

## IMPACTUL MIGRAȚIEI ASUPRA UNITĂȚII POLITICE A UNIUNII EUROPENE

### THE IMPACT OF MIGRATION ON THE EUROPEAN UNION'S POLITICAL UNITY

Alina Ligia Dumitrescu\*, Iulia Monica Oehler Șincai\*  
*Institutul de Economie Mondială – Academia Română, București, România*

#### Rezumat

*Articolul își propune să investigheze impactul migrației asupra unității politice a Uniunii Europene (UE). Sunt analizate diferitele puncte de vedere ale liderilor europeni privind migrația și sunt prezentate provocările legate de găsirea unor soluții mai eficiente, solidare și unitare la nivel comunitar.*

*Problemele de natură umanitară, socială, economică și de securitate care au însoțit criza migrației în ultimii trei ani pot fi privite ca un examen de maturitate a blocului comunitar, de al cărui succes depinde însăși existența UE, ca un spațiu al culturii și civilizației europene, fundamentat pe cele trei principii ce stau la baza construcției arhitecturii UE: „libertate, egalitate și fraternitate”.*

**Cuvinte-cheie:** Uniunea Europeană (UE), migrație, impact, politici, integrare, multilateralism

**Clasificare JEL:** J18, F5, F68

#### Abstract

*This paper aims to analyse the impact of migration on the European Union's political unity. The European leaders' different views on migration are examined, as well as the challenges related to finding more effective, joint and unitary solutions at the Community level.*

*The humanitarian, social, economic and security issues raised by the migratory waves over the past three years may be seen as a maturity test for the community bloc, on whose success the very existence of the EU depends, as a space of European culture and civilization based on the three principles which underlie the construction of the EU architecture, i.e.: "freedom, equality and fraternity".*

**Key words:** European Union (EU), migration, impact, policies, integration, multilateralism

**JEL Classification:** J18, F5, F68

---

\*Autori de contact: dr. Alina Ligia Dumitrescu, e-mail: alinaligia1@yahoo.com; dr. Iulia Monica Oehler-Șincai, e-mail: oehler.sincai@gmail.com.

## 1. Introducere

Gestionarea eficientă a migrației în spațiul Uniunii Europene (UE) reprezintă una dintre prioritățile politice ale Comisiei Europene prezidate de Jean-Claude Juncker.

În mai 2014, în calitate de candidat la președinția Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker și-a prezentat *Planul în cinci pași cu privire la imigrație*, respectiv: (1) punerea în aplicare a sistemului comun de azil; (2) intensificarea asistenței oferite de Biroul european de sprijin pentru azil, acesta urmând să acorde asistență prioritară statelor aflate sub „presiuni deosebite”; (3) intensificarea cooperării cu țările terțe, în special cu țările Africii de Nord; (4) sprijinirea imigrației legale, care este în interesul pe termen lung al UE; și (5) asigurarea granițelor UE.

În mai 2014, Juncker afirma că: *„Valorile comune europene și responsabilitatea istorică sunt punctul de plecare atunci când ne gândim la viitorul politicii comunitare în materie de migrație. Europa va avea nevoie de mai multă solidaritate pentru a se pregăti pentru viitor. Vorbim despre viitorul unui continent prosper, care va fi întotdeauna deschis celor care se află într-o situație dificilă, dar care de asemenea va aborda în mod solidar provocarea reprezentată de migrație și nu va lăsa unele țări să facă față singure acestui fenomen”*. Prin urmare, principiul de bază al politicii UE în materie de migrație este acela al **solidarității**, al unui echilibru corect între reglementarea eficientă a imigrației legale și combaterea imigrației ilegale (European Parliament, 2017). La acesta se adaugă **principiul protecției securității cetățenilor**, reiterat la 14 decembrie 2017 în Declarația comună privind prioritățile legislative ale UE pentru 2018-2019 la nivelul Parlamentului European, președinției prin rotație a Consiliului și al Comisiei Europene și totodată cel al **repartizării echitabile a responsabilităților**. Preocupările Comisiei pentru soluționarea corectă a crizei migrației sunt demonstrate nu doar în „Planul de acțiune în zece puncte privind migrația” al Comisiei, din 20 aprilie 2015, și Agenda europeană cuprinzătoare privind migrația, din mai 2015, dar și în toate inițiativele ulterioare.

Multilateralismul a fost definit de Miles Kahler (1992) drept „o guvernare globală”, iar principiul său de bază a fost acela al „opozității față de aranjamentele bilaterale”, considerate drept factori de sporire a influenței statelor puternice asupra celor mai puțin dezvoltate și creșterea riscului de conflict internațional. Multilateralismul stă la baza construcției multor instituții internaționale, printre care și a UE, având rolul de a descuraja unilateralismul și de a conferi statelor membre, indiferent de dimensiune, o putere și o influență pe care altfel nu ar putea să o exercite.

Pisani-Ferry (2018) atrage atenția că *„guvernanța globală necesită reguli bine stabilite, deoarece flexibilitatea și bunăvoința nu pot rezolva singure problemele cele mai dificile cu care se confruntă economia mondială”*. În contextul respingerii multilateralismului de către anumiți jucători majori din sistemul relațiilor internaționale, calea care trebuie urmată – în opinia lui Jean Pisani-Ferry – este de a determina, de la caz la caz, *„cerințele minime ale unei acțiuni colective eficiente”* și de a *„ajunge la un acord privind reformele care îndeplinesc aceste condiții”*. Apreciem că acest raționament poate fi extins cu succes și în cazul soluționării crizei migrației din UE.

Basco (2017) împărtășește opinia președintelui francez Emmanuel Macron, potrivit căreia: „*Nu există nimic mai eficace decât multilateralismul în lumea noastră actuală, deoarece toate provocările sunt multilaterale: războiul, terorismul, schimbările climatice, economia digitală*”. În virtutea dimensiunii globale a fenomenului migrației, putem aprecia că și acesta este o provocare multilaterală, cu multiple implicații pe plan politic, de securitate, dar și social și economic în același timp.

