

Securizarea frontierelor Uniunii Europene în contextul crizei refugiaților sirieni

Nevoia de regândire a politicii europene privind azilul și migrația

AMIRA SAWAN

**Securitzarea frontierelor Uniunii Europene
în contextul crizei refugiaților sirieni**

Nevoia de regândire a politicii europene privind azilul și migrația



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2021

Colecția ISTORIE ȘI ȘTIINȚE POLITICE

Referent științific: Prof. Univ. Dr. Ioan Mircea Pașcu

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

SAWAN, AMIRA

Securitzarea frontierelor Uniunii Europene în contextul crizei refugiaților sirieni : nevoia de regândire a politicii europene privind azilul și migrația / Amira Sawan. - București : Editura Universitară, 2021

Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-1232-4

314.7
32

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062812324

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2021
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021.315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47 / 0745 200 718/ 0745 200 357
comenzi@editurauniversitara.ro
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Listă de abrevieri	7
Rezumat	9
Introducere	29
Capitolul I: Construirea politicii externe și de securitate a UE. Relația Uniunii Europene cu Siria	38
I.1 Analiză evolutivă a securității europene: întrepătrunderea dimensiunilor interne și externe ale securității UE	38
a. Începuturile timide ale securității europene comune	38
b. Marile reforme ale tratatelor constitutive și consolidarea securității europene.....	42
c. Dezvoltările ulterioare ale securității Uniunii Europene.....	46
d. Tratatul de la Lisabona și noul cadru privind securitatea europeană.....	48
I.2 Politica Europeană de Vecinătate și importanța migrației pentru securitatea Uniunii Europene	52
a. Politica Europeană de Vecinătate	52
b. Politica europeană privind migrația, azilul și integrarea refugiaților. Legătura cu securitatea Uniunii Europene.....	58
c. Costul umanitar al intervențiilor din Afganistan, Irak și Libia și avertismentul privind presiunea migratoare asupra frontierelor Uniunii Europene.....	67
I.3 Relațiile Uniunii Europene cu Siria	76
a. Începuturile cooperării UE-Siria.....	76
b. Relația UE-Siria odată cu declanșarea crizei siriene	81
Capitolul II: Securizarea și Școala de la Copenhaga. Procesul de securizare a amenințărilor din sectorul politic	90
II.1 Constructivismul și procesul de securizare definit de către Școala de la Copenhaga	91
a. Constructivismul.....	91
b. Conceptul de securizare.....	93
c. Securitatea politică.....	96
II.2 Principalele critici ale procesului de securizare	100
II.3 Identificarea principalelor caracteristici ale UE drept construct politic	104

Capitolul III: Securizarea frontierelor europene în contextul crizei refugiaților sirieni. Nevoia de relegitimare a proiectului politic european..	111
III.1 Criza refugiaților sirieni și provocările acesteia pentru proiectul european	111
a. Criza europeană a refugiaților sirieni și provocările sale pentru UE	111
b. Răspunsul UE la criza refugiaților sirieni	119
III.2 Identificarea procesului de securizarea frontierelor europene în contextul crizei refugiaților. Nevoia de relegitimare a proiectului politic european.....	129
III.3 Principalele critici ale procesului de securizare al frontierelor europene generate de costul umanitar al prezentei acțiuni	145
Capitolul IV: Noile evoluții la nivelul securității europene și nevoia de regândire a politicii europene privind migrația	151
IV.1 „Fortăreața Europa” un rău necesar în contextul revirimentului naționalismului statelor membre. Criza refugiaților, o oportunitate pentru întărirea PSAC și a proiectului european?	151
IV.2 Noua abordare instituțională asupra politicii europene privind refugiații: protecție vs. Securizare	159
IV.3 Studiu de caz: România – un exemplu de bune practici în politica europeană de protecție a refugiaților?	170
Concluzii	181
Bibliografie	191
Anexe.....	208

LISTĂ DE ABREVIERI

AA – Acorduri de Asociere
AEA/EDA – Agenția Europeană de Apărare/ European Defense Agency
APC – Acorduri de Parteneriat și Cooperare
AUE – Actul Unic European
CARD – Proces anual coordonat de revizuire privind apărarea
CCC – Pactul privind dimensiunea civilă a PSAC
CE – Comunitatea Europeană
CEA – Comunitatea Europeană de Apărare
CECO/CECA – Tratatul Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului
CEE – Comunitatea Economică Europeană
CEEA/Euratom – Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CPE – Cooperarea Politică Europeană
CPS – Comitetul Politic și de Securitate
EASO/BESA – Biroul European de Sprijin pentru Azil
EIDHR – Instrumentul European pentru Democrație și Drepturile Omului
EMAA – Acorduri Euro-Mediteraneene de Asociere
Euro-med – Parteneriatul Euro-mediteranean
FEA – Fond european de apărare
FRONTEX – Agenția europeană pentru gestionarea cooperării operaționale la frontierele externe
ISIS/SI – Statul Islamic
ÎR/HR pentru PESC – Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate
JAI – Justiție și Afaceri Interne
MEDA – instrumentul financiar pentru Parteneriatul Euro-mediteranean
MENA – Orientul Mijlociu și Africa de Nord
MPCC – Capacitate militară de planificare și conducere
NATO/OTAN – Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
ONU – Organizația Națiunilor Unite
PA – Planuri de Acțiune
PAEA – Planul de acțiune european în domeniul apărării
PE – Parlamentul European
PESC – Politică Externă și Securitate Comună
PESCO – Nou mecanism unic de cooperare structurată permanentă

