



IMPACTUL CRIZEI IMIGRANȚILOR DIN 2015-2016 ASUPRA RELAȚIILOR STATELOR BALCANICE PRIVIND COOPERAREA REGIONALĂ

Drd. Nicolae Tudor NIMARA

Facultatea de Relații Internaționale,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București

Acest articol explorează impactul migrației asupra relațiilor dintre statele sursă, statele de tranzit și statele țintă, concentrându-se pe ruta de migrație din Balcanii de Vest, care a avut loc după 2015. Abordarea teoretică utilizată este cea a Școlii de Studii de Securitate de la Copenhaga, deoarece permite interpretarea logicii securitizării datorită actelor de discurs, precum și a logicii complexelor de securitate regională. Articolul identifică două teme recurente, ce privesc numărul mare și greu de gestionat de imigranți, precum și integrarea acestora, teme care au prevalat în discursul european. De asemenea, articolul prezintă o serie de măsuri unilaterale de frontieră la nivel european, care au fost rezultatul activității unor guverne individuale, cu scopul de a reduce fluxul de imigranți. În acest context, sunt analizate natura transnațională a managementului migrației, precum și motivele pentru care statele ar putea acționa unilateral sau multilateral și ce impact negativ sau pozitiv ar putea avea astfel de acțiuni asupra altor state implicate.

Articolul conchide că aspirațiile UE și ale NATO în regiunea balcanică au jucat un rol cheie în modelarea răspunsului regional la criză, creându-se o sinergie cu suprapunerea regională a intereselor de securitate ale UE. Referitor la statul român, acesta trebuie să continue să își extindă capacitățile de a administra imigrația pentru a-și atenua expunerea la risc și pentru a-și maximiza pârghia diplomatică strategică față de problema migrației, în special în eventualitatea includerii sale în spațiul Schengen.

Cuvinte-cheie: managementul migrației, ruta de migrație vestică, Uniunea Europeană, relații interstatale, Școala de la Copenhaga.

INTRODUCERE

În cursul anului 2015, a avut loc o creștere dramatică a numărului de migranți ilegali având ca direcție statele centrale, occidentale și nordice ale Uniunii Europene. Aceasta a devenit o problemă socio-politică, având implicații complexe. Statele europene și cetățenii lor au fost martorii unui flux numeros de popoare din afara Europei. Capacitățile statelor țintă sau ale celor de tranzit au fost supuse la o încercare fără precedent. Acest articol va examina, mai întâi, impactul migrației asupra relațiilor și cooperării interstatale balcanice, prin prisma Școlii de Studii de Securitate de la Copenhaga. Apoi, va fi prezentată o cronologie a măsurilor operate la nivelul frontierei europene, care au avut rolul de a controla fluxul migrației. În continuare, articolul va exemplifica modul în care astfel de măsuri deviază fluxurile de imigranți către rute alternative, iar în capitolul final va fi expus cadrul în care gestionarea greșită a rutelor de migrație poate duce la fricțiuni între statele vecine sau între statele de tranzit și țările vizate. În cadrul concluziilor articolului, vor fi analizate consecințele acestei dinamici asupra Balcanilor, autorul oferind câteva sugestii referitoare la modalitatea în care statul român ar putea acționa.

În general, discursul reacțiilor europene relativ la tema imigranților s-a axat pe două puncte principale:

1. *Numărul imigranților – un lucru greu de gestionat:* fluxul a depășit capacitatea statelor individuale. Capacitatea de a gestiona un astfel de flux necesită multă infrastructură instituțională pentru procesarea imigranților, iar această infrastructură nu a fost suficient de mare.
2. *Integrare imposibil de gestionat:* problematica integrării și a repercusiunilor pe care le-ar avea statul gazdă dacă ar accepta un număr atât de mare de imigranți este extrem de dificilă și anevoioasă.

Scopul acestui articol nu urmărește o investigație în ceea ce privește legitimitatea acestor două preocupări. Opinia autorului este că a existat, într-adevăr, o lipsă de capacitate de procesare și o lipsă de voință politică de a o dezvolta (Edmonda, 2018, p. 198).

În cursul anului 2015, a avut loc o creștere dramatică a numărului de migranți ilegali având ca direcție statele centrale, occidentale și nordice ale Uniunii Europene. Aceasta a devenit o problemă socio-politică, având implicații complexe. Statele europene și cetățenii lor au fost martorii unui flux numeros de popoare din afara Europei.



Vocile în favoarea acceptării imigranților au indicat cât de mic este numărul lor proporțional cu populația Uniunii Europene. Cu toate acestea, creșterea mișcărilor eurosceptice și populiste din ultimii ani a influențat conducerea politică din statele membre ale UE în a opta pentru închiderea frontierelor (Morvai, Djokovic, 2017, p. 277).

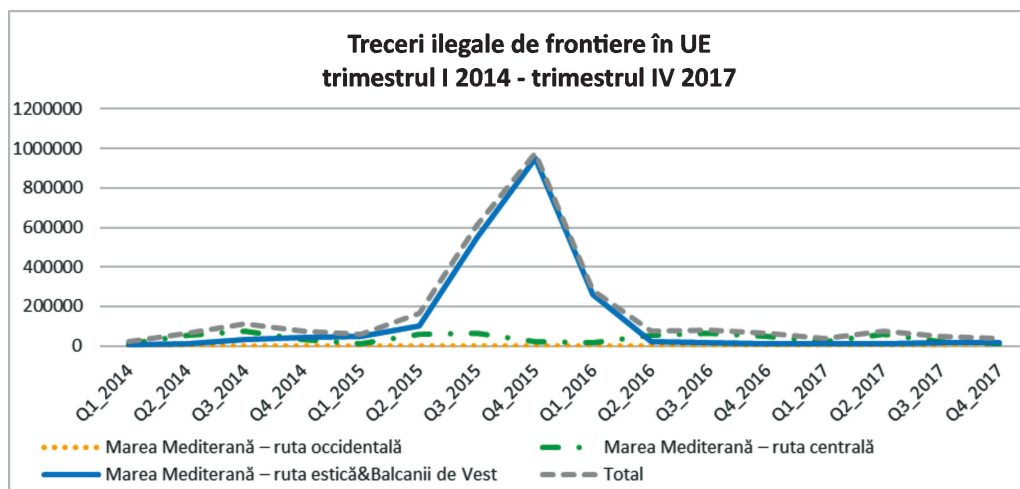


Diagrama nr. 1 (Frontex, Migratory Map, 2019)