În prezentul articol argumentăm că, în pofida încercărilor Comisiei Europene de a impune respectarea principiilor solidarității, securității și repartizării echitabile a responsabilităților, unele state membre ale UE au încercat să se eschiveze de la aceste obligații. Afectate de fenomenul migrației în masă în mod diferențiat, statele membre ale UE au avut puncte de vedere divergente cu privire la soluționarea crizei migrației, iar unele măsuri adoptate unilateral de acestea, precum închiderea temporară a granițelor, au avut puternice efecte negative asupra altor țări vecine (Oehler-Șincai, Bulin, Tănase, 2017; Dumitrescu, 2017).

Ținând cont de toate aceste aspecte, întrebarea centrală în jurul căreia sunt construite raționamentele acestei analize este următoarea: *Își poate păstra UE unitatea politică, fundamentată pe multilateralism, în pofida tuturor provocărilor și tensiunilor interne existente?*

## **2. Prioritățile actuale ale UE în materie de migrație**

În fața celei mai grave crize a refugiaților<sup>1</sup> de după cel de-al Doilea Război Mondial, UE a răspuns prin solidaritate. Numai în 2016, statele membre ale UE au acordat azil unui număr de 710.395 de refugiați și au asigurat relocalizarea a 14.205 de persoane care aveau nevoie de protecție, de trei ori mai mult decât Australia, Canada și Statele Unite la un loc în acel an (Graficul 1) (Comisia Europeană, 2017a).

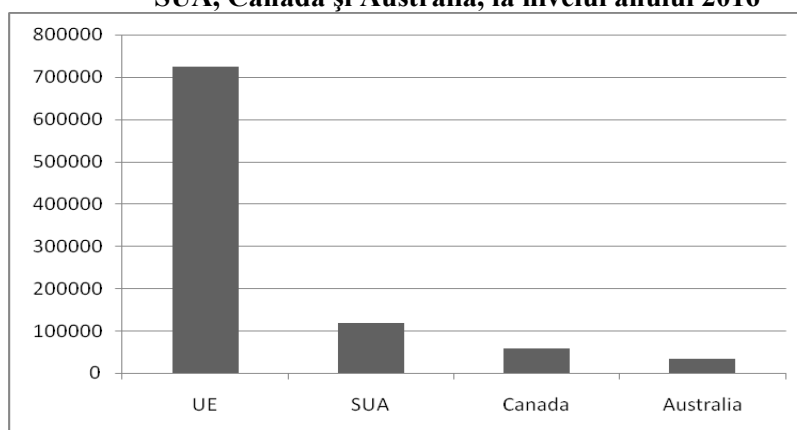
Cu toate acestea, SUA reprezintă din 1970 principala țară de destinație a migraților internaționali, numărul total al imigraților în SUA ridicându-se la circa 47 milioane în 2015, comparativ cu cea de-a doua țară majoră de destinație a migraților, Germania, cu 12 milioane de migrați (United Nations, 2018).

În perioada 2016-2017, se remarcă numeroase inițiative ale UE în vederea combaterii imigrației ilegale, respectiv:

---

<sup>1</sup> Un *refugiat* poate fi definit ca un „*imigrant constrâns de împrejurări*”, respectiv orice persoană care este obligată să-și părăsească țara de origine și care nu poate să se reîntoarcă din motive de agresiune, război, persecuții legate de natura etnică, de orientarea religioasă, de naționalitate, de opinie sau apartenența politică (potrivit Convenției ONU privind refugiații din 1951 - Articolul 1.a.2). O astfel de persoană poate fi numită *solicitant de azil până la acordarea statutului de refugiat* de către statul unde a depus cererea sau de către Agenția ONU pentru refugiați.

**Graficul 1: Numărul de noi azilanți în UE, comparativ cu SUA, Canada și Australia, la nivelul anului 2016**



Sursa: European Commission (2017a).

(1) Acordul cu Turcia, din martie 2016, prin care descurajată migrația neregulamentară dinspre Turcia către UE (în special cu destinația Grecia);

(2) Cadrul de parteneriat privind migrația, din iunie 2016, convenit cu cinci țări din Africa de Nord: Mali, Nigeria, Niger, Senegal și Etiopia;

(3) Planurile de acțiune specifice pentru alte țări terțe, precum Libia;

(4) Adoptarea de comunicări specifice și rapoarte, de pildă: „Migrația pe ruta central-mediteraneană – Gestionarea fluxurilor de migrație, salvarea de vieți omenești” (25 ianuarie 2017), raportul privind „operaționalizarea Poliției de frontieră și a Gărzii de coastă la nivel european” (25 ianuarie 2017), Comunicarea privind „eficientizarea politicii de returnare a UE – un plan de acțiune reînnoit” (2 martie 2017), prin care este actualizat Planul de acțiune al UE, din 9 septembrie 2015, privind returnarea migranților ilegali, Comunicarea referitoare la rezultatele Agendei europene privind migrația (27 septembrie 2017); și

(5) Eficientizarea controlului granițelor externe ale UE, inclusiv prin acțiunile Agenției europene pentru poliția de frontieră și garda de coastă (Frontex).

În perioada valurilor migratorii din anii 2015-2016, sprijinul financiar comunitar s-a focalizat pe creșterea capacităților de salvare a migranților.

În continuare, Comisia Europeană își propune să consolideze finanțarea în cadrul noului exercițiu bugetar al UE pentru gestionarea eficientă și reducerea migrației ilegale în perioada 2021-2027. Bugetul UE pentru gestionarea migrației și azilului va totaliza 11,3 miliarde de euro, față de suma de 7,3 miliarde de euro acordată pentru perioada 2014-2020.

Potrivit Comisiei Europene (2018a), în 2014-2020 prioritățile fondului de azil și migrație sunt următoarele:

➤ ***Un sistem european comun de azil, mai puternic și mai eficient***

Pentru sprijinirea statelor membre ale UE în materie de gestionare a migrației, a fost alocată suma de 6,3 miliarde de euro. Fiecare stat membru va primi o sumă fixă de 5 milioane de euro, ce poate fi distribuită pe baza evaluării problemelor cu care se confruntă, respectiv pentru azil (30%), migrație legală și integrare (30%) și repatriere (40%).

➤ ***Un sprijin suplimentar pentru integrarea migranților***

Cu ajutorul a 4,2 miliarde de euro, se vor dezvolta proiecte pentru relocalizarea migranților sau pentru a răspunde unor nevoi urgente ale acestora.

