi. Međutim, postavlja se pitanje može li se dolazak više od milijun osoba iz, u najvećem broju, ratom ugroženih područja, smatrati krizom ili je kriza nastala uslijed nepostojanja odgovora europskih država na ovakve tokove? Ovaj broj svakako nije zanemariv, prije svega ako se sagleda doseljavanje stanovništva ka europskom kontinentu u dugom povijesnom razdoblju, ali njihov udio u ukupnom stanovništvu Europske unije je svega 0,2%, što indicira na razmjerno mali udio koji najbogatije države na kontinentu s lakoćom mogu apsorbirati. Europska “migracijska kriza” u prvom redu je proizvod masovnog doseljavanja izbjeglica iz Sirije, Iraka i Afganistana, koji bježe od rata i religijskog ekstremizma. Ali čak i ukoliko bi sukobi u ovim zemljama završili u najskorije vrijeme, u zemlje EU će i dalje dolaziti stanovnici Eritreje, Somalije, Nigerije, Senegala i drugih afričkih država.

Percepcija migranata kao prijetnje socijalnoj koheziji i sigurnosti postala je vodeća tema javnih rasprava u mnogim državama svijeta, a naročito u EU. S ovakvom promjenom diskursa, od humanitarnog ka sigurnosnom, činjenice o migrantima koje se zasnivaju na dokazima se često previdaju, a mediji u velikoj mjeri plasiraju sliku zasnovanu na dezinformacijama. Razdor između realnosti i percepcije sve se više produbljuje, sa sve prisutnijim i snažnijim stereotipima, zabludama i predrasudama o migrantima. Porast negativnog stava prema migracijama u svijetu dovodi do neuspješne implementacije dobrih migracijskih politika, koje bi dale pozitivan doprinos u upravljanju suvremenim migracijskim tokovima. Stoga je jasno da se u rješavanje pitanja svih tipova prostorne mobilnosti stanovništva moraju uključiti aktivni kreatori javnih rasprava i donositelji politika – vlade država, mediji i civilno društvo.

Humanitarni pristup za koji se opredijelila Republika Srbija međunarodno je prepoznat od početka “migrantske krize” 2015. godine. Međutim, upravljanje migracijskim tokovima u značajnom broju država Balkana, ali i pojedinim članicama EU (Austrija, Slovenija, Hrvatska, Mađarska) fokusirano je na pretežito na zaštitu granica i kontrolu kretanja migranata, a manje na njihov prihvata i integraci-

241

Mirjana Bobić i
Danica Šantić
*Sigurnost EU vs.
sigurnosti migranata:
Srbija na Balkanskoj
migracijskoj ruti*

ju. Sekuritizacija je ušla u sva regulatorna područja i nametnula se kao vodeće pitanje. Izborom humanitarnog pristupa na početku “migrantske krize”, država je nastojala pokazati svoju posvećenost europskim vrijednostima, iako je migracijska politika europskih država u velikom broju slučajeva usmjerena na sigurnosni pristup, odnosno kontrolu kretanja migranata. Promjena političkog diskursa, koja je nastupila početkom 2016. godine (iako i dalje sa dominantnim humanitarnim pristupom) bila je u skladu sa zahtjevima EU za jačanjem kontrole granica, a koji su sastavni dio pregovaračkog procesa za pristupanje Srbije EU i uspostavljanja trgovinske razmjene, financijske pomoći itd. To je uvjetovalo i djelomičnu transformaciju stavova prema migrantima, koji se sve više sagledavaju kao prijetnja političkoj, društvenoj, ekonomskoj i ekološkoj sigurnosti sa potencijalom da eventualno dovedu do potpune promjene narativa prema ovoj ranjivoj populaciji i s tim u vezi rastuće ksenofobije. Navedena situacija bi u značajnoj mjeri mogla predstavljati značajan izazov u sferi integracije migranata, koji su, nakon zatvaranja granica EU, zadržani u Srbiji (‘stranded in Serbia’), a čija djeca su od 2017. godine uključena u obrazovni sustav države. Zbog toga je neophodno primijeniti uravnotežen humanitarni pristup prema ovim mješovitim migracijskim tokovima, koji je potrebno usuglasiti na međudržavnoj i regionalnoj razini.

Mirjana Bobić*
Danica Šantić**

EU Security vs. Security of Migrants: Serbia on the Balkan Migration Route

243

SUMMARY: The paper assumes that the latest Balkan migration crisis has been constructed as a security threat to EU countries and its citizens, while the safety of people fleeing war, famine, conflict, demographic and environmental pressures (from Africa and Middle East) is largely neglected and transferred to the non-governmental sector, humanitarian organizations and private individuals. The enormous cost of endangering the human safety of persons on the move is ignored (increase in mortality, the spread of smuggling networks, illegal entry, trafficking in human beings, etc.). Forced immobility due to the inability to cross the borders in the countries of transit is associated with numerous social problems, in conditions of unpreparedness for increased inflow, acceptance and protection of migrants, both at global and local level.

Since the beginning of the migrant crisis, Serbia has taken a “refugee friendly” policy, which implies a responsible, humanitarian approach. However, the change in political discourse on migration flows in connection with the opening of some chapters related to EU accession has led to a shift towards a security position, that is, the adoption of discourses that increasingly take on an alarming connotation. For all the foregoing, the paper will show the position of migrants and asylum seekers in Serbia, as well as the (unwillingness) of the state to respond to the growing challenges in the area of their acceptance and protection, primarily after March 2016 and the official closure of the Balkan route.

KEY WORDS: Security, migrants, Balkan migration route, Serbia, immobility.