În zona Marii Mediterane, migrația s-a desfășurat, inițial, pe trei rute principale: occidentală, centrală și estică. Evenimentele predecesoare crizei de migrație au avut drept consecință închiderea rutelor de vest și a celor centrale. Ca rezultat, a avut loc o concentrare puternică a migrației prin ruta de est.

Astfel, oamenii care migrează din locuri îndepărtate, precum sub-Sahara, cornul Africii, Orientul Mijlociu, Afganistan și Asia de Sud-Est (Frontex Risk Analysis, 2015-2016), au ajuns într-o Europa destul de divizată. În zona Marii Mediterane, migrația s-a desfășurat, inițial, pe trei rute principale: occidentală, centrală și estică¹. Evenimentele predecesoare crizei de migrație au avut drept consecință închiderea rutelor de vest și a celor centrale. Ca rezultat, a avut loc o concentrare puternică a migrației prin ruta de est. Această pondere disproporționată pe ruta est-mediteraneană și a Balcanilor de Vest este clar vizibilă în *diagrama nr. 1*².

¹ Există, de asemenea, o rută terestră estică, prin Ucraina, Belarus sau Rusia, care a cunoscut o utilizare mai redusă.

² Datele prezentate se referă mai degrabă la detectarea trecerii ilegale a frontierei decât la numărul de persoane, deoarece aceeași persoană poate trece frontiera de mai multe ori. Cu toate acestea, în prezent, nu există un sistem în vigoare al UE care să poată urmări mișcările fiecărei persoane după o trecere ilegală a frontierei. Prin urmare, nu este posibil să se stabilească numărul precis de persoane care au trecut ilegal frontiera externă (conform Frontex, Migratory Map, 2019; FRAN&JORA, 2021, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>, trad.aut.).

Traseul principal al rutei începe din Turcia (terestru sau maritim), continuând către Grecia, iar apoi, în Macedonia de Nord, Serbia și Ungaria, spre Europa Centrală (Frontex Western Balkan Route, 2017). Fluxurile secundare au trecut prin alte state balcanice, cum ar fi plecând din Bulgaria către Macedonia de Nord sau Serbia. Rapoartele Frontex arată că imigranții tind să urmeze calea principală, până când sunt obligați să schimbe cursul.



ȘCOALA DE STUDII DE SECURITATE DE LA COPENHAGA ȘI SECURITIZAREA PRIN ACTE DISCURSIVE

Școala de Studii de Securitate de la Copenhaga a fost dezvoltată de Barry Buzan, Ole Waever și Jaap de Wilde și prezentată, în mod oficial, mai întâi în lucrarea lor comună – *Security: A New Framework for Analysis*. Școala de Studii de Securitate de la Copenhaga analizează securitatea ca rezultat al actelor de discurs efectuate de agenții sociali, de exemplu un șef de stat. Aceste acte de discurs pot securitiza un subiect, de pildă printr-o declarație potrivit căreia suveranitatea statului sau structura societății este amenințată de migrația neîngrădită. Un astfel de act de discurs transformă reglementarea migrației într-o problemă de securitate, ceea ce poate permite luarea unor măsuri de excepție în interesul securității, cum ar fi construirea unui zid de frontieră.

Școala de Studii de Securitate de la Copenhaga are următoarele caracteristici centrale:

- Securitizarea este rezultată prin *acte discursive* care necesită un obiect referent, un actor cu abilitatea de a securitiza, actori funcționali și un public legitimant.
- Securitatea este împărțită în cinci *sectoare de activitate*, interconectate și suprapuse: social, politic, ecologic, militar și economic.
- *Complexele de securitate* se formează în jurul unei probleme. Actorii de la nivel substatal la nivel internațional pot face parte dintr-un singur astfel de complex.

Consider că abordarea subiectului propus de mine prin apelul la Școala de Studii de Securitate de la Copenhaga este oportună pentru analizarea problemei securitizării migrației datorită concentrării sale asupra actelor de discurs. Împărțirea problemei securității în mai multe sectoare este un factor util, deoarece migrația tinde

Traseul principal al rutei începe din Turcia (terestru sau maritim), continuând către Grecia, iar apoi, în Macedonia de Nord, Serbia și Ungaria, spre Europa Centrală.

Securitatea este împărțită în cinci sectoare de activitate, interconectate și suprapuse: social, politic, ecologic, militar și economic.



Potrivit lui Buzan, Waever și de Wilde, dinamica unui complex de securitate internă poate fi plasată pe un spectru alcătuit din: conflict (Iran, Rusia, SUA, Israel), neutralitate (statele din Balcanii de Vest) și amicitie (UE).

și ea să fie o problemă legată de diverse sectoare – în primul rând, de sectorul social, apoi de sectoarele politic și economic, poate chiar de mediu. În plus, concentrarea teoriei asupra actelor de discurs permite luarea în considerare a unei tipologii vaste de actori, de la organizații supranaționale la organizații neguvernamentale influente. Școala de Studii de Securitate de la Copenhaga folosește complexe de securitate pentru a analiza interdependența mai multor actori unitari de diferite tipuri care operează în domenii variate, dar toate legate de aceleași probleme. În analiza acestor sectoare de securitate, apreciez că un analist ar trebui să pornească de la următoarele întrebări:

- *Care este agenda de securitate în cadrul sectorului?*
- *Ce tipuri de actori sunt distinctivi pentru acest sector?*
- *Ce logică a amenințărilor și vulnerabilităților operează în cadrul sectorului?*
- *Se împarte dinamica securității, în cadrul sectorului, între scările locale, regionale și globale?* (Buzan, Waever, de Wilde, 1998, p. 19).