PEV – Politica Europeană de Vecinătate
PSAC – Politica de Securitate și Apărare Comună
SEAE – Serviciul European de Acțiune Externă
SECA – Sistem European Comun în domeniul Azilului
SLSJ – Spațiu al Libertății, Securității și Justiției
TA – Tratatul de la Amsterdam
TFUE – Tratatul privind funcționarea UE
TL – Tratatul de la Lisabona
TUE – Tratatul Uniunii Europene
UE – Uniunea Europeană
UEO – Uniunea Europei Occidentale
UNHCR/ÎCONUR – Înaltul Comisariat pentru Refugiați al Națiunilor Unite
UpM – Uniunea pentru Mediterană

REZUMAT

Teza de doctorat are drept obiectiv de cercetare realizarea unei analize amănunțite a recentelor evoluții din cadrul politicii de securizare a frontierelor Uniunii Europene în contextul pe care îl voi numi „criza europeană a refugiaților sirieni din anul 2015”, din rațiuni pe care le voi descrie ulterior, utilizând perspectiva securității drept un fenomen construit social, propusă prin constructivism și în special de către reprezentanții de Școlii de la Copenhaga, din dorința de a propune o alternativă viabilă pentru politica europeană comună de azil și migrație. În acest sens, centrale în analiza mea vor fi conceptele de securizare și securitate politică pe care le voi utiliza în scopul realizării analizei efective a procesului de securizare a frontierelor pe care îl consider drept un mecanism de relegitimare a procesului de integrare politică europeană.

Declanșarea Primăverii arabe și intervenția forțelor NATO din Libia din 2011 a generat o intensificare a numărului de sosiri pe teritoriul UE, însă în cadrul prezentei lucrări am decis să îmi focalizez atenția exclusiv asupra crizei europene refugiaților sirieni declanșate în anul 2015. Sunt deplin conștientă că începând cu anul 2015 asistăm la o criză europeană a refugiaților generalizată, însă pentru realizarea analizei în cadrul prezentei lucrări am ales să mă refer exclusiv la criza generată de refugiații sirieni. Prezenta decizie este fundamentată în elemente precum: gravitatea și urgența situației din Siria, considerată cea mai mare criză a umanității după cel de-al doilea Război Mondial; faptul că la granițele UE a ajuns cel mai mare număr solicitanți de azil din toate timpurile, majoritatea fiind originari din Siria, situație care din păcate continuă și în prezent; disponibilitatea Germaniei de a primi refugiați viza exclusiv sirieni sau cel puțin acest aspect a fost prezentat în declarațiile publice ale liderilor săi; existența unei departajări clare la nivelul măsurilor UE adoptate ca urmare a prezentei crize între refugiații sirieni și ceilalți. În plus, un alt motiv pentru care am decis să abordez exclusiv criza europeană a refugiaților sirieni constă în faptul că sunt de părere că modul în care UE s-a raportat la criza din Siria reprezintă unul dintre cele mai bune exemple pentru a putea înțelege mai bine noua abordare a UE privind zona MENA. În acest sens, consider că datorită importanței sale regionale, la care se adaugă potențialul impact pe care o intervenție militară în Siria l-ar fi avut, UE a ales să adopte o

abordare politică și umanitară asupra conflictului sirian, considerând necesar să se alăture luptei împotriva unui rău mai mare – Statul Islamic, idee valabilă și în cadrul modului în care UE abordează noua criză a refugiaților sirieni de la granița Greciei cu Turcia declanșată în martie 2020, reprezentând o oportunitate pentru rolul său global. La final, aș dori să aduc în discuție și originile mele siriene, fiind de părere că astfel, am putut aduce o plus valoare prezentului demers de cercetare.

Ipoteza principală de cercetare de la care am pornit în demersul meu are la bază ideea că odată cu criza europeană a refugiaților sirieni și a consecințelor resimțite la nivelul statelor membre, abordarea anterioară a politicii privind migrația și frontierele europene nu mai putea fi aplicabilă, iar efectele acestora vor fi de durată. În acest sens, consider că odată cu criza refugiaților s-a determinat o securitizare a frontierelor atât la nivelul statelor membre, cât și în cadrul UE ca întreg, fiind adoptate o serie de politici anti-imigraționiste și de îngădire a frontierelor, contrare angajamentelor asumate prin tratatele de aderare la UE, fiind totodată încălcate și prevederi ale tratatelor internaționale, afectând chiar funcționarea Acordului Schengen, care nu a fost conceput pentru libera circulație a refugiaților în interiorul UE. Cu alte cuvinte, sunt de părere că din cauza faptului că UE a acționat sub imperiul urgenței, fiind nevoită să improvizeze în fața dimensiunii impresionante a valului de refugiați, nu a putut să răspundă într-un mod adecvat acestei crize, fiind martorii unei adevărate „bătălii” pentru întărirea frontierelor sale, generată de incapacitatea sa de a mobiliza statele membre în a adopta măsuri coordonate și solidare față de statele membre care au fost supuse direct presiunii exercitate de către refugiați.