➤ ***Accelerarea procesului de repatriere***

Fondul pentru azil și migrație va sprijini integrarea migranților și solicitanților de azil. Integrarea este un proces pe termen lung, motiv pentru care migrații extracomunitari și persoanele care beneficiază de protecție internațională vor fi sprijinite prin Fondul social european și Fondul european pentru dezvoltare regională. Integrarea se va axa pe mai multe direcții de acțiune, precum formarea profesională a migranților, facilitarea accesului la sistemul public de educație și asigurarea de locuințe adecvate.

### **3. Agenda europeană privind strategia comună în domeniul migrației**

În Comunicarea intitulată „Contribuția Comisiei la dezbateră tematică a liderilor UE referitoare la calea de urmat privind dimensiunea externă și internă a politicii în domeniul migrației” (European Commission, 2017b) se arată că, pentru a răspunde la cea mai gravă provocare a migrației de după cel de-al Doilea Război Mondial, Uniunea Europeană a acționat pe mai multe fronturi, prin combinarea unor instrumente de politică internă și externă.

#### **3.1 Dimensiunea internă a politicii UE privind migrația**

UE a luat o serie de măsuri relevante pentru a sprijini statele membre cele mai expuse unui aflux extrem de mare de refugiați și migranți, în special Grecia și Italia, prin crearea de centre de tranzit pentru migranți, denumite și „puncte fierbinți”, unde administrațiile naționale și serviciile sociale din statele respective au lucrat împreună cu experții din agențiile UE pentru soluționarea cazurilor.

Potrivit Comisiei Europene, programul de relocalizare a permis unui număr de 32.366 de persoane din Grecia și Italia să fie transferate în alte state membre ale UE, dovedindu-se a fi un instrument valoros pentru ajutorarea celor care au nevoie de protecție internațională și pentru a atenua presiunea asupra sistemelor de azil din cele două țări (European Commission, 2017b). Grecia și Italia, precum și alte state membre, au primit sprijin sub formă de asistență financiară prin Fondul de sprijin de urgență, care este un nou instrument de gestionare a urgențelor umanitare în interiorul frontierelor UE.

#### **3.2 Dimensiunea externă a politicii UE privind migrația**

UE a adoptat treptat o adevărată politică externă privind reducerea și eliminarea migrației ilegale, prin colaborarea cu partenerii din țările terțe. Astfel, pentru a reduce presiunile migrației asupra Greciei, s-a decis gestionarea comună a migrației prin intermediul

Declarației UE-Turcia (din 18 martie 2016), care a avut drept scop reducerea călătoriilor în condiții periculoase ale migranților pe cale maritimă, prin Marea Egee, și scăderea semnificativă a presiunii migrației. Susținerea financiară a UE pentru refugiații din Turcia a contribuit, în mare măsură, la îmbunătățirea standardelor de viață de bază, educației și sănătății refugiaților. Comisia Europeană reiterează că pentru diminuarea traseului mediteranean estic al migrației<sup>1</sup> este necesar să se asigure deplina punere în aplicare a Declarației UE-Turcia (vezi și Graficul 2).

Complementar, Comisia Europeană își menține angajamentul față de Declarația UE-Turcia și față de punerea în aplicare integrală și nediscriminatorie a tuturor aspectelor sale, dar și angajamentul de a sprijini în continuare țările aflate de-a lungul rutei Balcanilor de Vest, respectiv: Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei); secundar – migranții care au trecut hotarele UE pe uscat sau pe mare prin Balcanii de Vest pot ajunge în Slovenia, Croația sau în Ungaria, Austria) (vezi și Graficul 2).

Agenda europeană privind migrația urmărește să dezvolte centrele de preluare și prelucrare a datelor imigranților din Turcia. La data de 29 iunie 2018, statele membre ale UE au convenit asupra modului de finanțare a sumei de 3 miliarde de euro acordată în cadrul acordului cu Turcia, respectiv 2 miliarde de euro din bugetul UE și 1 miliard de euro din contribuțiile statelor membre. Ca urmare, Comisia a luat decizia de mobilizare a 2 miliarde de euro din bugetul UE și a 1 miliard de euro din partea statelor membre în perioada 2018-2019. Suplimentar, UE va investi în jur de 400 de milioane de euro în Turcia, sumă care va fi acordată sub forma unei subvenții directe către Ministerul educației naționale din Turcia. Finanțarea va asigura continuarea proiectului actual de educație pentru refugiații sirieni din Turcia, care va expira în luna octombrie 2018 (Comisia Europeană, 2018c).

De asemenea, Italia a primit sprijin pentru a face față numărului mare de migranți și refugiați care ajung la țărmurile sale, în conformitate cu Declarația de la Malta, din 3 februarie 2017. Împreună cu Italia, UE a luat măsuri, în strânsă cooperare cu autoritățile libiene și prin parteneriatul UE cu Înaltul comisariat al Națiunilor Unite pentru refugiați, cu Organizația internațională pentru migrație și cu alte agenții ale Organizației Națiunilor Unite (ONU), pentru a stabiliza fluxurile neregulate în întreaga zonă a Mării Mediterane și pentru a îmbunătăți protecția și asistența acordată refugiaților și migranților blocați de-a lungul rutei. Se estimează că proiectele finanțate de UE au ajutat și protejat peste 64.500 de persoane aflate în centrele controlate de retenție, la punctele de debarcare sau în comunitățile gazdă din Libia (European Commission, 2017b).

---

<sup>1</sup> Potrivit Frontex, rutele migrației (traseele de migrație) către UE sunt următoarele: Ruta central-mediteraneană (din Libia către Italia și Malta), Ruta est-mediteraneană (prin Turcia către Grecia, Bulgaria, Cipru), Ruta vest-mediteraneană (din Africa de Nord spre Spania, Italia și Franța, prin enclavile spaniole Ceuta și Melilla), Ruta Balcanilor de Vest (Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei); secundar - migranții din Balcanii de Vest pot ajunge în Slovenia, Croația sau în Ungaria și Austria), Ruta circulară Albania-Grecia, Ruta estică (din Republica Moldova, Belarus, Ucraina, Federația Rusă către statele membre ale UE din Est (Estonia, Finlanda, Ungaria, Letonia, Lituania, Norvegia, Polonia, România și Slovacia), Ruta Mării Negre (din Turcia pe Marea Neagră către Bulgaria și România), Ruta vest-africană (din Senegal și Mauritania spre Insulele Canare).