Sectoarele sunt utile pentru a împărți o situație în spații de focalizare specifice. Acest lucru este necesar, deoarece îi permite celui care analizează să limiteze domeniul de observare prin reducerea numărului de variabile în joc într-o măsură gestionabilă.

Potrivit lui Buzan, Waever și de Wilde (Ib., p. 12), dinamica unui complex de securitate internă poate fi plasată pe un spectru alcătuit din:

- *Conflict* – statele membre complexe acționează din frică, rivalitate și dintr-o percepție reciprocă a amenințării. Statele legate de războiul civil sirian pot fi plasate, de exemplu, în această categorie, Iran, SUA, Rusia, Siria, Israel, Turcia, Irak, Arabia Saudită, statele din Golf.
- *Neutralitate* – complexul este un regim de securitate în care statele încă se tratează reciproc ca potențiale amenințări, dar au făcut aranjamente de reasigurare pentru a reduce dilema de securitate dintre ele. Statele din Balcanii de Vest pot fi plasate aici.
- *Amicitie* – membrii complexului relaționează ca o comunitate de securitate pluralistă. Un exemplu, în acest sens, este UE, în cea mai mare parte.

Dincolo de amicitie, o regiune este atât de integrată, încât complexul de securitate pe care l-a găzduit anterior devine eliminat, „transformându-l dintr-un subsistem anarhic al statelor într-un singur actor mai mare, în cadrul sistemului”. (Ib.)

Există două condiții în care complexe de securitate nu pot fi prezente, așa cum sunt descrise de Buzan, Waever și de Wilde:

❖ *Lipsa capacităților* – în acest caz, nu s-a format niciun complex de securitate, deoarece statele nu au capacitatea de a-și proiecta puterea pe plan extern. Un astfel de acord este posibil mai ales în regiunile izolate, în care actorii majori au fost de acord să nu se implice.

❖ *Suprapunere* – în această situație, complexul de securitate nu se formează, deoarece un actor extern puternic a reușit să-l suprimă. Acest lucru implică, de obicei, „staționarea extinsă a forțelor armate în zonele suprapuse de marea putere (sau marile puteri) care intervine. Intervenția consolidează, de obicei, dinamica securității locale; suprapunerea anexează și subordonează complexul minor în schema mai largă dintre puterile majore”. (Ib., pp. 12-13).

Când se declanșează modificări la un complex de securitate, opțiunile structurale sunt:

- *Menținerea statu-quoului* – atunci când schimbările au susținut sau nu au subminat în mod grav structura.
- *Transformarea internă* – când schimbările din interiorul limitei exterioare a complexului sunt cauzate de integrarea politică regională, schimbările decisive în echilibrul puterii sau alternările majore pe scara amicitie/conflict.
- *Transformare externă* – are loc atunci când limita exterioară este trasată pentru a permite adăugarea sau ștergerea statelor din complex.
- *Suprapunere* – apare atunci când puterile externe suprimă dinamica de securitate indigenă.

În acest context, Buzan, Waever și de Wilde susțin că logica regionalizantă a securității complexelor poate fi inefficientă în cazul unităților care nu sunt fixe sau al amenințărilor care nu sunt condiționate de distanță (Ib., p. 16). Această observație este importantă pentru subiectul analizat aici, deoarece problema migrației este dificil de definit în mod concret în spațiu și în timp. Astfel, este posibil ca un complex de securitate să dezvolte o logică slabă de securitate regionalizantă. Acest lucru poate oferi o altă explicație motivului



GÂNDIREA
MILITARĂ
ROMÂNEASCĂ

Există două condiții în care complexe de securitate nu pot fi prezente, așa cum sunt descrise de Buzan, Waever și de Wilde: lipsa capacităților – în acest caz, nu s-a format niciun complex de securitate, deoarece statele nu au capacitatea de a-și proiecta puterea pe plan extern; suprapunere – în această situație, complexul de securitate nu se formează, deoarece un actor extern puternic a reușit să-l suprimă.



pentru care problemele migrației sunt atât de aproape de alte idei mai concrete, precum frontierele și suveranitatea, istoria și națiunea. Poate că aceste concepte mai fixe permit consolidarea logicii de securitate pe tema migrației.

O CRONOLOGIE A MĂSURILOR LUATE LA FRONTIERELE EUROPENE ÎN PERIOADA DE VÂRF A CRIZEI IMIGRANȚILOR

4 august 2015 – Bulgaria a finalizat un gard de sârmă ghimpată de 4,5 m înălțime la granița sa cu Turcia, în încercarea de a descuraja refugiații și imigranții ilegali. Construcția gardului era în desfășurare încă din 2013.

14 septembrie 2015 – Ungaria a construit un gard de frontieră de-a lungul graniței sale de sud cu Serbia, pentru a se opune fluxului de imigranți ilegali și refugiați, dintre care majoritatea se îndreptau spre state din vestul Europei.

Acest capitol prezintă o cronologie a evenimentelor semnificative cu privire la măsurile unilaterale de control al frontierei pe tot parcursul anului 2015 și la începutul anului 2016. Cronologia are rolul de a exemplifica efectul de domino al acestor acțiuni la nivel european.