În realizarea acestui demers de cercetare, mi-am propus să adopt o abordare interdisciplinară, ce presupune îmbinarea instrumentelor și abordărilor din domeniul științelor politice, în special din relațiile internaționale și științele juridice. În ceea ce privește metodologia de cercetare pe care am utilizat-o, aceasta a presupus o îmbinare de instrumente cantitative și calitative, ambele fiind menite să sprijine argumentarea ipotezei principale de cercetare. În ceea ce privește metoda calitativă de cercetare, aceasta se va regăsi în prezentul proiect de cercetare prin utilizarea teoriei fundamentale și a studiului de caz, precum și realizarea de interviuri. Astfel, pornind de la teoria securitizării aparținând Școlii de la Copenhaga, intenționez să realizez o analiză comparativă a acțiunilor care au condus la securitizarea frontierelor UE. Prin analiza acțiunilor adoptate la nivelul UE, înțeleg identificarea procesului de securitizare a frontierelor, pornind de la contextualizare și utilizarea retoricii specifice, a modului în care a fost politizată problema și care a fost decizia de securitizare. Cu alte cuvinte, primul pas în realizarea acestei cercetări a fost reprezentat de

trecerea în revistă a literaturii existente, deopotrivă în ceea ce privește abordarea teoretică, cât și legislația europeană în vigoare privind politica de migrație, azil și integrarea refugiaților, securitatea și frontierele UE, declarații oficiale, rapoarte și studii.

Complementar procesului de aplicare a teoriei fundamentale, am realizat și o serie de interviuri semi-structurate menite a-mi deservi în procesul de înțelegere a cauzelor care au făcut posibile deciziile la nivelul Uniunii Europene privind gestionarea politicii de azil și migrație prin securizarea frontierelor, care au fost argumentele utilizate de liderii europeni, care este percepția publică vis-à-vis de acestea, efectele și modul cum au fost resimțite de către refugiații sirieni, precum și eventualele soluții pe care respondenții le pot oferi pentru soluționarea prezentei crize și adoptarea unei noi politici europene privind migrația și azilul. În ceea ce privește modul de selecționare a persoanelor pentru interviuri, am încercat să cuprind, atât abordarea instituțiilor de interes în materie de azil precum: Comisia Europeană prin Biroul pentru Azil din cadrul Direcției de Justiție și Afaceri Interne; Parlamentul României; UNHCR România; Ministerul Administrației și Internelor prin Inspectoratul General pentru Imigrări; ONG-uri și alte organizații care au în implementare proiecte finanțate prin FAMI sau care se implică activ în integrarea refugiaților și migraților, cât și abordarea refugiaților, prin realizarea unor interviuri cu refugiați din România, Germania și Suedia. Opțiunea mea pentru aceste state membre nu a fost una întâmplătoare: România am ales-o prisma faptului că este statul membru asupra cărui sistem de azil m-am aplecat în mod special, Germania datorită faptului că reprezintă statul membru cu cele mai multe solicitări de azil din UE și Suedia fiindcă reprezintă este o țară cu o lungă tradiție în oferirea de azil persoanelor care au nevoie de protecție internațională.

Cercetarea cantitativă se regăsește în cadrul acestei teze de cercetare prin realizarea procesului de analiză, interpretare și comparare a datelor și informațiilor statistice existente în scopul testării ipotezelor de cercetare, precum și observarea evoluției literaturii de specialitate. În ceea ce privește ipotezele secundare de cercetare, acestea sunt caracteristice fiecărui capitol, iar împreună contribuie la oferirea informațiilor necesare pentru a demonstra ipoteza principală. Noutatea temei consider că este dată de faptul că mi-am propus ca, pe baza analizei documentelor, aplicarea teoriei și în special prin intermediul interviurilor realizate cu reprezentanți ai instituțiilor internaționale, europene, naționale, societății civile și refugiații sirieni – principalii beneficiari ai Sistemului European Comun de Azil, să pot emite și prezenta o serie de principii generale privind noua politică europeană comună de azil și migrație.

Prezentul proiect de cercetare este structurat în patru capitole, fiecare dintre acestea având misiunea de a răspunde întrebărilor de cercetare propuse, derivate din obiectivul principal al proiectului. Primul capitol cuprinde o analiza a modului în care a fost construită politica externă și de securitate a UE de-a lungul timpului, culminând prezentarea evolutivă a relației Uniunii cu Siria. În realizarea acestui demers am pornit de la ipoteza că securitatea europeană nu este un dat, ea s-a aflat într-un proces continuu de construire și adaptare în funcție de amenințările percepute. Astfel, consider că securitatea europeană presupune atât răspunsul în fața amenințărilor care vin din exterior, ce intră sub incidența PESC, cât și cele din interiorul UE și aflate sub jurisprudența JAI, ambele fiind permanent într-un proces de schimbare și transformare. Un alt aspect important pentru analiza mea a fost cel privind Politica Europeană de Vecinătate și importanța migrației pentru securitatea Uniunii Europene, arătând faptul că frontierele au pentru Uniune un rol esențial în definirea politicii sale, atât internă, cât și externă, la care se adaugă și rolul geopolitic important pe care acestea îl au în apărarea teritoriului său.