UE a conlucrat și cu alte țări africane în cadrul parteneriatului pentru stoparea migrației ilegale.

Printr-o colaborare-cadru, convenită în iunie 2016, în Cornul Africii<sup>2</sup>, proiectele finanțate de UE în curs de desfășurare vor crea peste 44.000 de locuri de muncă în Etiopia, Kenya și Somalia și încă 30.000 de locuri de muncă în Sudanul de Sud. Proiectele sprijină asigurarea serviciilor sociale de bază pentru peste 2,3 milioane de beneficiari. În Africa de Vest și în Sahel, cu ajutorul finanțărilor UE se urmărește crearea a 114.000 de locuri de muncă și susținerea a aproximativ 10.000 de microîntreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii. Cu sprijinul UE, Niger a intensificat lupta împotriva traficului de persoane pe una dintre principalele rute spre Libia.

De asemenea, țări precum Bangladesh, au convenit cu UE un set de măsuri practice pentru a îmbunătăți procesul de întoarcere a cetățenilor care nu au dreptul de a rămâne în UE (European Commission, 2017b).

Modelele în schimbare ale fluxurilor migrației necesită vigilență continuă: de exemplu, în vestul Mediteranei/zona Atlanticului se observă că numărul total de sosiri în Spania a depășit 23.000 în 2017, reprezentând mai mult decât o dublare față de 2016. Cooperarea cu Marocul și alte țări relevante de-a lungul acestei rute vor fi cruciale. Se remarcă faptul că *ruta central-mediteraneană a redevenit în 2017 principala cale de acces al migrațiilor către UE*<sup>3</sup> (Graficul 2), în special dinspre Nigeria, Guineea și Coasta de Fildeș. În 2017, aceasta a concentrat 58% din totalul detectărilor de treceri ilegale ale frontierelor, fiind urmată de cea est-mediteraneană (21%) și vest-mediteraneană (11%) (Frontex, 2018).

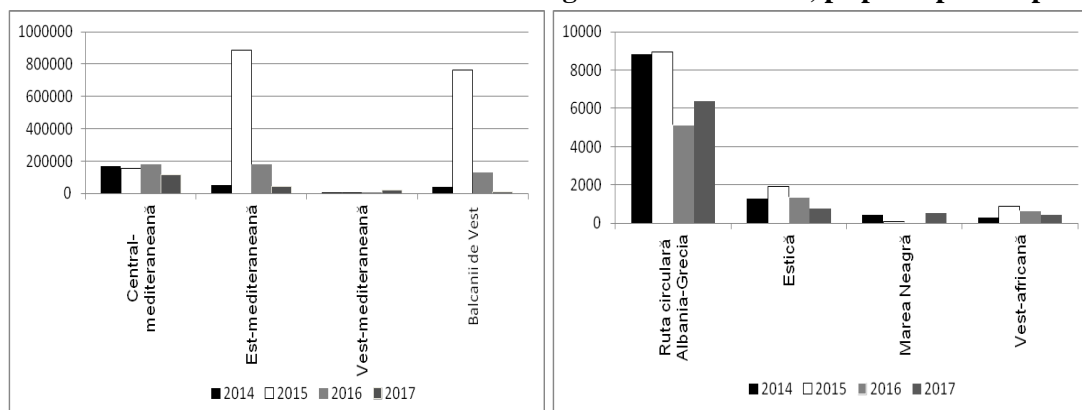
Migrația în Uniunea Europeană a scăzut semnificativ față de maximul atins în anul 2015. Intrările de migrați pe rutele continentale au scăzut cu 96% față de 2015, iar cele de pe rutele maritime cu 82%, conform datelor Frontex (2018). Cu toate acestea, presiunile exercitate la granițele UE rămân ridicate, iar determinanții migrației, deopotrivă de natură geopolitică și economică, continuă să se manifeste cu intensitate. Și este evident că, atâta vreme cât situația economică, socială și politică din țările de origine nu se ameliorează, UE va fi expusă și în perioada următoare fluxurilor masive de imigrați.

---

<sup>2</sup> Cornul Africii este cea mai estică regiune a Africii, cuprinzând Etiopia, Somalia, Djibouti și Eritrea, având o suprafață de două milioane de km<sup>2</sup> și o populație de 90 milioane de locuitori.

<sup>3</sup> În Declarația de la Malta, din 3 februarie 2017, cu privire la aspectele externe ale migrației, se evidențiază că ruta central-mediteraneană trebuie să devină o prioritate pentru acțiunile UE, după ce la 25 ianuarie 2017 Comisia Europeană lansase o Comunicare către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, cu privire la gestionarea fluxurilor migraționiste de pe ruta central-mediteraneană („Migrația pe ruta central-mediteraneană – Gestionarea fluxurilor de migrație, salvarea de vieți omenești”) (Oehler-Șincai, Bulin, Tănase, 2017).

**Graficul 2: Numărul detectărilor de treceri ilegale ale frontierelor, pe principalele opt rute**



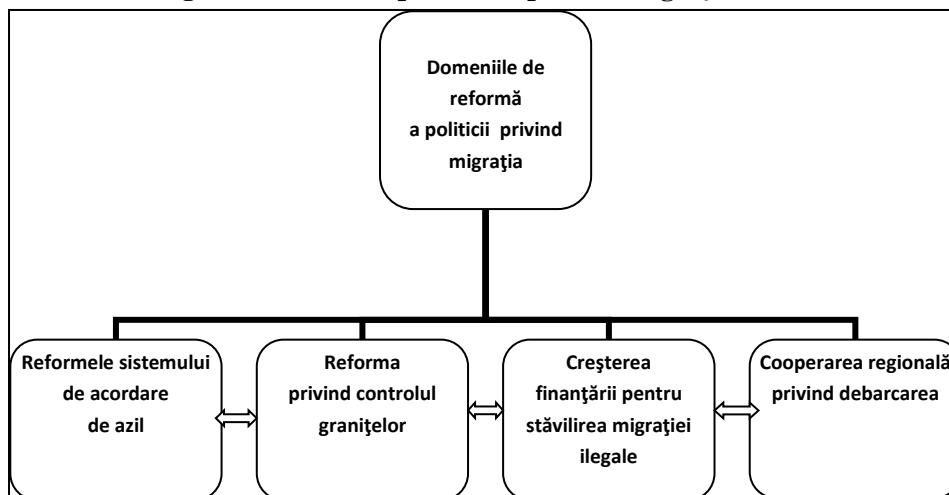
Sursa: Grafic elaborat de autori pe baza informațiilor furnizate de Frontex (2018, p. 43).