- *La începutul anului 2015* – Grecia a devenit punctul principal de intrare către Europa pentru refugiați și imigranți ilegali. Autoritățile s-au declarat copleșite de numărul mare de solicitanți de azil. Frontiera terestră greco-turcă fusese deja consolidată în 2012 cu un gard de 12,5 km. În urma fluxului de migranți din 2015, autoritățile Uniunii Europene au solicitat Greciei să înregistreze, să identifice și să colecteze amprente de la persoane (Coelho, Kjuka, Musanipova).
- *4 august 2015* – Bulgaria a finalizat un gard de sârmă ghimpată de 4,5 m înălțime la granița sa cu Turcia, în încercarea de a descuraja refugiații și imigranții ilegali. Construcția gardului era în desfășurare încă din 2013 (Mortimer, 2015).
- *13 septembrie 2015* – Germania a recurs la controale la frontiera sudică cu Austria (BBC, *Migrant crisis*, 2015).
- *14 septembrie 2015* – Austria a început să efectueze controale la frontiera slovenă și maghiară. Un gard din sârmă ghimpată, care se afla deja în construcție pentru a contracara trecerile ilegale din Slovenia, a stârnit protestele vinificatorilor austrieci care doreau încetarea construcției acestuia (Murphy, 2015).
- *Al doilea eveniment din 14 septembrie 2015* – Ungaria a construit un gard de frontieră de-a lungul graniței sale de sud cu Serbia, pentru a se opune fluxului de imigranți ilegali și refugiați, dintre care majoritatea se îndreptau spre state din vestul Europei (BBC, *Refugees 'exhausted' after Serbia-Hungary border closes*, 2015).

- *Al treilea eveniment din 14 septembrie 2015* – Slovacia a început să aplice controalele la frontieră (Reuters, *Slovakia putting temporary border controls in place*, 2015).
- *15 octombrie 2015* – Ungaria a finalizat construcția unui gard la frontiera sa cu Croația (Feher, 2015).
- *10 noiembrie 2015* – Franța a aplicat pe termen nelimitat controalele la frontieră, în urma atacurilor teroriste de la Paris, declanșate de militanții islamiști. În Calais, guvernul Marii Britanii și guvernul Franței intenționau să construiască o barieră de protecție pentru a împiedica imigranții să ajungă la tunelul din Canalul Mânecii. Aproximativ 2.500 de persoane locuiau în tabere denumite „jungla”, la marginea orașului Calais (Coelho, Kjuka, Musanipova, lb.).
- *11 noiembrie 2015* – Slovenia a început construcția unui gard de sârmă la granița sa cu Croația. Ljubljana a avertizat că are în vedere aplicarea unor controale mai stricte la frontieră, dacă Germania și Austria recurg la același lucru (Milekic, 2015).
- *Al doilea eveniment din 11 noiembrie 2015* – Suedia a introdus controale la frontieră, la podul cu Danemarca și la porturile de feriboturi care o leagă de Danemarca și Germania (Maurice, 2015).
- *27 noiembrie 2015* – Norvegia a început să aplice controale la frontieră, pentru a opri refugiații să ajungă la granița cu Suedia (Coelho, Kjuka, Musanipova, lb.).
- *28 noiembrie 2015* – Macedonia de Nord a trimis soldați pentru a începe construcția unui gard de sârmă înalt de trei metri la frontiera de sud cu Grecia (The Guardian, *Migrants attack Macedonian police*, 2015).
- *4 ianuarie 2016* – Suedia a început să aplice controale de identitate pentru persoanele care utilizau calea ferată din Danemarca (BBC, *Migrants crisis: Sweden border checks come into force*, 2016).
- *Al doilea eveniment din 4 ianuarie 2016* – Danemarca a sporit controalele la frontiera cu Germania (Tange, Dickson, 2016).
- *14 ianuarie 2016* – Norvegia le-a solicitat refugiaților să se întoarcă în Rusia (Luhn, 2016). În replică, Rusia și-a închis frontierele din „*motive de securitate*” (Deutsche Welle, 2016).



GÂNDIREA
MILITARĂ
ROMÂNEASCĂ

*10 noiembrie
2015 – Franța
a aplicat pe
termen nelimitat
controalele la
frontieră, în
urma atacurilor
teroriste de la
Paris, declanșate
de militanții
islamiști. În
Calais, guvernul
Marii Britanii și
guvernul Franței
intenționau să
construiască
o barieră de
protecție pentru
a împiedica
imigranții
să ajungă la
tunelul din
Canalul Mânecii.
Aproximativ
2.500 de
persoane
locuiau în
tabere denumite
„jungla”, la
marginea
orașului Calais.*



- 28 februarie 2016 – Ungaria și-a declarat intențiile de a construi un gard la frontiera sa cu România, în cazul în care imigranții renunțau la calea de trecere prin Croația și optau pentru calea de trecere prin România (Chiriac, 2016).

Imaginea rezultată este urmarea unui efect de domino al acțiunilor unilaterale de reglementare a punctelor de trecere a frontierei și refuzarea accesului imigranților ilegali. În *figura nr. 1*, se pot vedea, conturate cu roșu, restricțiile de frontieră enumerate în acest capitol.

28 februarie 2016 – Ungaria și-a declarat intențiile de a construi un gard la frontiera sa cu România, în cazul în care imigranții renunțau la calea de trecere prin Croația și optau pentru calea de trecere prin România.



Figura nr. 1: Îngrădirea Europei (Coelho, Kjukan, Musanipova)

EPECTELE DE „PUSHBACK”, „PUSHFORWARD”, „SPILLOVER” ȘI „BLOCKAGE”

Închiderile individuale de frontieră ale statelor, precum cele enumerate, sunt etichetate ca măsuri de respingere (*pushback*) și pot avea un efect de revărsare (*spillover*): „Ceea ce fac adesea aceste garduri este, pur și simplu, să devieze imigranții de la o frontieră la alta”

(Collins, Mohdin, 2016). În figurile nr. 2-6 este ilustrat exemplul preluat de pe ruta Balcanilor de Vest:



Figura nr. 2: Grecia a construit un gard de-a lungul graniței sale cu Turcia la sfârșitul anului 2012; la fel a făcut și Bulgaria, la jumătatea anului 2014. (Collins, Mohdin, 2016)



Figura nr. 3: Ungaria a cheltuit peste 100 de milioane de dolari pentru construirea unui gard de-a lungul graniței sale cu Serbia, în septembrie 2015. (Ib.)