Consider că pentru securitatea europeană vecinătatea este esențială prin prisma interesului Uniunii de a avea frontiere bine gestionate, iar existența unor vecini implicați în conflicte violente sau state slabe în care există o criminalitate organizată puternică, o societate disfuncțională sau exploatarea populației, implică o serie de probleme pentru Europa. În acest sens, am prezentat faptul că inițiativele UE de a stabili un cadru unitar și cuprinzător asupra migrației și azilului nu și-au atins efectele dorite, idee întărită de faptul că provocările identificate la adresa securității europene continuau să fie asociate acestor aspecte. Astfel, paradoxul este reprezentat de faptul că, deși legislația UE din domeniu este una extrem de cuprinzătoare, din păcate însă domeniul azilului, parte integrantă a JAI cade sub incidența interguvernamentalismului, iar statele continuă să refuze să adopte o poziție unanimă cu privire la gestionarea comună a crizei a refugiaților, deoarece aceasta se află la limita dintre obligațiile umanitare și cele ce țin de securitatea internă a Uniunii și în special a propriilor cetățeni. Mai mult, consider că UE a ratat avertismentul pe care situațiile umanitare din Afghanistan, Irak și Libia l-au reprezentat din punctul de vedere al presiunii migratoare asupra frontierelor europene, fapt ce a condus automat la o lipsă de pregătire în fața magnitudinii crizei europene a refugiaților din anul 2015 și a efectelor asociate acestora.

Un alt aspect analizat în ultima parte din primul capitol vizează relația dintre UE și Siria anterioară crizei, despre care consider că se încadra perfect în cadrul promovat de UE pentru zona MENA, prin care se prioritiza interesul economic în zonă și dorința de a preveni răspândirea radicalismului

islamic și migrația ilegală, fapt pentru care au fost stabilite relații puternice cu acei lideri autoritari, împotriva cărora au fost declanșate revoluțiile intitulate generic „Primăvara Arabă”. Astfel, în opinia mea, Siria reprezintă unul dintre cele mai bune exemple pentru a putea înțelege noua abordare a UE privind zona MENA după criza europeană a refugiaților, una de tip non-intervenționist, politică și umanitară în cazul conflictului sirian, prioritizând iminența luptei împotriva unui rău mai mare – Statul Islamic și efectele sale.

Cel de-al doilea capitol este dedicat identificării principalelor prevederi ale teoriei propusă prin constructivism și în special de către reprezentanții de Școlii de la Copenhaga, precum și o parte din principalele sale critici prin intermediul reprezentanților Școlii de la Paris. În acest sens, consider că grila constructivistă de analiză, care presupune faptul că securitatea este un construct social ce poate fi reformulat la nesfârșit, este cea mai potrivită alegere pentru analizarea deciziilor privind securitatea europeană, prin prisma faptului că trăim într-o realitate în plină evoluție, iar amenințările de securitate percepute la începuturile Comunităților Europene nu își mai găsesc aplicabilitatea astăzi, într-o lume globală și interdependentă.

Teoria securitizării, definită în termenii Școlii de la Copenhaga, presupune faptul că securitatea este rezultatul unui proces social, în care problemele de securitate sunt construite pe baza unor acte de vorbire prin care amenințările devin reprezentate, recunoscute și prioritizate, impunând măsuri excepționale care, în absența contextului de amenințare existențială, nu și-ar putea găsi un cadru legal care să le justifice. Mai mult, în perspectiva autorilor, securitizarea, la fel ca și în cazul politicizării, trebuie înțeleasă drept un proces construit social și intersubiectiv, care odată înfăptuit (corect sau incorect) devine un fapt politic ce produce consecințe, determinând actorul să acționeze diferit față de cum ar acționa în mod obișnuit. Consider important de subliniat faptul că succesul unei securitizări nu este decis de către actorul securizator, ci de către audiență.

Securitatea politică reprezintă cel de-al treilea concept teoretizat de către autorii Școlii de la Copenhaga, care împreună cu procesul de securitizare, constituie baza teoretică necesară în analiza pe care doresc să o efectuez în cadrul prezentei lucrări. Securitatea politică presupune stabilitatea organizațională a ordinii sociale, iar nucleul sectorului politic este reprezentat de către amenințările nonmilitare la adresa suveranității statale. În acest sens, consider important de subliniat faptul că preocupările securității politice sunt bidirecționale, vizând atât amenințările nonmilitare la adresa unor unități politice nonstatale, cât și pe cele care au drept referent nivelul sistemic precum societatea internațională sau dreptul internațional.

