

CRIZA POLITICII MIGRAȚIONISTE ALE UNIUNII EUROPENE

¹*Dr., conf. univ., Nolea FILIP*

²*Dr., conf. univ., Natalia BRANAȘCO*

¹*Academia de Studii Economice a Moldovei,
Republica Moldova, Chișinău, Bănulescu Bodoni, 61,
tel. (+373) 22 41 28, www.ase.md*

²*Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți,
Republica Moldova, Bălți, Str. Pușkin, nr. 38,
tel. (+373) 231 52430, www.usarb.md*

Abstract

This article explores the principles of reforming the EU's migration policy at the contemporary stage, the problems that created threats to the national security of the countries of the community. Causes of excessive migration flows are the military operations in the Middle East. The "Refugee Crisis" from 2014-2015 requires EU countries to review the positions of migration policy from multiculturalism to assure their own internal security. Migration policy has its roots in the multidimensionality of the migration as well as the political one. In our view, migration policy is a process of reconciling state interests in the field of migration regulation with the interests of migrants, society, economic and political elites, social parties and institutions.

Key words: *EU's migration policy; the crisis of migration in the European Union; national identity; the flexible solidarity of the EU countries.*

JEL CLASSIFICATION: F22

Istoria civilizației și experiența mondială justifică faptul că orice stat trebuie să elaboreze și să promoveze cea mai benefică politică migraționistă pentru dezvoltarea sa și pentru cetățenii săi, care ar asigura creșterea economică și securitatea națională. Relația cauză-efect dintre migrație și dezvoltare nu are întotdeauna aceeași direcție, deoarece în unele cazuri migrația devine un factor important al dezvoltării economice, iar în altele poate să ducă la frânarea ei. În acest context, un rol important de corectare are politica migraționistă. În viziunea noastră, politica migraționistă este strâns legată de soluționarea problemelor sociale, politice, juridice și financiare generate de procesele migraționiste.

În contextul dezvoltării, politica migraționistă este o componentă a strategiei naționale de dezvoltare pe termen lung, la baza căreia stă principiul abordării complexe a reglementării unei game largi de relații, care ar asigura dezvoltarea dinamică atât a țărilor receptoare, cât și a celor donatoare de forță de muncă. Politica migraționistă este îndreptată spre realizarea intereselor comune ale țărilor participante la migrația internațională a forței de muncă, precum și ale celorlalți participanți: angajatori, agenții de recrutare și migranții înșiși. Fundamentul politicii migraționiste este constituit dintr-un set de măsuri utilizate în reglementarea proceselor de migrație și în contracararea migrației ilegale. Un alt aspect al politicii migraționiste, nu mai puțin important, este reglementarea fluxurilor financiare generate de migrația forței de muncă, asigurarea întoarcerii, adaptării și integrării migranților. În mod cert, politica migraționistă trebuie să conțină acțiuni ce ar relaționa migrația cu obiectivele dezvoltării durabile.

Astfel, politica migraționistă, în sens restrâns, este îndreptată spre procesul de schimbare a numărului, structurii, direcției mișcării și integrarea migranților, iar în sens larg, politica migraționistă:

- este una dintre direcțiile politicii statului, determinată de scopurile urmărite de stat;
- reprezintă o doctrină de stat sau o concepție de reglementare a proceselor migraționiste;
- este interdependentă cu politicile economice, sociale, demografice, naționale, culturale;
- se divide în politică reală și declarată; cea declarată are ca scop apărarea intereselor migranților, iar cea reală exprimă interesele țării-gazdă [6, p. 213].

Făcând referință la politica migraționistă promovată de țările UE, se pot evidenția următoarele forme:

1. Politici pentru reglementarea și controlul fluxurilor migratorii, ce au în vizor intrarea, reședința și angajarea străinilor și care urmăresc întărirea controlului la frontiere.

2. Politici pentru întărirea legislației de combatere a migrației ilegale și a angajării ilegale de lucrători străini; țările care s-au confruntat cu fluxuri mari de migranți ilegali și-au amplificat măsurile de combatere a acestui fenomen.

3. Politici pentru integrarea imigranților, ce vizează măsuri de combatere a discriminării și procesul general de naturalizare a imigranților.

4. Politici privind cooperarea internațională în domeniul migrației, care au ca scop punerea la punct a unor măsuri comune în domeniul reglementării și controlului fluxurilor migraționiste [2].