### 3.3 Un pachet de reforme bazate pe solidaritate și responsabilitate

Un cadru de azil eficient trebuie să se bazeze pe fundamente și valori clare, o abordare mai eficientă și mai echitabilă ținând cont de principiile solidarității și responsabilității.

Aceste principii sunt reflectate în tratatele UE, care stipulează că politicile Uniunii privind controlul la frontiere, azilul și imigrația, precum și punerea în aplicare a acestora sunt guvernate de principiile solidarității și repartizării echitabile între statele membre, care subsumează inclusiv implicațiile financiare.

**Figura 1: Reforma politicilor privind migrația în UE**



Sursa: European Commission (2018b).

Experții comunitari apreciază că trebuie să se ajungă la un acord cu privire la modalitatea adecvată de echilibrare a principiilor de responsabilitate și solidaritate în reforma sistemului european comun de azil. Într-un sistem comun ca spațiul Schengen fără frontiere interne, nu este posibil să existe un principiu fără celălalt (Comisia Europeană, 2018a).

În urma summitului Consiliului European, din 28-29 iunie 2018, s-a convenit ca reformele să aibă un caracter solidar și responsabil și să urmărească consolidarea celor patru piloni ai politicii privind migrația (Comisia Europeană, 2018b) (vezi Figura 1).



#### 4. Pozițiile divergente ale liderilor europeni privind migrația

Înainte Consiliului European din 28-29 iunie 2018, cancelarul german Angela Merkel a declarat că „*Europa se confruntă cu multe provocări, dar cea legată de problema migrației ar putea să decidă destinul Uniunii Europene*” și a subliniat importanța unei colaborări multilaterale și a găsirii unor soluții comune la nivel comunitar. Ca urmare a poziției pro migrație, a așa-numitei politici a „porților deschise” promovate de cancelarul german Angela Merkel, în ultimii trei ani peste 1,6 milioane de migranți au venit în Germania, ceea ce a creat profunde nemulțumiri în rândul populației autohtone.

În aceste condiții, la începutul lunii iunie 2018 în Germania au avut loc dezbateri aprinse pe tema migrației, existând chiar riscul de a pune în pericol viabilitatea guvernului de coaliție. În urma discuțiilor, s-a ajuns la un acord între ministrul de interne Horst Seehofer, liderul Uniunii Creștin Sociale (CSU) și cancelarul Angela Merkel, care reprezintă Uniunea Creștin Democrată (CDU). Potrivit declarațiilor cancelarului Merkel (preluate de *Euronews*), Germania va înființa centre de tranzit de-a lungul graniței cu Austria, de unde migranții vor fi returnați mult mai rapid în statul membru în care au solicitat statutul de refugiat, conform Acordului de la Dublin semnat de statele membre.<sup>4</sup> Cancelarul german a avut rețineri să accepte aplicarea automată a acestui acord, care ar oferi posibilitatea Germaniei să trimită înapoi înspre Italia și Grecia sute de mii de imigranți, ceea ce ar putea determina aglomerarea capacităților de primire și prelucrare din cele două state membre, dar și închiderea granițelor interne din Uniune pentru a evita primirea de noi migranți. Merkel aduce ca argument al eficienței în gestionarea fenomenului migrației progresele privind reducerea numărului de migranți care sosesc în Germania, cu 20% în primele cinci luni din 2018 față de aceeași perioadă a anului 2017.

După cum apreciază Funk și Rinke (2018), actualele căi pentru soluționarea problematicii migrației extracomunitare trebuie să se bazeze pe consens și multilateralism, iar pentru ca UE să poată gestiona eficient și rapid problema azilului este necesară reformarea sistemului Dublin III. Dublin III intrat în vigoare în iulie 2013 și conține proceduri privind protecția solicitanților de azil, cum ar fi interviul personal obligatoriu, garanțiile pentru minori (inclusiv o descriere detaliată a factorilor pe care ar trebui să se bazeze evaluarea în vederea interesului superior al copilului), precum și posibilitățile extinse de reunificare a acestora cu familia. Începând din 2015, fluxurile necontrolate pe scară largă de migranți și solicitanți de azil au provocat presiuni nu numai asupra sistemelor de azil din unele state membre, ci și asupra întregului sistem comunitar de azil. Prin reglementările Dublin, gestionarea migranților cade în sarcina primului stat membru în care s-a formulat cererea de azil, ca prim punct de intrare ilegală în spațiul UE. Comisia Europeană a propus un nou sistem Dublin IV, potrivit căruia, dacă o țară primește migranți peste nivelul de referință (peste 150% din capacitate), toți noii solicitanți de azil din țara respectivă vor fi transferați

---

<sup>4</sup> Obiectivele principale ale regulamentului Dublin sunt de a asigura un acces rapid la procedurile de azil și de a examina eficient cererile de azil. Întreaga procedură Dublin III nu poate dura mai mult de 11 luni pentru un caz, respectiv 9 luni pentru a-i trimite înapoi în țara de origine pe cei ale căror cereri de azil au fost respinse (cu excepția cazului în care persoana se ascunde sau în care persoana este încarcerată).

către alt stat membru (indiferent de naționalitate), după o verificare a admisibilității cererii. Orice stat membru ar avea opțiunea de a nu participa la realocare, dar va trebui să participe cu o „contribuție de solidaritate” de 250.000 de euro pentru fiecare solicitant de azil (Comisia Europeană, 2018b).

Aflată la polul opus, poziția anti-migrație este împărtășită de tot spectrul politic din țările grupului Visegrad. Cele patru țări din Grupul Visegrad (V4) – Cehia, Ungaria, Polonia și Slovacia – s-au pronunțat împotriva cotelor obligatorii de refugiați impuse de UE cu diferite ocazii, considerându-le ca fiind o amenințare la adresa suveranității lor naționale.