Figura nr. 4: Ungaria a construit un alt gard la granița cu Croația, tăind o rută vitală către Europa de Vest. (Ib.)



Figura nr. 5: Imigranții care traversau Croația au fost opriți, din nou, după ce Slovenia a finalizat construcția gardului său. (Ib.)



Figura nr. 6: Macedonia de Nord a construit un gard de-a lungul graniței sale cu Grecia, lăsând peste 50.000 de persoane blocate. (lb.)

După construcția gardului terestru de-a lungul graniței turcești, fluxul de imigranți a fost deviat (*spillover*) prin Marea Egee. În cazul în care fluxul de migrație nu poate fi deviat sau nu se poate revărsa în altă parte, poate apărea un efect de baraj (*blockage*), prin care imigranții ilegali încep să se aglomereze în ultimul stat în care au ajuns, înainte de a întâlni granița închisă. Acest lucru se întâmplă deoarece imigranții, aflați încă pe drum, pot avea acces limitat la informații exacte și, chiar dacă au acest acces, pot avea capacitatea diminuată de a schimba ruta înainte de a ajunge la blocajul respectiv. O astfel de situație duce la apariția unor tabere ad-hoc în apropierea frontierei închise, iar acest lucru presupune cheltuieli din partea statului în care imigranții au rămas blocați. Astfel de eforturi de stat pot lua forma unor tabere de locuințe improvizate (der Brelië, Salfiti, 2018). Așa a fost cazul închiderii frontierei dintre Grecia și Macedonia de Nord, care a lăsat 50.000 de oameni blocați în Grecia (Collins, Mohdin, lb.). State precum Serbia și Macedonia de Nord au adoptat o strategie *pushforward*, prin care ar fi facilitat tranzitul imigranților pe teritoriul lor, într-un efort de a limita cantitatea de perturbări interne (Edmonda, lb.).

După construcția gardului terestru de-a lungul graniței turcești, fluxul de imigranți a fost deviat (*spillover*) prin Marea Egee.



ANALIZAREA MODULUI ÎN CARE RUTA IMIGRANȚILOR ILEGALI DIN BALCANII DE VEST POATE AVEA IMPACT ASUPRA RELAȚIILOR INTERSTATALE

Natura transnațională a migrației reprezintă ea însăși o problemă ce vizează mai multe state. Gestionarea multilaterală a fluxurilor de migrație comportă similaritate cu modul de gestionare a râurilor. Sursa migrației, statele de tranzit și țările țintă au, toate, un rol în această problematică. Mai mult, statele vecine cu statele de tranzit au, de asemenea, un interes în buna gestionare a acestor fenomene, deoarece pot deveni state de tranzit dacă fluxul este deviat în consecință.

Statele au responsabilitatea de a răspunde fluxurilor de migrație și se așteaptă ca guvernele lor să acționeze în interesul statului, al cetățenilor lor și, într-o oarecare măsură, al partenerilor lor strategici. Cu toate acestea, factorii interni și externi care presează statul să acționeze ar putea să nu fie aliniați. Detaliile contează de la caz la caz. O problemă transnațională poate fi abordată, probabil, prin multiple acțiuni unilaterale. Se poate crede că o acțiune multilaterală coordonată ar avea mai multe șanse să producă un rezultat pozitiv. O astfel de acțiune multilaterală ar implica toate părțile interesate de gestionarea fluxului imigrațional. Aceste părți ar fi, astfel, parteneri într-un efort colectiv pentru a rezolva o problemă pe care o împărtășesc cu toții. Astfel, printr-un efort real de gestionare a provocării, rezultatul poate veni cu mult mai sigur și deplin. Cronologia ar putea ilustra modul în care au fost necesare acțiuni unilaterale din cauza unei reacții colective lente. O acțiune coordonată necesită timp și efort pentru adoptare și aplicabilitate.

Statele balcanice au o dinamică internă complexă, cu alianțe și rivalități istorice, cu dispute în curs de desfășurare, dar și cu aspirații comune. Un punct sensibil îl reprezintă influențele puterilor locale, precum Turcia, sau puteri mai mari, cum ar fi Rusia, SUA și UE. Cu toate acestea, în interesul conciziei cu privire la cazul statelor balcanice, demersul de față se oprește asupra analizei gestionării migrației.

Înainte de a analiza modul în care migrația se încadrează în interesele statelor balcanice, cred că merită menționat un interes regional predominant: statele balcanice doresc să participe la parteneriate supraregionale în vederea dezvoltării lor. Cele mai mari două astfel de instituții sunt reprezentate de UE și NATO. Apartenența la oricare dintre aceste instituții aduce avantaje semnificative securității, stabilității

Statele balcanice au o dinamică internă complexă, cu alianțe și rivalități istorice, cu dispute în curs de desfășurare, dar și cu aspirații comune. Un punct sensibil îl reprezintă influențele puterilor locale, precum Turcia, sau puteri mai mari, cum ar fi Rusia, SUA și UE.