Ideea statului, în special identitatea sa națională, ideologia organizatoare și instituțiile sale prin care se exprimă aceasta sunt țintele amenințărilor politice. Altfel spus, amenințările de ordin politic vizează oferirea sau retragerea recunoașterii, sprijinului sau legitimității sau recunoașterii unor unități politice sau ale unor *pattern*-uri esențiale, de tipul unor structuri, procese sau instituții, existente între ele. Aceste amenințări sunt posibile deoarece identitatea unei unități internaționale nu este un dat, ea reprezintă o categorie general stabilită de subiectivitate internațională, de statalitate, la care unitatea individuală trebuie să se raporteze.

Autorii Școlii de la Copenhaga consideră că instituții precum UE își au legitimitatea în elementele asumate și interiorizate de unitățile componente precum respectul pentru dreptul internațional, etică, politică mondială, existența unei moralități și a unor norme comune, acestea materializându-se atât în raport cu calculul unor interese statale, dar și față de manifestarea unor obligații care depășesc statul național sau principiile legăturii morale. În ceea ce privește UE, există varii preocupări pe agenda europeană privind securitatea, însă pentru a conduce la securitizare este necesar ca un principiu important, caracteristic ordinii internaționale sau regionale să fie amenințat în mod existențial. Un exemplu în acest sens este prezentat de către Buzan, făcând referire la argumentului caracteristic politicii europene după 1989 până în prezent, și anume ideea că Europa are nevoie de integrare pentru a evita fragmentarea. În acest sens, autorul consideră că integrarea devine urgentă, deoarece alternativa sa este fragmentarea, un proces care va distruge proiectul european. Astfel, pentru Europa, fragmentarea devine o amenințare existențială, existând riscul ca o astfel de evoluție va conduce la pierderea iremediabilă a proiectului european.

Cel de-al treilea capitol este dedicat identificării procesului de securitizare a frontierelor europene în contextul crizei refugiaților sirieni și a nevoii de relegitimare a proiectului politic european. Prin procesul de securitizare al frontierelor Uniunii Europene în termenii Școlii de la Copenhaga, înțeleg faptul că situația excepțională generată de presiunea exercitată de valurile de refugiați și atitudinea de respingere a solidarității atât la nivelul statelor membre, cât și față de persoanele aflate în suferință din partea unor state membre care au culminat cu adoptarea unor politici anti-imigraționiste și de îngrădire a frontierelor la nivelul individual al acestora, contrare angajamentelor asumate prin aderarea la spațiul Schengen și semnarea tratatelor internaționale din domeniu. În acest sens, consider că una dintre principalele amenințări percepute la adresa securității politice a UE o reprezintă contestarea și/sau negarea principiului integrării europene, fiind percepută drept o amenințare existențială pentru UE, similară cu cea la adresa suveranității naționale a unui stat. În realizarea acestui demers de

cercetare, am identificat obiectul referent ca fiind reprezentat de către integrarea europeană, chiar supraviețuirea proiectului politic european care, în opinia mea, a fost amenințată în timpul declanșării crizei refugiaților, prin faptul că unele state membre precum Ungaria, Polonia, Grecia, Italia, depășite fiind de magnitudinea acestui fenomen, au adoptat o serie de atitudini contestatoare materializate prin intermediul unor declarații și măsuri anti-imigraționiste și anti-europene, total contrare spiritului european promovat de către UE, care, în final, au condus practic la suspendarea prevederilor comune asumate prin regulamentele Dublin și Schengen.

Referitor la actorul securizator, cel care prezintă și asumă public decizia europeană comună de securizare a obiectului referent, consider că este reprezentat de către Întitulul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, unul dintre vicepreședinții Comisiei Europene, cel care prezidează Consiliul pentru Afaceri Externe, reprezintă Uniunea în chestiunile referitoare la politica externă și de securitate comună, desfășurând în numele UE, dialogul politic cu terții, dar și exprimă poziția Uniunii în cadrul organizațiilor internaționale și al conferințelor internaționale. Consider relevant în acest sens faptul că ÎR a fost mandatat să pregătească și a prezentat public Strategia globală a UE în domeniul politicii externe și de securitate (SGUE), un document de poziție al UE extrem de important pentru a înțelege logica din spatele acțiunilor Uniunii generate ca urmare a crizei europene a refugiaților din anul 2015. Astfel, prin SGUE, doamna Mogherini, identifica amenințarea percepută, procedând în direcția relegitimării proiectului european, din dorința de a recăpăta importanța și coerența globală dinaintea prezentei crize. În plus, aceasta subliniază pericolului fragmentării, ca fiind legat automat de creșterea instabilității regiune, oferind totodată și soluția pentru combaterea acestor amenințări – adoptarea unei strategii comune, de asumare colectivă a responsabilității, menite să se ridice la nivelul așteptărilor cetățenilor europeni care percep UE drept furnizor de securitate la nivel global, acest lucru era posibil doar printr-o acțiune comună și unitate la nivelul statelor membre.