Ungaria, care este o cale principală de tranzit din cauza frontierei externe a UE cu Serbia, a fost tranzitată de un număr foarte mare de migranți și, spre deosebire de celelalte state din Visegrad, a înregistrat un număr mare de cereri de azil. De aceea, Ungaria, care a cunoscut cel mai mare aflux de refugiați în tranzit și-a manifestat nemulțumirea în mod public prin vocea primului ministru Viktor Orban. Discursul descris de critici ca fiind „iliberal” al actualului guvern condus de premierul Viktor Orban a accentuat divergențele în relațiile deja tensionate cu UE. Cu toate acestea, guvernul ungar a adoptat o politică punitivă împotriva migrației, susținută de o retorică puternic naționalistă. Pe lângă construirea unui gard sigur la granița cu Serbia, Ungaria a adoptat recent o legislație de urgență care condamnă migrația ilegală și extinde puterile poliției. Premierul Orban consideră că „*migranții reprezintă o amenințare pentru civilizația creștină a continentului european*”. Criticii acestuia au exprimat temeri că legislația de urgență adoptată în legătură cu criza refugiaților ar putea fi folosită și ca o armă împotriva adversarilor politici. Bertalan Havasi, purtătoarea de cuvânt a premierului ungar Viktor Orban, a subliniat însă că poziția țării sale rămâne „*neschimbată din 2015*”: „*Niciun solicitant de azil nu poate să pătrundă pe teritoriul ungar, dacă acest solicitant de azil a intrat în Grecia sau alt stat membru*”.

Retorica anti-migrație a fost folosită de asemenea de asemenea de figuri proeminente din Cehia, Polonia și Slovacia, iar opinia publică este în majoritate împotriva migrației în întreaga regiune. Cele patru țări au răspuns negativ propunerilor președintelui Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker, privind extinderea schemei de relocalizare obligatorie. Guvernele Cehiei, Ungariei, Poloniei și Slovaciei susțin că accentul pus pe redistribuirea obligatorie ar fi inaplicabil în practică, având în vedere preferința puternică a refugiaților și migranților de a se stabili în Germania și în alte țări din Europa de Nord. De asemenea, se tem că promovarea cotelor permanente la nivelul UE va încuraja migrația extracomunitară.

Această opoziție față de migranți se bazează și pe ideea că este momentul ca Europa Centrală și de Est să-și facă auzită vocea în mod clar în cadrul UE și să-și promoveze propria viziune asupra viitorului UE. Propunerile Comisiei Europene sunt considerate de liderii europeni din zonă a fi un potențial punct de cotitură în problema imigrației pentru a apropia nivelurile de diversitate etnică și culturală din UE, respectiv ale Europei de Vest, mult mai eterogene din punct de vedere etnic, față de cele din Europa Centrală, care sunt mult mai omogene, având în principal minorități istorice și fiind mult mai tradiționaliste. Deși organizațiile neguvernamentale liberale au fost vocale, iar unele grupuri de cetățeni – în special în Ungaria – s-au mobilizat pentru a sprijini refugiații, astfel de acțiuni s-au produs la o scară mult mai mică decât în Europa de Vest.

După cum a sugerat președintele polonez, Andrzej Duda, din motive culturale și istorice, Polonia și alte țări din Europa Centrală și de Est ar fi mai bine pregătite pentru a primi (potențiali) refugiați din Ucraina.

Statele V4 au fost supuse unor presiuni puternice din partea Comisiei Europene și a statelor din vestul Europei, cum ar fi Germania și Franța, pentru a-și revizui opoziția față de cotele obligatorii. În lipsa unei minorități de blocaj în cadrul Consiliului European, acestea pot fi obligate să accepte mai mulți refugiați decât ar dori conform normelor de vot ale majorității calificate ale UE, ceea ce permite adoptarea unor rezoluții fără unanimitate. Cu toate acestea, opiniile privind migrația s-au dovedit a fi divergente în cadrul UE, ceea ce a dat naștere unor reacții diverse ale opiniei publice în statele membre. Având în vedere numărul relativ mic de migranți care doresc să rămână în aceste țări și faptul că există puține beneficii pe planul politicii interne care ar putea fi obținute de o confruntare prelungită cu UE, există unele posibilități de compromis. Principalele partide din Slovacia și Polonia, în special, încep să pară înclinate să adopte o poziție mai flexibilă, astfel încât este probabil ca țările V4 să facă unele schimbări și să observăm o posibilă atenuare a opoziției lor.

La 1 iulie 2018, Austria a preluat președinția Consiliului Uniunii Europene pentru a treia oară după 1998 și 2006. *Motto-ul președinției austriece este: „O Europă care protejează”*. Austria intenționează să folosească președinția Consiliului UE pentru a transfera accentul blocului comunitar către relocarea refugiaților în vederea menținerii altor valuri de migranți în afara granițelor externe, potrivit cancelarului Sebastian Kurz. Acesta conduce în coaliție cu Partidul Libertății și are o atitudine anti-imigrație, Austria fiind singura țară din Europa de Vest cu un partid de extremă dreaptă în guvern. Acest lucru urmează alegerilor din 2017, în care criza migrației europene a dominat agenda. Pentru Austria, obiectivul principal este mutarea centrului de greutate al dezbaterilor dinspre redistribuirea refugiaților intra-UE către menținerea acestora în afara granițelor Uniunii (Gotev, 2018).

La summitul informal privind migrația, din 24 iunie 2018 – desemnat în presa de specialitate drept un mini-summit de urgență convocat de Merkel în contextul presiunilor din partea partenerilor bavarezi din coaliția de guvernare (Herszenhorn, Barigazzi, 2018) – au participat 16 lideri ai Uniunii Europene (nu și Donald Tusk, președintele Consiliului European) și au fost prezentate diferitele opinii privind gestionarea fenomenului migrației. Nu au fost formulate soluții unitare și nu a fost adoptată nicio declarație comună.