și perspectivei de dezvoltare. Momentan, toate statele balcanice sunt fie membre ale UE, fie aspiră să își negocieze aderarea. La fel, în afară de Serbia, toate sunt fie membre ale NATO, fie aspiră să adere la alianța de securitate colectivă. Faptul că majoritatea statelor doresc să aparțină unor colective multilaterale socio-economice și politice, precum UE, sau să fie membre ale NATO este deja un stimulent pentru ca statele să găsească modalități de a lucra împreună și de a menține relații bune. Astfel de interese comune (precum și interesele UE și ale NATO) temperează, fără îndoială, intensitatea disputelor locale în jurul unor subiecte cum este cazul Kosovo. De fapt, evenimente recente, cum ar fi soluționarea disputelor de către Grecia cu Macedonia de Nord, sunt un semn că, adunând suficient efort, tenacitate și voință politică, se pot face compromisuri și se poate deschide calea pentru aderarea candidaților respectivi.

Buna gestionare a migrației din zona balcanică nu este doar un lucru pe care statele trebuie să-l analizeze în interesul propriilor resurse, ci reprezintă o parte din eforturile lor pentru aderarea la UE (și, poate, într-o măsură mai mică, la NATO). Această aspirație de aderare la Uniunea Europeană are două aspecte care, în opinia mea, trebuie luate în considerare:

- *Aspectul standardului de conduită:* condițiile prealabile pentru aderarea la UE cer statelor să respecte anumite standarde de conduită în ceea ce privește drepturile omului (Salamon, 2016, vol. 54, pp. 151-163). Aceasta înseamnă că, dacă statele vor să fie revizuite în mod favorabil pentru aderare, trebuie să se comporte în mod corespunzător față de imigranți.
- *Aspectul simbolic negociativ:* din punct de vedere *realpolitik*, statele de tranzit dețin putere de negociere asupra celorlalte state de pe rută. Această poziție poate fi utilizată în negocierile pentru statutul de membru al UE³.

Strategia ideală a unui stat ar fi să contribuie la controlul migrației, respectând, în același timp, standardele de conduită. Aceasta necesită însă o planificare și o coordonare riguroase, ulterior resurse considerabile, mai ales având în vedere amploarea migrației pe ruta balcanică.

³ Turcia este un prim exemplu al modului în care un stat de tranzit poate folosi controlul asupra fluxului migrațional ca semn al negocierii. Folosind această metodă, Turcia a presat UE să-i ofere ajutor extern și să revină la discuțiile referitoare la aderarea sa la Uniunea Europeană. (Ib.) (trad.aut.).



Buna gestionare a migrației din zona balcanică nu este doar un lucru pe care statele trebuie să-l analizeze în interesul propriilor resurse, ci reprezintă o parte din eforturile lor pentru aderarea la UE (și, poate, într-o măsură mai mică, la NATO). Această aspirație de aderare la Uniunea Europeană are două aspecte care, în opinia mea, trebuie luate în considerare: standardul de conduită al statelor și aspectul simbolic negociativ.



Gestionarea migrației necesită o infrastructură de stat care să poată primi, prelucra și integra sau, dimpotrivă, refuza efectiv numărul de imigranți. Ca atare, gestionarea fluxului de migrație poate fi un consum considerabil al resurselor de stat. Statele balcanice sunt relativ mici în comparație cu statele din nucleul UE. Așadar, capacitatea individuală a statelor balcanice de a gestiona o creștere a fluxului de migrație este limitată.

Atunci când capacitățile statului sunt limitate, aceste două aspecte pot intra în contradicție. Reducerea fluxului imigrațional către UE ar putea necesita metode care ar încălca standardele Uniunii Europene.

Ceea ce s-a întâmplat în momentul de maximum al fluxului de-a lungul rutei balcanice au fost o serie de acțiuni necoordonate, care păreau guvernate de încercarea de a ține migranții în afara teritoriului fiecărui stat, fie prin închiderea frontierelor pentru a le interzice intrarea, fie pentru accelerarea tranzitului lor în afara țării actuale, către următoarea țară. Acest tip de acțiuni disjuncte, care nu sunt susținute de o responsabilitate coordonată, facilitează mutarea responsabilității și vinei de la un stat la altul. Chiar și după presupusa închidere a rutei balcanice, în urma acordului UE-Turcia (Kingsley, 2016), imigranții continuă să fie o sursă de dispute între UE și statele balcanice în ceea ce privește modul de distribuire a responsabilităților.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU ROMÂNIA

Cadrul pentru un sistem de azil și capacitățile pentru gestionarea migrației din statele balcanice care aspiră la UE au fost stabilite ca parte a negocierilor de aderare. Cu toate acestea, sub stresul extrem al creșterii migrației din 2015, sistemul s-a arătat inadecvat pentru a face față provocărilor. Statele nu erau „dispuse și nici în măsură să proceseze cantitatea de cereri de azil care ar putea fi depuse de toate persoanele care le tranzitează” (Salamon, Ib.). Situația a fost înrăutățită de nerespectarea angajamentelor din partea UE (Amnesty International, 2017) și chiar de rapoartele mass-media (Deutsche Welle, *Germany limits refugee family*, 2017), susținând că există acorduri între state pentru a încetini în mod intenționat procesarea cererilor, cum ar fi reunificarea familiei. Statele de tranzit ajung să se confrunte cu problematica imigranților „prinși”, care nu pot fi nici trimiși înapoi, nici stabiliți cu adevărat (UNHCR, 2017).