În plus, consider interesant de observat și modul în care ÎR, indirect, face referire la continuarea și intensificarea procesului de integrare în domenii precum securitatea și apărarea europeană, aducând în discuție operațiunile militare în care UE era angrenată, dar și ideea că la nivel european „puterea necoercitivă și cea coercitivă merg mână în mână. Mai mult, referitor la prioritățile comune de politică externă ale UE identificate în cadrul Strategiei globale a UE, acestea vizau aspecte precum securitatea Uniunii; reziliența statelor și societăților din vecinătatea de est și de sud a UE; elaborarea unei abordări integrate a conflictelor; ordinele regionale de cooperare; guvernarea globală pentru secolul XXI.

Prezentul document face referire și la relegitimarea proiectului european prin aspecte precum: credibilitate, unitate și continuarea integrării. În plus, credibilitatea Uniunii depindea de investițiile în politica externă și în special cele în domeniul securității și apărării, având drept scop intervenția în crizele externe pentru a consolida capacitățile partenerilor și pentru a garanta securitatea UE. Cu alte cuvinte, soluția propusă de către ÎR presupune unitate la nivelul statelor membre pentru traversarea amenințărilor, dar și pentru realizarea unei Uniuni mai puternice, cu un rol colectiv activ în lume, ținând totodată cont de interesele, principiile și prioritățile comune. În plus, consider că ÎR aduce în prim plan pentru legitimarea acțiunilor de politică externă și securitate ideea că cetățenii europeni sunt aceia care au nevoie de unitate atât la nivelul obiectivelor statelor membre, cât și la nivelul acțiunilor generate de politicile UE. Mai mult, este indusă ideea că ultima dorință a cetățenilor în această lume extrem de fragilă și măcinată de conflicte ar fi să asiste la fragmentarea UE, un proiect de succes care a contribuit la asigurarea a 70 de ani de pace.

Actorii funcționali, definiți de către teoreticienii Școlii de la Copenhaga ca reprezentând acei actori care influențează în mod decisiv decizia din domeniul securității politice, i-am identificat ca fiind partidele politice de extremă dreaptă/naționaliste existente la nivelul statelor membre, dar și pericolul reprezentat de către rețelele teroriste care activează atât pe teritoriul statelor membre, cât și în statele de origine ale refugiaților, profund măcinate de conflicte (Siria, Irak, etc). Audiența, cea care aprobă, legitimează și asigură succesul acțiunii de securitizare, în cazul procesului de securitizare al frontierelor europene, am identificat-o ca fiind formată din populația statelor membre, cele peste 500 milioane de locuitori. Condițiile facilitatoare ale actului discursiv, menite să îi asigure succesul le-am identificat după cum urmează: condițiile interne derivă din folosirea aproape obsesivă în cadrul discursului oficial european a unor cuvinte precum securitate, unitate, integrare, amenințări externe, migrație, frontiere comune, solidaritate, norme comune, cetățeni europeni, având misiunea de a se impregna în imaginarul audienței, devenind condiții *sine qua non*, contribuind astfel la legitimarea acțiunii UE de fortificare a granițelor sale, în ciuda criticilor internaționale dure, precum și condițiile externe reprezentate prin teama justificată provocată de atentatele teroriste din statele membre, materializată prin prezentarea publică a cazurilor de comportament agresiv ale unor solicitanți de protecție internațională și contrareacția generată în rândul statelor membre, contextul generat de alegerile europarlamentare din anul 2019 și presiunea reprezentată de pericolul naționalismului de extremă dreaptă.

Ultimul capitol este dedicat identificării noilor evoluții la nivelul securității europene și a nevoii de regândire a politicii europene privind

migrația și azilul. În acest sens, am arătat faptul că dincolo de provocările pe care criza europeană a refugiaților sirieni le-a adus Uniunii și *leadership*-ului său, aceasta a reprezentat și o oportunitate pentru întărirea proiectului european prin continuarea integrării în domeniul Politicii Europene de Securitate și Apărare Comună (PSAC). Astfel, am analizat toate inițiativele europene din domeniul apărării după anul 2015 și în special odată cu adoptarea Strategiei Globale a UE în domeniul politicii externe și de securitate (SGUE) din 2016, când a fost definită și strategia pentru PSAC, percepută drept un element esențial atât pentru credibilitatea UE în plan extern, motivată de dorința de a răspunde crizelor și pentru a consolida capacitățile partenerilor, precum și pentru a garanta securitatea. În noiembrie 2016 a fost prezentat Planul de implementare privind apărarea, ce presupunea desfășurarea unui proces anual coordonat de revizuire privind apărarea (CARD), cu accent pe cheltuieli; îmbunătățirea capacității UE de reacție rapidă recurgând, printre altele, la grupări tactice ale UE; un nou mecanism unic de cooperare structurată permanentă (PESCO) pentru statele membre care doresc să își asume angajamente mai mari în materie de securitate și apărare, precum și crearea unui Fond european de apărare. Conturarea acestei politici a urmat și în perioada 2017-2019, când am asistat la evoluții majore în acest domeniu, fapt pentru care sunt de părere că în ciuda provocărilor generate de criza europeană a refugiaților și care au condus la întărirea imaginii de fortăreață, sunt de părere că aceasta ar putea privi și drept o oportunitate pentru continuarea integrării europene, în domenii care anterior s-au confruntat cu un puternic refuz din partea statelor membre, după cum a fost și cazul politicii de apărare.