Actualmente lumea se confruntă cu cel mai mare număr de refugiați, solicitanți de azil, după cel de-al Doilea Război Mondial. Criza migraționistă cu care se confruntă în prezent Europa este o problemă globală, care conduce la dezintegrarea Uniunii Europene, un „aport” în acest sens fiind și drama „Brexit-ului”. Liderii țărilor din grupul celor mai industrializate șapte state G7 recunosc faptul, că „mișcările pe scară largă ale migranților și refugiaților reprezintă o provocare mondială care necesită un răspuns mondial” [1].

Conform datelor ONU, pe glob sunt circa 244 mln. migranți internaționali, care locuiesc în afara țărilor de reședință, dintre care 72 mln. revin Europei. Criza migrației din Europa a apărut la începutul anului 2015, când a avut loc o creștere enormă a fluxului de refugiați din țările Africii de Nord, Orientului Mijlociu și Asiei de Sud. Această migrație se deosebește nu numai după volum, dar și după cauză, din migrația economică transformându-se în politică. Conform informației Înalțului Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), majoritatea acestor persoane constituie „refugiați care au nevoie de apărare și ajutor”. Prioritar, aceștia sunt migranții constrânși, care au părăsit regiunile deosebit de periculoase cu o situație politico-militară instabilă, inclusiv din Afganistan și Siria, unde are loc războiul civil, și Eritrea, țară cu un drastic regim dictatorial [8]. În figura 1, sunt reprezentate datele OECD referitoare la ponderea refugiaților după țările de proveniență (plecare) în prima jumătate a anului 2015.

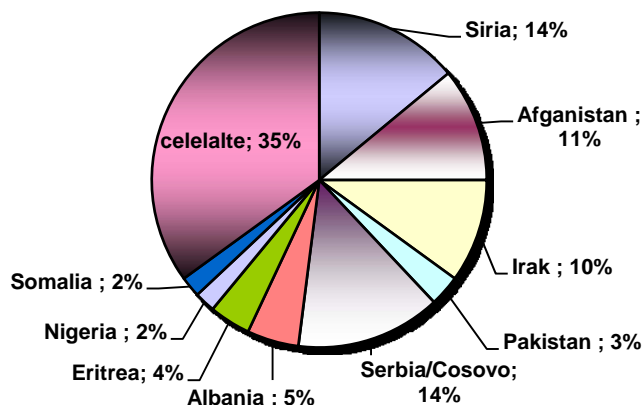


Figura 1. Ponderea refugiaților după țările de proveniență, semestrul 1, anul 2015

Sursa: <https://wikipedia.org/wiki>

Conform datelor statistice ale UE, doar în anul 2015, 4,7 mln. persoane au imigrat în UE și 2,8 mln. au emigrat din UE. Circa 1,3 mln. de migranți, dintre care mulți din țările afectate de conflicte precum Siria și Irak, au cerut azil în UE. În mediu, 6000 persoane pe zi fugeau de războiul din Siria, din care peste o treime au primit azil în Germania [3]. Conform datelor Eurostat la data de 01.01.2016 populația UE constituia 510,3 mil persoane, iar la data de 01.01.2017 numărul a crescut la 511,8 mil, în același timp sporul natural înregistrat fiind egal cu zero, deoarece numărul de nașteri (5,1 mil) s-a egalat cu numărul de decese. Aceste date ne vorbesc despre faptul că diferența de 1,5 mil persoane este cauzată de intrarea noilor migranți în țările europene. Numărul de azilanți

înregistrați oficial în țările UE s-a triplat în ultimii șapte ani, iar ritmul de creștere a urcat la 45% în anul trecut, conform datelor Eurostat [10].

Deja de doi ani problema migraționistă este pe agenda tuturor întâlnirilor de rang înalt din cadrul Uniunii Europene. Această problemă a generat contradicții între liderii europeni, determinând limitele până la care sunt pregătiți să colaboreze. Fenomenul migrației către Europa nu este unul nou, dar expandarea sa recentă a solicitat găsirea unor soluții la nivelul guvernelor europene. Problemele securității țărilor UE în urma actelor teroriste, asigurarea identității naționale și unității sociale devin prioritare în elaborarea politicii migraționiste comunitare. Migrația și securitatea națională se află într-o relație de interdependență, iar pentru a valorifica efectele pozitive și de a minimiza pe cele negative este primordial de a elabora o politică migraționistă adecvată situației create. În viziunea noastră, evaluarea adecvată a amenințărilor securității și formarea unei poziții active a statului, societății și individului, orientată spre diminuarea riscurilor, este una dintre politicile majore ale statului. Prin urmare, asigurarea securității naționale trebuie efectuată prin intermediul unei analize complexe, obiective și prin previziunea amenințărilor în toate domeniile, determinarea criteriilor securității naționale, elaborarea mecanismelor de securizare a individului, societății și statului. În condițiile actuale, este evident faptul că securitatea națională este un factor primordial al stabilității și dezvoltării. Astfel, corelația migrației cu securitatea este bilaterală, deoarece această problemă are două aspecte importante: securitatea comunităților antrenate în fluxul migraționist și securitatea persoanelor ce formează aceste fluxuri.

