



BIULETYN

Nr 90 (1327), 20 października 2015 © PISM

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

Polityka sąsiedztwa nie zażegna kryzysu uchodźczego

Elżbieta Kaca

Zbliżająca się rewizja polityki sąsiedztwa powinna ulepszyć partnerstwa na rzecz mobilności, wprowadzić cywilno-wojskowy format misji zarządzania granicami oraz rozszerzyć współpracę o kraje pochodzenia imigracji. Mało realistyczne są jednak oczekiwania, że znacząco wpłynie ona na usprawnienie kontroli migracji u południowych sąsiadów Unii i pomoże opanować kryzys uchodźczy.

W związku z kryzysem migracyjnym instytucje unijne przygotowują rewizję europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), by m.in. wzmocnić współpracę w dziedzinie migracji z południowymi sąsiadami UE – Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Marokiem, Libanem, Libią, Palestyną, Syrią i Tunezją. Wprawdzie dla zażegnania kryzysu najważniejsze jest obecnie ograniczenie napływu imigrantów przybywających do Unii głównym wschodnim szlakiem śródziemnomorskim przez Turcję (359 171 nielegalnych przekroczeń granicy UE w okresie styczeń–sierpień 2015 r.), jednak centralnym szlakiem śródziemnomorskim, przez kraje Afryki Północnej, dociera również wiele osób z Erytrei i krajów Afryki Subsaharyjskiej (128 619 przekroczeń)

Jednym z głównych celów EPS było utworzenie strefy buforowej, w której państwa sąsiadujące z Unią będą odpowiedzialne za kontrolę nieuregulowanych migracji. Częściowo udało się to w regionie Partnerstwa Wschodniego, a objęte nim państwa, w zamian za zniesienie wiz bądź ułatwienia w ich wydawaniu, podjęły wymagane reformy. Jednak wobec południa, pogrążonego w konfliktach i charakteryzującego się dużo większą skalą migracji, podejście to nie okazało się skuteczne.

Niewielki wpływ na reformy. Unii trudno jest zachęcić partnerów do współpracy w dziedzinie migracji. O niewielkim zaangażowaniu świadczy poziom unijnej pomocy przeznaczonej na reformy i programy migracyjne w relacjach dwustronnych. Budżet na ten cel wynosi obecnie tylko 82,4 mln euro łącznie w ośmiu krajach, w których realizowane są takie programy (9% wartości pomocy dwustronnej). Tylko trzy kraje (Tunezja, Maroko, Jordania) spośród dziesięciu zdecydowały się na zaawansowaną kooperację i w latach 2013–2014 podpisały tzw. partnerstwa na rzecz mobilności, umożliwiające współpracę operacyjną w dziedzinie walki z nieuregulowaną imigracją oraz migracje cyrkulacyjne, czyli tymczasowy pobyt cudzoziemców legalnie zatrudnionych na terenie UE. Państwa te są zainteresowane przyjmowaniem unijnej pomocy finansowej i dobrymi relacjami z UE, która naciskała na sfinalizowanie tych porozumień po wiosnie arabskiej. Unia próbuje obecnie zachęcić do podpisania takiej umowy Liban, otrzymujący znaczną unijną pomoc dla uchodźców. Jak dotąd, udało się nawiązać z nim tzw. dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa. Pozostałe państwa (np. Egipt, Izrael) albo są pogrążone w wewnętrznych konfliktach (Libia, Syria), albo nie chcą podjąć takiej asymetrycznej współpracy. W zamian bowiem za mało konkretne obietnice zwiększenia migracji cyrkulacyjnych i ułatwienia w wydawaniu wiz, partnerstwa zobowiązują strony do podpisania umów o readmisji, umowy o współpracy z Frontexem, reform w zakresie zarządzania granicami, kontroli nieuregulowanej migracji, walki z przemytem ludzi oraz ulepszenia ochrony praw uchodźców.

W wyniku podjętych partnerstw Maroko negocjuje umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, a Unia przygotowuje się do rozmów na ten temat z Tunezją i Jordanią. Co więcej, Maroko i Tunezja negocjują umowy o współpracy operacyjnej z Frontexem. Dla Unii podpisanie umów o readmisji jest korzystne, gdyż umożliwia odsyłanie z terytorium UE imigrantów, którzy nielegalnie przekroczyli granicę z kraju sygnatariusza umowy.

Wpływ partnerstw na rzecz mobilności na podjęcie reform w dziedzinie polityki migracyjnej jest jednak niewielki. Maroko przyjęło założenia nowej polityki migracyjnej i azylowej, a Tunezja przygotowała strategię zarządzania granicami i nowy projekt prawa dotyczącego azylu i statusu uchodźcy. Choć Unia finansuje reformę polityki migracyjnej w Maroku (przeznaczyła na ten cel 10 mln euro) oraz budowę zintegrowanego zarządzania granicami i reformę systemu bezpieczeństwa Tunezji (3 mln euro), to według ocen KE kraje te nadal nie wdrożyły przyjętych norm i wątpliwe jest, czy się na to zdecydują. Partnerstwa nie są wiążące prawnie, a Unia, poza wywieraniem nacisków politycznych, nie postawiła konkretnych warunków. Ponadto partnerstwa nie oferują większych korzyści. Jedną z nich to ułatwienie podejmowania legalnej pracy w Unii, jednak dotyczy tylko wysoko wykwalifikowanych pracowników, i tylko niektórych państw unijnych.