Gestionarea migrației necesită o infrastructură de stat care să poată primi, prelucra și integra sau, dimpotrivă, refuza efectiv numărul de imigranți. Ca atare, gestionarea fluxului de migrație poate fi un consum considerabil al resurselor de stat⁴. Statele balcanice sunt relativ mici în comparație cu statele din nucleul UE. Așadar, capacitatea individuală a statelor balcanice de a gestiona o creștere a fluxului de migrație

⁴ Poate fi, de asemenea, o sursă de beneficii, dar această discuție depășește sfera acestui articol.

este limitată. Astfel, migrația poate deveni o sursă de conflict, deoarece poate costa resursele statelor. Închiderea unilaterală a frontierelor sau facilitarea tranzitului doar externalizează consumul resurselor și responsabilitatea către un alt stat (de obicei, adiacent). Acest tip de acțiune riscă deteriorarea relațiilor interstatale, ceea ce este, în general, de nedorit, în special între statele balcanice, dintre care unele au relații antagonice, din motive istorice, cu vecinii. Acțiuni exercitate din interes propriu și pe termen scurt pot avea consecințe asupra altor state din regiune pe termen lung. Închiderea frontierelor poate obstrucționa migrația, dar creează condiții pentru apariția rețelelor de trafic de persoane (der Brelie, Salfiti, 2018). Printre haosul perceput și retorica de tip combativ, au apărut, de-a lungul rutei balcanice, „vânători de imigranți”, unități paramilitare neregulate (Than, 2017). Aceasta este o dezvoltare periculoasă, deoarece erodează monopolul statului privind utilizarea violenței legitime. Președintele croat, Kolinda Grabar Kitarovic, a avertizat că ruta balcanică poate destabiliza întreaga regiune de sud-est a Europei prin repercusiunile sale criminale (Agenzia Nova, 2016). Statele cu interes în problema migrației, împreună cu Comisia Europeană, au declarat că un efort colectiv multilateral va aduce o soluție de succes (European Commission, 2015).

Aspirațiile supranaționale ale statelor balcanice de a adera la structuri precum UE și NATO, dar și influența acestor instituții au avut, probabil, un efect benefic de temperare asupra regiunii. Cu toate acestea, în cazul în care influențele de temperare se vor diminua și fluxul migrației va crește din nou, ar fi posibil ca stabilitatea regională să scadă.

Abordarea de la Copenhaga susține că numeroasele acțiuni extraordinare au ajuns să fie adoptate datorită securitizării cu succes a problemei imigrației. Aplicând conceptul de analiză a complexului de securitate în Balcani, interpretarea ar fi că există un grad puternic de suprapunere a securității din partea UE (și, într-o anumită măsură, a NATO) în regiune. Această suprapunere creează o sinergie cu aspirațiile UE ale regiunii, ceea ce are un efect catalitic asupra cooperării și integrării regionale. Cu toate acestea, tensiunile istorice și disputele contemporane din regiune sunt o sursă de conflict, în cel mai rău caz, sau pot duce la relații înghețate, în cel mai bun caz.

În acest context, apreciez că România ar trebui să ia întotdeauna în considerare faptul că este membru al UE și al NATO, să își asume



Aspirațiile supranaționale ale statelor balcanice de a adera la structuri precum UE și NATO, dar și influența acestor instituții au avut, probabil, un efect benefic de temperare asupra regiunii. Cu toate acestea, în cazul în care influențele de temperare se vor diminua și fluxul migrației va crește din nou, ar fi posibil ca stabilitatea regională să scadă.



România ar putea să ia în considerare dezvoltarea unei echipe de răspuns rapid, formată din experți și soldați specialiști. O astfel de unitate ar putea fi de dimensiuni mici, dar agilă, capabilă să se integreze rapid într-o operațiune în desfășurare la un centru de procesare sau într-o tabără, pentru a ajuta în caz de lipsă de capacități.

aceste roluri și să acționeze în consecință. Prin urmare, țara noastră ar putea adopta un rol de sprijin pentru eforturile țărilor de tranzit de a gestiona fluxul imigrațional. Acest sprijin poate fi sub formă de materiale de ajutor și finanțare pentru a contribui la dezvoltarea capacităților de procesare a imigranților și la îmbunătățirea locuințelor pentru imigranți. România ar putea, de asemenea, să ia în considerare dezvoltarea unei echipe de răspuns rapid, formată din experți și soldați specialiști. O astfel de unitate ar putea fi de dimensiuni mici, dar agilă, capabilă să se integreze rapid într-o operațiune în desfășurare la un centru de procesare sau într-o tabără, pentru a ajuta în caz de lipsă de capacități.

România poate fi, totodată, un ajutor prin extinderea propriei capacități de locuire și procesare a imigranților. Capacitatea de a împărtăși această provocare la nivelul UE poate fi o sursă de prestigiu și chiar de putere diplomatică, dacă este tratată în mod corect, ca un avantaj strategic, deși concurența politică internă ar putea face dificilă formarea unui consens suficient de larg pentru a pune în aplicare astfel de politici.

Până în prezent, statul român a fost în mare parte evitat de rutele majore de tranzit migrator, dar, după cum a arătat acest articol, lucrurile se pot schimba și escalada într-un interval scurt de timp. Traseele latente se pot reactiva, se pot schimba sau pot apărea rute noi. Fluxurile de migrație pot crește, iar statele vecine ar putea decide să-i împingă pe imigranți spre alte rute, fără a lua în considerare efectele negative ale unor astfel de decizii unilaterale. În acest caz, România are responsabilitatea de a dezvolta capacități strategice adecvate pentru a fi un participant proactiv la gestionarea migrației, în special în eventualitatea includerii sale în spațiul Schengen.

BIBLIOGRAFIE:

1. Buzan, B., Waeber, O., de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Londra: Lynne Rienner Publishers.
2. Chiriac, M. (2016). *Hungary to Build Fence on Romania Border*. Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2016/02/29/hungary-to-rise-fence-on-romania-border-02-29-2016/>, accesat la 12 iunie 2021.
3. Coelho, C., Kjuca, D., Musanipova, D. *Fencing off Europe*. Radio Free Europe/Radio Liberty, <https://www.rferl.org/a/fencing-off-europe/27562610.html>, accesat la 2 februarie 2019.
4. Collins, K, Mohdin, A. (2016). *This is what happens when we build walls and fences to keep people out*. Quartz, <https://qz.com/783678/>