Până la semnarea Tratatului de la Maastricht și Tratatului de la Lisabona, fiecare țară-membră a UE avea propria experiență în relațiile cu migranții, reieșind din propriile interese naționale. Dar situația din anul 2015 nu permitea soluționarea problemei migrației în baza principiului sistemului european de azil (prima țară a UE, pe teritoriul căreia a intrat migrantul, este obligată să examineze solicitarea de azil). În realitate, multe țări din UE unilateral și-au închis granițele, astfel, afectând solidaritatea țărilor din Zona Schengen.

Potrivit Organizației Internaționale pentru Migrațiune (OIM), au fost afectate excesiv Italia, Grecia, Cipru și Spania de către migranții și refugiații sosiți în Europa pe mare. Criza migrației impune soluționarea colectivă, restabilirea solidarității din interiorul UE. În figura 2 sunt reprezentate datele pentru țările primitoare (gazdă) de refugiați, în prima jumătate a anului 2015.

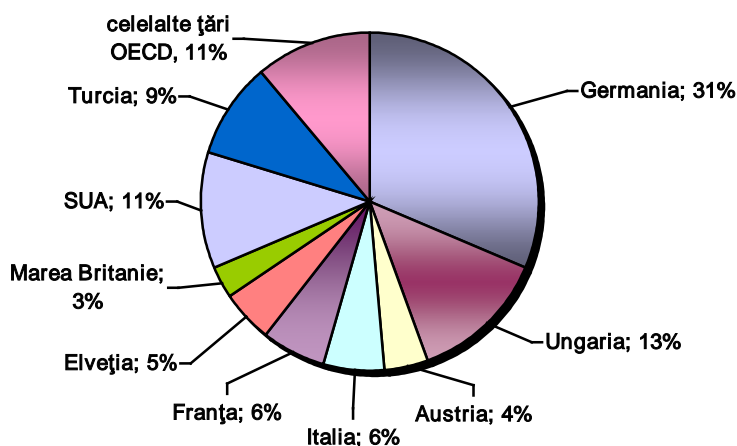


Figura 2. Ponderea refugiaților după țările-recipient (primitoare), semestrul 1, anul 2015

Sursa: <https://wikipedia.org/wiki>

Criza migraționistă actuală a produs un șir de consecințe negative pentru țările UE, principalele din care sunt:

- Suprasaturarea cu refugiați și imigranți;
- Destabilizarea securității sociale;

- Creșterea amenințărilor teroriste;
- Sporirea ponderii economiei tenebre în UE;
- Dependența de cerințele Turciei pentru reținerea fluxului crescând de refugiați;
- Schimbarea identității europene;
- Criza migrației pune în pericol Zona Schengen [9].

Președintele Consiliului Europei, Donald Tusk, a cerut sprijinul țărilor G7 „ca acestea să se angajeze să-și mărească ajutorul global pentru a satisface necesitățile imediate și pe termen lung ale refugiaților și ale țărilor care le acordă adăpost” [3]. Comunitatea internațională trebuie să recunoască faptul că Turcia, Liban și Iordania vin în ajutor refugiaților, furnizându-le în realitate o asistență globală. G7 ar trebui să încurajeze instituțiile financiare internaționale și alți donatori să-și sporească ajutorul.

Reieșind din faptul că fenomenul migrației influențează toate țările și sistemele migraționiste, în cercetarea problemelor acestuia este necesară accentuarea unor anumite aspecte:

- Problema determinării autoidentității individului, în urma diviziunii lumii în „ai noștri” și în „străini”;
- Statele UE, în particular Germania, Franța, Marea Britanie, sunt tradițional atrăgătoare pentru imigrație datorită nivelului înalt de trai;
- Fiind membre ale UE, țările nominalizate anterior, pe lângă politicile proprii în domeniul migrației, influențează asupra elaborării standardelor politicii migraționiste comunitare;
- Elaborarea principiilor politicii migraționiste le revine atât țărilor-membre ale UE, cât și principalei instituții care se ocupă de problemele migrației – Consiliului Europei.