Cancelarul german Angela Merkel a venit la Bruxelles cu ideea de a încheia negocieri separate cu statele sud-europene, în care sosesc cei mai mulți imigranți fără acte, pentru a opri așa-numita *migrație secundară*, mișcarea solicitanților de azil din primele țări de sosire către statele mai bogate din UE, precum Germania. Migrația ilegală este cea mai intens dezbătută problemă politică de pe agenda europeană, pe care partenerii de coaliție ai cancelarului Merkel din Uniunea Creștin Socială, condusă de ministrul de interne Horst Seehofer, doresc să o stopeze, astfel încât așa-numiții „turiști de azil”, care încalcă regulile UE și abuzează de sistemul Schengen, să fie împiedicați să circule liber pe teritoriul UE. Pe de altă parte, primul ministru italian, Giuseppe Conte, a prezentat un plan care se bazează pe ideea că migrația secundară se va rezolva numai dacă UE reduce drastic numărul de noi sosiri și perfecționează sistemul de acordare a azilului în UE. Guvernul italian a refuzat semnarea oricărui acord

comun, solicitând rezolvarea problemei migranților și refugiaților din Africa de Nord care se îndreaptă spre Italia.

De asemenea, în cadrul summitului Consiliului European, din 28-29 iunie 2018, migrația a constituit punctul central al dezbaterilor între oficialii statelor membre. În cadrul discuțiilor, președintele Franței, Emmanuel Macron, a prezentat punctul său de vedere care a fost împărtășit și de alte state, precum Germania, Portugalia și Olanda, potrivit căruia migranții salvați de pe mare ar trebui să fie duși în portul „*cel mai sigur și mai apropiat*”, subliniind totodată că „*Italia nu poate scăpa de geografia apropierei de coasta Libiei*”.

Președintele francez a abordat și o altă problemă controversată, respectiv relocarea solicitanților de azil. Acesta a exprimat critici față de poziția italiană, în condițiile în care Franța susține în mare măsură efortul Germaniei privind o abordare comună la nivel european, sau cel puțin o abordare multilaterală și europeană bazată pe „solidaritate și responsabilitate”, favorizând, dacă este necesar, și sancțiuni împotriva statelor membre care nu doresc să se implice în acest proces de redistribuire a migranților.

Trebuie subliniat că, la jumătatea lunii iunie 2017, Comisia Europeană a inițiat procedurile privind încălcarea dreptului comunitar de către trei state membre ale UE (Cehia, Ungaria și Polonia), ca urmare a refuzului acestora de a accepta cotele de refugiați, conform planului de relocare stabilit la nivelul Uniunii în 2015. Și atunci pozițiile au fost divergente, unele state susținând că soluția ar fi diminuarea fondurilor europene alocate în cazul nerespectării obligațiilor, iar altele, printre care și Estonia, care a deținut președinția rotativă a UE în perioada 1 iulie - 31 decembrie 2017, s-au opus eventualelor măsuri de retorsiune, pentru a nu accentua divizarea dintre țările membre (Oehler-Șincai, Bulin, Tănase, 2017).

Primul ministru italian, Giuseppe Conte, a subliniat că „*Italia dorește să se elimine responsabilitățile de țară de primă intrare*”. *Obiectivul Romei este de a elimina legătura dintre conceptul de „primă țară de sosire” și responsabilitatea de a procesa cererile de azil.* De asemenea, a declarat că toate statele membre ale UE ar trebui să accepte o cotă de refugiați și de migranți economici, sau dacă nu acceptă acest lucru să li se reducă finanțarea din partea UE.

În linii mari, în cadrul summitului din 28-29 iunie 2018 aproape toți oficialii au fost de acord cu măsurile de întărire a frontierelor externe ale UE prin intensificarea pazei acestora, și în special a celor maritime. De asemenea, ar urma să fie alocate fonduri mai generoase țărilor terțe, în special din Africa, pentru a descuraja migranții să încerce să ajungă în UE și pentru a pune bazele unor centre de „debarcare” în afara UE, probabil în statele de coastă din Africa de Nord, pentru a selecta migranții salvați pe mare, respectiv pentru a separa refugiații de migranții economici. Cu toate acestea, acest plan este plin de provocări majore, atât administrative, cât și juridice.

În contextul dezbaterilor din cadrul summitului, s-a reiterat faptul că o „cooperare întărită” la nivelul UE este singura cale de urmat. Cu toate acestea, *trebuie evitat pericolul implicării într-un multilateralism de modă veche, bazat doar pe un „compromis politic” și nu pe „consens politic” fundamentat pe soluții integrate ale diferitelor poziții privind migrația.* Reuniunea la nivel înalt a Consiliului European de la sfârșitul lunii iunie 2018 a fost uneori marcată de momente de tensiune ridicată și de o totală lipsă de consens politic atunci când

premierul italian Giuseppe Conte a blocat adoptarea altor puncte de pe agenda UE până când acesta nu a fost mulțumit de deciziile privind migrația.

Concluziile Consiliului s-au focalizat pe viziunea comună că atât întărirea securității, cât și a controlului granițelor pot preveni repetarea situației din 2015, în care fenomenul migratoriu a îmbrăcat mai degrabă forma „unei invazii”, care a determinat pe drept cuvânt apariția unor reacții puternice anti-migrație în rândul opiniei publice și al oficialilor dintr-o serie de state membre. Consensul politic se bazează pe cele două măsuri ambițioase, respectiv crearea platformelor regionale de debarcare în țările terțe în afara UE și a unor centre pentru migranți de tranzit controlate în cadrul Uniunii, fără șanse reale ca migranții să fie relocați.

Cu toate acestea, apar o serie de provocări legate de modul de funcționare a acestor centre de tranzit și monitorizare, dar mai presus de toate de locul de stabilire a acestora, care se va conveni *în mod voluntar, și nu prin mecanismul „echitabil” automat propus anterior de Comisia Europeană în 2016*. Propunerea de creare a centrelor controlate (cu alte cuvinte închise) în interiorul UE pare a fi similară cu „punctele fierbinți” existente în Grecia și Italia, dar la o scară mai largă. Totuși, spre deosebire de mecanismul care ar mandata în mod obligatoriu relocalizarea solicitanților de azil din statele membre UE supraîncărcate, relocările din noua propunere vor fi efectuate pe o bază voluntară (Funk și Rinke, 2018).