Cea de-a doua parte a capitolului patru este dedicată identificării principalelor caracteristici ale unei noi politici europene privind azilul și migrația, luând în considerare atât recente evoluții de la nivel european, cât și pe baza răspunsurilor primite în cadrul interviurilor realizate cu reprezentanții Comisiei Europene, UNHCR România, autorităților naționale, ONG-urilor de profil și nu în ultimul rând cu refugiații sirieni. Adoptarea unei abordări comprehensive privind migrația și azilul este prezentă printre prioritățile noii Comisii Europene, fiind motivată de dorința de a întări capacitatea de *leadership* global al UE prin intensificarea relațiilor cu vecinii săi. Din punctul meu de vedere, este esențial pentru credibilitatea UE pe plan extern ca aceasta să rămână un loc de refugiu pentru cei care fug de persecuție, precum și o destinație atrăgătoare pentru cei care sosesc pe teritoriul său în speranța unei vieți mai bune, iar această apreciere are la bază ideea onorării în practică a valorilor și angajamentelor expuse în discursul public, printre care se numără și protecția refugiaților. În acest sens, consider că este nevoie de un set de măsuri de bază,

combinată cu politică comună coerentă și clară, ce ar trebui să aibă drept scop final restabilirea încrederii în capacitatea Uniunii Europene de a genera convergența eforturilor europene și naționale pentru a găsi soluții la problematica azilului și migrației, îndeplinindu-și totodată obligațiile internaționale și etice, dar și pentru a conlucra într-o manieră eficientă, în conformitate cu principiile solidarității și responsabilității comune. În cadrul interviurilor realizate am întrebat reprezentanții instituțiilor care activează în acest domeniu cu privire la modul în care aceștia consideră ar trebui să arate noua politică europeană de azil și migrație și ce ar trebui să prioritizeze în această nouă abordare – protecția refugiaților sau securizarea granițelor exterioare ale UE. În acest sens, deși este recunoscut meritul UE de a fi capabilă să gestioneze mai eficient politica migrației și azilului dacă ar intra competența sa exclusivă, în actualele condiții majoritatea respondenților consideră că acest lucru nu este fezabil, fiind de părere că s-ar dovedi mai utilă o nouă politică europeană de azil și migrație ce presupune un echilibru între respectarea drepturilor fundamentale ale refugiaților și nevoia de a controla migrația, astfel încât să poată fi gestionată în mod rezonabil în beneficiul tuturor celor în cauză. Din punctul meu de vedere, noua politică europeană privind azilul și migrația trebuie să cuprindă, dincolo de acest echilibru între protecția refugiaților și securizarea frontierelor, și două componente esențiale – una internă și una externă. Componenta externă presupune capacitatea UE de a se implica dincolo de frontierele sale, în vecinătatea sa imediată, în virtutea solidarității și responsabilității față de aceste țări, principii asumate și în cadrul tratatelor europene, iar cea internă trebuie să cuprindă atât extinderea competențelor comune privind protejarea și integrarea refugiaților prin adoptarea unor noi politici comune cuprinzătoare și adecvate în aceste domenii, precum și dezvoltarea capacității UE ca, pe baza lecțiilor învățate, să poată fi pregătită să răspundă unor viitoare situații de tipul crizei europene a refugiaților din anul 2015.

Ultima parte cuprinde studiul de caz realizat în cazul României, pornind prin a prezenta și analiza sistemul național de azil, implicarea autorităților naționale în criza europeană a refugiaților sirieni din anul 2015, precum și evoluțiile ulterioare. În ceea ce privește sistemul național de azil, consider că este unul destul de echilibrat cu privire la nevoia de protecție a refugiaților și cea de securizare a frontierelor. În plus, am identificat aportul pozitiv al României la soluționarea crizei europene a refugiaților prin participarea noastră la programul de relocare al UE, dovadă a angajamentului nostru la solidaritatea și împărțirea responsabilităților pentru protecția și acordarea de asistență refugiaților. Această idee a fost împărtășită de majoritatea persoanelor intervievate, care consideră că țara noastră a fost destul de activă la nivel european, luând parte la procesele

decizionale legate direct sau indirect de criza refugiaților și a migrației din anul 2015, fiind totodată semnatara tuturor documentelor internaționale privind azilul și drepturile refugiaților.

În plus, respondenții au făcut referire și la asistență umanitară pe care România o acordă în beneficiul refugiaților din Siria în valoare de 5.3 milioane de euro pentru atenuarea efectelor generate de conflict asupra copiilor și asupra populației siriene aflată pe teritoriile statelor învecinate, demonstrând angajarea activă a țării noastre la eforturile comunității internaționale de gestionare a crizelor umanitare; la participarea la operațiunile din Marea Mediterană pentru oprirea fluxului de refugiați și salvarea persoanelor în nevoie de ajutor; la adoptarea în anul 2015 a Strategiei Naționale privind Imigrația pentru perioada 2015-2018, ce avea drept scop crearea un sistem flexibil de admisie și de a monitoriza cu atenție cetățeni din anumite state care au potențialul de a afecta siguranța națională. La final, după această analiză, deși sunt deplin conștientă de faptul că România nu s-a regăsit printre statele membre care s-au confruntat cu un număr mare de refugiați și că există o multitudine de aspecte ce ar putea fi îmbunătățite în domeniul azilului în România, însă cu toate acestea consider că țara noastră poate fi percepută drept un exemplu de bune practici în regiune, mai ales prin comparație statele vecine și măsurilor de limitare a accesului adoptate de către acestea ca urmare a crizei europene a refugiaților.