Znaczna pomoc dla uchodźców. Mimo problemów z przeprowadzeniem reform, państwa sąsiadujące z Syrią (Jordania, Liban) chętnie korzystają z unijnej pomocy na rzecz uchodźców znajdujących się na ich terytorium. W 2014 r. UE przeznaczyła blisko 500 mln euro na pomoc uchodźcom z Syrii przebywającym w Libanie, który przyjął ich wówczas ok. 1,2 mln, a uchodźcy stanowili ponad 25% populacji tego kraju. W ramach pomocy udzielonej Libanowi Unia wygenerowała różnego typu fundusze, pochodzące z Europejskiego Funduszu Sąsiedztwa (249,5 mln euro), pomocy humanitarnej (182,3 mln euro) oraz Instrumentu na rzecz Stabilności (27,6 mln euro). Co więcej, w ramach polityki sąsiedztwa funkcjonują również dwa programy regionalne, które mogą być współfinansowane dodatkowo przez zainteresowane państwa członkowskie i instytucje. Regionalny program rozwoju i ochrony skierowany jest do uchodźców przebywających w Jordanii, Libanie i Iraku (27 mln euro), a regionalny fundusz powierniczy UE w reakcji na kryzys w Syrii („Madad”) – do uchodźców z Syrii przebywających w krajach z nią sąsiadujących (budżet 40 mln euro). Należy jednak zauważyć, że największe wsparcie dla stabilizacji i rozwoju wewnątrz Syrii oraz dla syryjskich uchodźców w wysokości 4 mld euro jest udzielane w ramach pomocy humanitarnej Unii.

Zarządzania granicami – ograniczone wsparcie. Państwa południowe są również skłonne do pozyskiwania unijnej pomocy na rzecz lepszego zarządzania granicami, ponieważ nie wiąże się to z restrykcyjnymi warunkami i ma najczęściej formę niezobowiązującego doradztwa i dostaw sprzętu. Unia wspiera budowę zintegrowanego systemu zarządzania granicami w Libanie i Tunezji. Prowadzi kilka projektów w tej dziedzinie, np. na granicy libańsko-syryjskiej, która jest tylko częściowo delimitowana, UE zapewnia doradztwo i szkolenia oraz dostarcza sprzęt różnego typu (nieśmiercionośny) dla libańskich organów bezpieczeństwa: sił zbrojnych, sił bezpieczeństwa wewnętrznego oraz służb celnych (budżet na lata 2013–2016 wynosi 3,7 mln euro). W regionalnym ujęciu Unia realizuje projekt wzmocnienia systemów nadzoru granicznego w Afryce Północnej – śródziemnomorską sieć „Seahorse” o budżecie 4,5 mln euro.

Niestabilność polityczna w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie powoduje jednak, że Unia ma tam ograniczone możliwości stosowania klasycznych misji cywilnych zarządzania granicami, jakie z powodzeniem są realizowane w innych regionach. W 2013 r. Unia powołała w Libii misję cywilną w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (EUBAM Libia), o rocznym budżecie 26 mln euro i planowanym stuosobowym personelu, aby wspierać władze libijskie w kontroli granicy lądowej, morskiej i powietrznej. Jednak w związku z niestabilną sytuacją w 2014 r. wewnętrzną misję przeniesiono na teren Tunezji, personel ograniczono do 17 ekspertów, a działania – do organizacji warsztatów.

W kierunku zmian. Dokonując rewizji polityki sąsiedztwa, Unia powinna uzależnić swoją politykę migracyjną od tego, czy państwa są zainteresowane pogłębioną współpracą w tym obszarze (jak Tunezja, Maroko, Liban, Jordania). Wobec takich krajów należy znacznie zwiększyć zachęty do reform poprzez uruchomienie programów migracji cyrkulacyjnych dla pracowników niskowykwalifikowanych oraz funduszy na wdrażanie przyjętych norm prawnych w dziedzinie polityki migracyjnej. Na przykład dla realizacji umów o readmisji istotne będzie zapewnienie odpowiedniej infrastruktury ośrodków recepcyjnych. Unia powinna też zwiększyć nakłady na integrację imigrantów w tych krajach – niektóre z nich stały się już państwami docelowymi migracji. Unijne zachęty trzeba jednak obwarować konkretnymi warunkami, których spełnienie umożliwi rozliczenie rezultatów.

Z państwami, które nie mają rozwiniętych relacji z Unią, należy nasilić współpracę w dziedzinie zarządzania granicami i walki z przemytem ludzi. Taka kooperacja powinna być uzupełniana o kraje pochodzenia imigracji z Afryki Subsaharyjskiej. Jest to istotne zwłaszcza dla lepszej kontroli centralnego szlaku śródziemnomorskiego. Ponieważ realizację misji cywilnych i projektów utrudnia niestabilna sytuacja polityczna w wielu krajach południowego sąsiedztwa, Unia powinna wypracować cywilno-wojskowy format misji zarządzania granicami w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Powyższe działania powinny być wsparte odpowiednim zwiększeniem finansowania. Ponieważ poziom absorpcji funduszy unijnych w regionie południowego sąsiedztwa jest dość niski (w 2014 r. w ramach programów bilateralnych zużytkowano tylko 64% środków), niewykorzystane corocznie środki finansowe można przenieść na tego typu inicjatywy.