- this-is-what-happens-when-we-build-walls-and-fences-to-keep-people-out/, accesat la 13 iunie 2021.
5. Edmonda (pseud.) (2018). *‘Migrations’ changing scenario: the new Balkan Route and the European Union*. În *Rivista di Studi Politici Internazionali*, aprilie-iunie, vol. 85, nr. 2.
 6. Feher, M. (2015). *Hungary Completes Croatia Border Fence to Keep Migrants Out*. În *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/hungary-completes-croatia-border-fence-to-keep-migrants-out-1444927774>, accesat la 12 iunie 2021.
 7. Kingsley, P. (2016). *Tens of thousands migrate through Balkans since route declared shut*. În *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/30/tens-of-thousandsmigrate-through-balkans-since-route-declared-shut>, accesat la 13 iunie 2021.
 8. Luhn, A. (2016). *Norway tells refugees who used cycling loophole to enter to return to Russia*. În *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/14/norway-tells-refugees-bikes-russia-bicycle-immigration-storskog>, accesat la 12 iunie 2021.
 9. Maurice, E. (2015). *Sweden reintroduces border controls*. EU Observer, <https://euobserver.com/migration/131078>, accesat la 12 iunie 2021.
 10. Milekic, S. (2015). *Slovenia Starts Building Fence on Croatia Border*. Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2015/11/11/slovenia-setting-a-fence-on-border-with-croatia-11-11-2015/>, accesat la 12 iunie 2021.
 11. Mortimer, C. (2015). *Bulgaria builds final part of razor wire fence to keep out refugees*. În *Independent*, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/bulgaria-builds-final-part-razor-wire-fence-keep-out-refugees-10437962.html>, accesat la 12 iunie 2021.
 12. Morvai, H., Djokovic, D. (2017). *Migrations in between Hollow Walls and Cosmopolitanism*. Case study: The Balkans. În Del Re, E., C., Larémont, R.R. (eds.), *Pursuing stability and a shared development in Euro-Mediterranean migrations*. Rome: Aracne Editrice.
 13. Murphy, F. (2015). *Austria says army will help impose tougher border checks*. Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-austria-idUSKCNORE1YK20150914>, accesat la 12 iunie 2021.
 14. Šalamon, K. (2016). *Asylum systems in the Western Balkan countries: current issues*. *International Migration*, vol. 54, nr. 6.
 15. Tange, A., Dickson, D. (2016). *Denmark and Sweden are cracking down on passport-free travel*. Business Insider, <https://www.businessinsider.com/r-danes-swedes-impose-new-border-checks-in-fresh-blow-to-open-frontier-europe-2016-1>, accesat la 12 iunie 2021.
 16. Than, K. (2017). *Hungary to arm new ‘border hunters’ after six-month crash course*. Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-borderhunters/hungary-to-armnew-border-hunters-after-six-month-crash-course-idUSKBN16G2ED>, accesat la 3 februarie 2019.



17. Von der Brelie, H., Salfiti, J. (2018). *Western Balkan route' for migrants, refugees stuck at borders*, Euronews, <https://www.euronews.com/2018/11/30/western-balkan-route-for-migrants-refugees-stuck-at-borders>, accesat la 13 iunie 2021.
18. Amnesty International (2017). *EU: Countries have fulfilled less than a third of their asylum relocation promises*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/09/eu-countries-have-fulfilled-less-than-a-third-of-their-asylum-relocation-promises/>, accesat la 13 iunie 2021.
19. European Commission (2015). *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*. Press Release on http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_it.htm, accesat la 3 februarie 2019.
20. FRAN (Frontex Risk Analysis 2015-2016), <https://frontex.europa.eu/publications/?category=riskanalysis>, accesat la 12 iunie 2021.
21. FRAN&JORA (Joint Operations Reporting Application), 2021, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>, accesat la 12 iunie 2021.
22. Frontex, Migratory Map (2019), <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>, accesat la 12 iunie 2021.
23. Frontex Western Balkan Route, <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>, accesat la 12 iunie 2021.
24. *Germany limits refugee family unification for those arriving from Greece* (2017). Deutsche Welle, <http://www.dw.com/en/germany-limits-refugee-family-unification-for-thosearriving-from-greece/a-38898465>, accesat la 13 iunie 2021.
25. *Migrant crisis: Germany starts temporary border controls* (2015). BBC, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34239674>, accesat la 12 iunie 2021.
26. *Migrant crisis: Sweden border checks come into force* (2016). BBC, <https://www.bbc.com/news/world-europe-35218921>, accesat la 12 iunie 2021).
27. *Migrants attack Macedonian police as construction of Greek border fence begins* (2015). În *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/29/migrants-attack-macedonian-police-as-construction-of-greek-border-fence-begins>, accesat la 12 iunie 2021.
28. *Refugees ,exhausted' after Serbia-Hungary border closes* (2015). BBC, <https://www.bbc.com/news/av/world-34250092>, accesat la 12 iunie 2021.
29. *Russia shuts arctic border to Norway over ,security reasons'* (2016). În *Deutsche Welle*, <https://www.dw.com/en/russia-shuts-arctic-border-to-norway-over-security-reasons/a-19001593>, accesat la 12 iunie 2021.
30. *Sicurezza: presidente croata Kitarovic, necessario mantenere chiusarotta balcanica* (2017). Agenzia Nova, <https://www.agenzianova.com/a/0/1574755/2017-05-28/sicurezzapresidente-croata-kitarovic-necessario-mantenere-chiusa-rotta-balcanica>, accesat la 3 februarie 2019.

31. *Slovakia putting temporary border controls in place* (2015). Reuters, <https://www.reuters.com/article/uk-europe-migrants-slovakia-border-idUKKCNOREOYD20150914>, accesat la 12 iunie 2021.
32. UNHCR, *UNHCR Serbia Update – October 2017*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60156>, accesat la 13 iunie 2021). A se vedea și European Commission, *ECHO Factsheet-Serbia: Response to the Refugees Crisis*, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/serbia_en.pdf, accesat la 13 iunie 2021.