Funk și Rinke (2018) au subliniat că, așa cum este tipic tuturor summiturilor Consiliului European, liderii europeni au prezentat concluziile comune ca fiind realizări diplomatice proprii pentru publicul lor național. Nu este surprinzător că unele dintre cele mai puternice reacții au apărut în Europa Centrală, unde premierul Viktor Orban a marcat rezultatele summitului ca o victorie a poziției statelor din grupul Visegrad. Principalul criteriu de stabilire a succesului a fost respingerea unei cote obligatorii de relocalizare. În același timp, Ungaria a subliniat influența politică a grupului, susținând că schimbarea politicii europene în domeniul migrației s-a datorat eforturilor combinate ale tuturor statelor V4. Cu toate acestea, poziții similare au fost auzite și din partea Bulgariei și a României.

Poziția României la summitul european de la sfârșitul lunii iunie 2018, exprimată prin vocea președintelui Klaus Iohannis, a marcat necesitatea identificării unor soluții comune care să îmbunătățească gestionarea migrației și care să consolideze securitatea la granițele exterioare ale Uniunii, prin intensificarea dialogului dintre statele membre de destinație a migranților și cele de tranzit. De asemenea, șeful statului român a pledat pentru consolidarea cooperării dintre UE și NATO, respingând total ideea cu privire la existența unei relații concurențiale între cele două instituții.

Cancelarul Kurz al Austriei a apreciat summitul drept un punct de cotitură, în care a devenit clar că întărirea frontierelor externe și nu relocalizarea obligatorie reprezintă cea mai mare prioritate a UE în materie de migrație. Spania, Franța și Țările Nordice au susținut, la rândul lor, rezultatul summitului. Cu toate acestea, Italia a fost mai sceptică în evaluarea sa, bazându-se pe faptul că trebuie acordat timp pentru a se demonstra că soluțiile propuse vor avea succes cu adevărat.

## 5. Concluzii

Abordarea politicii migrației în UE se fundamentează pe „multilateralism regional”, sugerând că provocările pot fi rezolvate mai bine la nivel regional decât la nivel bilateral și că reunirea conceptului de integrare regională cu cel al multilateralismului este fundamentală.

Politica UE în materie de migrație a fost ajustată continuu, iar unele eșecuri pot fi folosite ca puncte de repornire pentru noi soluții echitabile în plan comunitar. De pildă, un prim pas poate fi recunoașterea de către instituțiile UE că impunerea cotelor de imigranți obligatorii a fost un eșec care a condus la escaladarea tensiunilor dintre statele membre și **care poate pune în pericol chiar unitatea politică a UE**. Noua orientare unanim acceptată de către toate statele membre este aceea că imigranții pot ajunge doar în mod legal în statele europene care își exprimă în „mod voluntar” nevoia de forță de muncă suplimentară, iar acest lucru se va face doar după ce aceștia vor fi înregistrați și vor obține documente legale de ședere într-un anumit stat de pe teritoriul UE, evitându-se migrația secundară intracomunitară necontrolată.

O strategie viabilă privind soluționarea problematicii complexe a migrației ilegale în UE va ține cont deopotrivă de prioritățile comunitare și de cele naționale ale fiecărui stat membru, astfel încât toți actorii implicați – țările membre și instituțiile UE, organizațiile internaționale, societatea civilă, autoritățile locale și partenerii din afara UE – să susțină poziția UE. Doar astfel principiile solidarității, securității și repartizării echitabile a responsabilităților vor putea fi asumate și aplicate, doar astfel putem vorbi despre „libertate, egalitate și fraternitate”.

## Referințe bibliografice

- Basco, D. (2017). *Five myths about multilateralism*, The Washington Post, 22.09.
- Dumitrescu, A. L. (2017). *Politicile UE privind migrația*, EUROINFO, 1(2), Institutul de Economie Mondială/Academia Română, pp. 61-68.
- European Commission (2017a). *Migration: A roadmap. The Commission's Contribution to the leaders' agenda*, disponibil la: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207\\_migration\\_a\\_roadmap\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_migration_a_roadmap_en.pdf).
- European Commission (2017b). *Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COM(2017) 820 final, disponibil la: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207\\_communication\\_on\\_commission\\_contribution\\_to\\_the\\_eu\\_leaders\\_thematic\\_debate\\_on\\_way\\_forward\\_on\\_external\\_and\\_internal\\_dimension\\_migration\\_policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_thematic_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf).
- European Commission (2017c). *Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland*, Press release, 14 iunie, disponibil la: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1607\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm).
- European Commission (2018a). *Migration: supporting a robust, realistic and fair EU policy*, disponibil la: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy_en.pdf).
- European Commission (2018b). *Priority Migration. European Agenda on Migration*, disponibil la: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_en)
- European Commission (2018c). *EU Facility for Refugees in Turkey*, disponibil la: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4643\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4643_en.htm).

- European Parliament (2017). *Immigration Policy*, Fact Sheets on the European Union, disponibil la: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html).
- Frontex (2018), *Risk Analysis for 2018*, February, Warsaw.
- Funk, M., Rinke, T. (2018). *Victims of their own success, How Europe's populists fail to implement their own solutions on migration*, disponibil la: <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/victims-of-their-own-success-2888/>.
- Gotev, G. (2018). *Austria plans to put immigration and borders at heart of EU presidency*, Euractiv, 9 martie, disponibil la: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austria-plans-to-put-immigration-and-borders-at-heart-of-eu-presidency/>.
- Herszenhorn, D. M., Barigazzi, J. (2018). *On migration, EU leaders unite around plan to forego unity*, June 24, Politico.
- Kahler, M. (1992). "Multilateralism with Small and Large Numbers." *International Organization*, 46, 3 (Summer 1992), 681.
- Oehler-Șincai, I. M., Bulin, D., Tănase, I. A. (2017). *Uniunea Europeană caută în continuare soluții la problematica migrației*, *EUROINFO*, 1(7-8), Institutul de Economie Mondială/Academia Română, pp. 16-28.
- Pisani-Ferry, J. (2018). *Can multilateralism adapt?*, disponibil la: <http://bruegel.org/2018/07/can-multilateralism-adapt/>.
- United Nations (2018). *International Migration Report*, New York.

---

Vă rugăm să citați acest articol astfel: Dumitrescu, A.L., Oehler-Șincai, I.M. (2017). Impactul migrației asupra unității politice a Uniunii Europene, *Revista de Economie Mondială*, 10(3), pp. 57-71

---