În același timp, tema migrației și a politicii migraționiste rămâne la fel de actuală, în jurul ei nu încetează discursurile politice. Pierre Vimont, în articolul „Migrația în Europa: depășirea crizei de solidaritate”, afirmă că țările UE sunt nevoite să-și unească eforturile acolo unde, de obicei, acționau pe cont propriu; ele sunt nevoite să elaboreze o *politică comunitară unică*, bazată pe solidaritate” [5].

În anul 2015, în urma declanșării situației migraționiste excepționale, țările comunității europene, pentru prima dată în istoria lor au fost nevoite să-și unească eforturile pentru soluționarea urgentă a problemei. În același timp, între acestea continuă să persiste divergențe politice semnificative, în mare măsură acestea se reduc la refuzul multor țări de a accepta un număr proporțional de migranți, subminând, astfel, principiul unității europene și amenințând cu dezbinare. De exemplu, Slovacia, fostă țară comunistă din Europa Centrală, cu 5,5 mil de locuitori, a depus o plângere la Curtea Europeană de Justiție (CEJ) împotriva cotelor obligatorii de migranți adoptate de UE.

Uniunea Europeană simte necesitatea de o politică migraționistă integră și realistă, bazată pe unitatea țărilor și solidaritatea acestora. Pentru elaborarea unei astfel de politici, țările UE sunt nevoite să soluționeze un șir de probleme atât cu caracter obligatoriu, cât și cu caracter de recomandare:

- schema de repartitie a migranților pe țări;
- acceptarea acestora pe termen scurt sau permanent;
- limitarea libertății circulației forței de muncă.

În februarie-martie 2016, Consiliul Europei a adoptat un set de măsuri pentru depășirea crizei. A fost închis itinerarul migraționist balcanic, intensificat controlul la granițele externe ale UE și încheiate acorduri cu Turcia, care rămâne țară de tranzit pentru majoritatea refugiaților din Orientul Mijlociu și din Africa. Datorită acestor măsuri, europenii au devenit stăpâni pe situație, iar fluxul migranților a scăzut semnificativ. Depășind incertitudinea și nesiguranța, UE a reușit să stopeze dezvoltarea crizei migrației. A fost restabilit în mare măsură controlul asupra frontierelor, asigurată diminuarea numărului migranților. De la începutul crizei, UE a alocat mai mult de 10 mlrd de euro pentru a soluționa această problemă, oferind ajutor umanitar atât imigranților din spațiul

comunitar, cât și celor găzduiți de Turcia, Liban, Iordania și Irak, contribuind astfel la salvarea a câtorva milioane de persoane.

Însă, principalele probleme au rămas nesoluționate, deoarece persistă haosul din Orientul Mijlociu și continuă migrația legată de problemele economice din Africa. Politica migraționistă astăzi se reduce doar la unele măsuri pe termen scurt.

Reieșind din cele expuse, politica migraționistă a UE până în prezent nu s-a constituit definitiv. În viziunea diplomatului francez Pierre Vimont, pentru a răspunde la provocările migrației, UE trebuie să depășească două contradicții: 1) a convinge toate țările să acționeze în comun acord, în domeniul în care fiecare își apără propriile interese; 2) a avea încredere în viabilitatea UE contrar modei politice care cere o atârnare sceptică față de Bruxelles. Pentru a depăși aceste contradicții, țările europene au nevoie de solidaritate flexibilă atât în atingerea intereselor comune, cât și a fiecărei țări în parte. Solidaritatea flexibilă este cea mai bună cale de a susține ideea unui destin comun și de a diminua riscul scindării Europei [5].

Deciziile ce țin de soluționarea crizei migraționiste au fost formulate de către Consiliul Europei în februarie-martie 2016:

1. Țărilor ce au primit principalul flux migrațional, în particular Grecia, UE le-a acordat susținere financiară, ceea ce facilitează acordarea ajutorului material refugiaților, respectarea procedurilor de control frontalier și acordarea azilului conform regulilor UE;
2. Au fost acordate surse financiare suplimentare serviciilor de profil; Frontex, EASO; au fost create agenții de pază a frontierelor externe maritime;
3. UE a încheiat un acord cu Turcia, care stipulează drepturile și obligațiunile părților în legătură cu fluxul masiv de migranți care se deplasează prin Turcia spre Europa, în schimb Turcia va obține 6 mlrd de euro, regim liberalizat de vize, și reînnoirea parteneriatului strategic cu Ankara.