* Mirjana Bobić, PhD, Faculty of Philosophy, University of Belgrade.
E-MAIL: mirjana.bobic@gmail.com

** Danica Šantić, PhD, Faculty of Geography, University of Belgrade.
E-MAIL: danicam@gef.bg.ac.rs

Literatura

- Abel, Guy, Sander, Nikola. 2014. Quantifying Global International Migration Flows. *Science*, March 28, 2014. Vol. 343, (6178):1520-1522
- Ambrosini, Maurizio. 2016. From "illegality" to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process, *International Migration*, Vol.54. No. 2.
- Avramov, Dragana. 2013. Immigration and Integration Scenarios in Global Europe: Forward -Looking up to 2050, *Sociologija*, Vol.LV, No. 2, Beograd: Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore i Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- Avramov, Dragana. 2017. Immigration and integration of immigrants: Impacts of research for social and security policies. *European Journal of Human Security* (EJHS), Volume 1, 2017, forthcoming, Faculty of Security Studies University of Belgrade.
- Balibar, Étienne. 2012. Strangers as Enemies. Walls all over the world and how to tear them down. *Mondi Migranti*, 6 (1).
- Bauman, Zygmunt. 2009. *Fluidna ljubav. O krhkosti ljudskih veza*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Beogradski centar za ljudska prava. 2017. Pravo na azil u Republici Srbiji, Beograd
- Beznic, Barbara, Speer, Marc and Stojic Mitrovic, Marta. 2016. *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung, Southeast Europe.
- Bobić, Mirjana, Janković, Stefan. 2017. New Spectre Haunting Europe? in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp xi-xiii.
- Colyer, Michael, King, Russel. 2016. "Narrating Europe's Migration and Refugee 'Crisis'", *Human Geography*, Vol.9, No2: 1-12
- de Haas, Hein. 2007. *The Myth of Invasion. Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, University of Oxford: International Migration Institute.
- EPRS, 2016. "Migration and Asylum", <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro> (28.11. 2017).
- IOM, 2016. "Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond", http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf (28.12.2017).
- King, Russel, Lulle, Aija. 2016. *Research on Migration: Facing Realities and Maximizing Opportunities. A Policy Review*, Brussels: European Commission, DG for Research and Innovation.
- King, Russel. 2002. "Towards a New Map of European Migration", *International Journal of Population Geography*, 8.
- Kingsley, P., 2016. *The New Odyssey. The Story of Europe Refugee Crises*. London, The Guardian.
- KIRS, 2017. *Migracioni profil Republike Srbije 2016*. Beograd: KIRS ("Migration Profile of the Republic of Serbia in 2016")
- KIRS, 2016. Pregled aktivnosti preduzetih tokom povećanog priliva migranata. (<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang>

- =ENG&id=2330&date=0)
(25.10.2017).
- Korac-Sanderson, Maja. 2017. "Bordering and Rebordering Security: Causes and Consequences of Framing Refugees as a "Threat" to Europe", in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp 25-41.
- Lutovac, Zoran. 2016. Migracije i evropske integracije Srbije. *Stanovništvo*, Vol.54., No1. Beograd: Centar za demografska istraživanja Instituta društvenih nauka.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova. 2016: Dokumentacione tabele.
- Pécoud, Antoine, Paul de Guchteneire. (eds.). 2007. *Migration Without Borders. Essays on Free Movement of People*, Paris: Unesco Publishing and Berghan Books (New York and Oxford).
- RRMMP. 2016. Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe: Eastern Mediterranean and Eastern Balkans Route, UN.
- Spigel Online, May, 17, 2016, Global Migration? Actually the World is Staying Home (by Guido Mingels), <http://www.spiegel.de/international/world/why-global-migration-statistics-do-not-add-up-a-1090736.html>, (29.3.2018).
- Stojić Mitrović, Marta. 2016. Azil i neregularne migracije u Srbiji na početku XXI veka: kulturne paradigme. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet. Beograd
- Šelo Šabić, Senada, Borić, Sonja, At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route, 2016, http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/05/At-the-Gate-of-Europe_WEB.pdf.
- Šantić, Danica, Minca, Claudio, Umek, Dragan. 2017. The Balkan Migration Route. Reflections from the Serbian Observatory. in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection*. Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp 221-239.
- Tatalović, Siniša, Jakešević, Ružica. 2016. Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj, FES i Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Tatalović, Siniša, Malnar, Dario. 2015. Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. Političke analize, Vol.6 No.23. Zagreb.
- UNHCR. 2016. *Gender assessment of the refugee and migration Crisis in Serbia and FYR Macedonia*, Istanbul: Europe and Central Asia Regional Office.
- Vobecká, Jana, William P. Butz and Gerald Cirilo Reyes, 2013. *Population Trends and Outcomes in UNECE Region. Outcomes, Policies and Possibilities*. UNFPA and IIASA.
- Welsh, Jennifer. 2016. *The Return of History: Conflict, Migration, and Geopolitics in the Twenty-First Century*. Toronto: Anansi Press.

Internetski izvori:

- <http://www.spiegel.de/international/world/why-global-migration-statistics-do-not-add-up-a-1090736.html> (22.10.2017)
- <http://www.internal-displacement.org/assets/>

- publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf (22.10.2017)
<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>
(25.10.2017)
- <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13058.pdf>
(25.10.2017)
- <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=into> (25.10.2017)
- <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>
(10.11.2017)
- http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2017.pdf
(11.11.2017)
- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI\(2016\)573949_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)
(12.11.2017)
- <http://www.seio.gov.rs/> (12.11.2017)
- <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/58631.pdf>
(13.11.2017)
- http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h (13.11.2017)