Principalele concluzii prezente lucrări de cercetare își au originile întocmai în obiectivul principal al acesteia, ce presupune realizarea unei analize amănunțite a evoluțiilor din cadrul politicii de securizare a frontierelor Uniunii Europene în contextul crizei refugiaților sirieni din anul 2015, utilizând perspectiva securității drept un fenomen construit social, propusă de constructivism și în special de către reprezentanții de Școlii de la Copenhaga, din dorința de a propune o alternativă viabilă pentru politica europeană comună de azil și migrație.

În conformitate cu tratatele UE din domeniul migrației și azilului, atribuțiile comune din domeniu vizează stabilirea unei abordări armonioase, generate de nevoia de a găsi un echilibru între securitatea națională și/sau europeană, în timp ce modelul european de securitate presupune o interdependență între securitatea internă și externă, confruntându-se cu provocări generate de aspecte de fac referire la: „protecția drepturilor și a libertăților; îmbunătățirea cooperării și a solidarității între statele membre; abordarea insecurității și nu doar a efectelor acesteia; stabilirea priorităților în materie de prevenire și anticipare; implicarea tuturor sectoarelor care dețin un rol în protecția publică (politic, economic, social); informarea cetățenilor cu privire la politicile de securitate; și în cele din urmă, recunoașterea interdependenței dintre securitatea internă și cea externă în

stabilirea unei abordări de securitate globală cu țările terțe”. În acest sens, consider că inițiativele UE de a stabili un cadru unitar și cuprinzător asupra migrației și azilului nu și-au atins efectele dorite din cauza faptului că securității europene i-au fost identificate drept provocări întocmai aceste aspecte. Astfel, pentru mine este paradoxal faptul că, deși legislația UE din domeniul azilului este una extrem de cuprinzătoare, fiind parte integrantă a JAI, aceasta cade sub incidența interguvernamentalismului, iar statele refuza să adopte o poziție unanimă cu privire la gestionarea comună a crizei europene a refugiaților fiindcă se află la limita dintre obligațiile umanitare și cele ce țin de securitatea internă a Uniunii și în special a propriilor cetățeni.

Criza siriană reprezintă cel mai mare dezastru umanitar după cel de-al doilea Război Mondial și principalul răspuns la UE a venit în decembrie 2014 odată cu înființarea Fondul Fiduciar Regional al UE (Fondul Madad). Preocuparea UE pentru situația din Siria a continuat și în anii următori, culminând cu prioritățile exprimate în anul 2018, în cadrul conferinței „Bruxelles II: Sprijinind viitorul Siriei și al regiunii”, prin care se dorea oferirea unor soluții politice, umanitare și regionale pentru Siria. Din punctul meu de vedere, Siria reprezintă unul dintre cele mai bune exemple pentru a putea înțelege mai bine noua abordare a UE privind zona MENA. Datorită importanței sale regionale, precum și potențialul impact pe care o intervenție militară în Siria l-ar fi avut, UE a adoptat o abordare politică și umanitară asupra conflictului sirian, unindu-și forțele pentru a lupta cu un rău mai mare – Statul Islamic și efectele sale. Astfel, consider că în cazul Siriei, UE a urmărit în primul rând stabilizarea situației din țară prin finalizarea conflictului, începerea unui proces de tranziție politică bazat pe eforturi de construire a păcii și combaterea extremismului violent și a sectarismului care să permită ulterior reîntoarcerea refugiaților în țara lor, fiind totodată principalul donator în ceea ce privește asistență umanitară cu peste 10.8 miliarde de euro mobilizați împreună cu statele membre pentru asistență umanitară, dezvoltare, economică și pentru stabilizare.

Ceea ce eu numesc criza europeană a refugiaților sirieni a fost declanșată la începutul anului 2015, fiind caracterizată de numărul impresionant de traversări ilegale detectate de FRONTEX pe teritoriul UE, în jurul a peste 1,822.337 astfel de traversări, preponderent pe ruta Mediteranei de est (885.386), ruta Balcanilor de vest (764.038) și ruta central Mediteraneană (153.946), în comparație cu cele înregistrate în anul 2014 ce însumau doar 282.962 astfel de cazuri. Sunt de părere că prezenta situație este una fără precedent fiindcă a presupus venirea unui număr impresionant de oameni spre statele membre aflate la frontierele UE, determinându-le să acționeze în direcția unor situații inedite prin ridicarea de garduri, crearea unor cordoane de jandarmi, folosirea de gaze