CONCLUZIE

Este necesar de-a remarca, că dacă comparăm factorii economici și politici ai procesului migraționist, vom observa un paradox: pe de o parte, migranții extind posibilitățile pieței muncii a statelor europene, dar în același timp, ei agravează situația pe această piață, prin surplusul de ofertă de forță de muncă. O sarcină suplimentară asupra bugetelor țărilor UE au devenit ajutoarele sociale, achitate atât migranților de muncă, cât și refugiaților. Și invers, în aspect politic fluxurile migraționiste intensive devin o provocare pentru stabilitatea europeană, prezentând o amenințare fermă a securității naționale. Practica a demonstrat, că guvernele europene, de regulă, modifică calitatea politicii migraționiste doar în situația unor abateri decisive. Să presupunem, că situația anilor 2014-2015, care a scos migrația pe prim plan în ordinea de zi, va deveni decisivă în reevaluarea priorităților țărilor europene. Strategiile țărilor UE pentru depășirea situației de criză nu pot fi calificate ca exhaustive: invers, ele au nevoie de schimbări structurale serioase, ce reflectă realitățile actuale.

Astfel, retorica multiculturalismului, deja este recunoscută ca nerelevantă și trebuie înlocuită cu preocuparea continuă a țărilor de propria securitate internă. Acțiunile la nivel național trebuie susținute de inițiativele comunității UE. Cu părere de rău, soluții eficiente în acest sens nu se observă în practică. Este important de menționat și faptul că țările UE au schimbat, în grabă, politica migraționistă a „ușilor deschise” cu politica „ușilor semiînchise”, delimitând imigranții în baza veniturilor și competențelor, ceea ce diminuează potențialul imigranților de muncă. Cu toate acestea, este imposibil de aplicat același tratament pentru refugiați, ce aduce în impas conducerea țărilor UE și puterilor migraționiste.

Aflându-se la hotarul Uniunii Europene, Republica Moldova trebuie să-și revizuiască politicile pentru refugiați și să impună reguli și norme clare în conformitate cu principiile europene în acest domeniu. Sintetizând rezultatele studiului efectuat asupra politicii migraționiste, accentuăm faptul că la elaborarea ei trebuie să stea principiul abordării complexe de reglementare a unui

spectru larg de relații economice, sociale și politice generate de migrație și care asigură stabilitatea dezvoltării țărilor de destinație și de origine ale migraților.

BIBLIOGRAFIE

1. G7: Migrații, „o provocare mondială”, iar creșterea economiei, „o prioritate urgentă”. Disponibil: www.agerpres.ro/externe/2016/05/26ue
2. *Trends in international migration: Sopemi Edition*. OECD, 2005. 388 p.
3. UE cere ajutorul G7 pentru rezolvarea crizei migrației. Disponibil: www.agerpres.ro/externe/2016/05/26ue
4. БЕЛАЯ, В. *Миграционный кризис в ЕС: проблемы и последствия*. Disponibil: <http://fismo.kubice.ru/2017/04/23>
5. ВИМОН, П. *Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности*. Disponibil: www.migrecment.net/2017/02/
6. ВОЛОСЕНКОВА, Е., КАБАЧЕНКО, Е., *Миграционная политика. Управление миграционными процессами*. În: *Методология и методы изучения миграционных процессов*. Москва: ЮНИТИ, 2007. с. 213-236.
7. ЕРЁМИНА, Н. *От политики «открытых дверей» до миграционного кризиса. //Сравнительная политика*. Disponibil: [http://dx.doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-4-\(25\)-36-61](http://dx.doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-4-(25)-36-61)
8. НГУЭН, Д. *Миграция и беженцы в Европе: цифры и факты*. Disponibil: <http://www.swissinfo.ch/>
9. СОРОС, Дж. *Это последний шанс Европы исправить свою миграционную политику*. Disponibil: <http://inopressa.ru/article/20jul2016/foreignpolicy/soros.html>
10. http://dx.doi.org/10.18611/2221-3279-2016_7_4
11. <https://ro.wikipedia.org/wiki/>