

PROBLEMATICA BALCANILOR DE VEST ȘI IMPLICAȚIILE ACESTEIA ASUPRA LIBEREI CIRCULAȚII ÎN SPAȚIUL COMUNITAR

asistent universitar drd. **Mihaela Stănciulescu**, Universitatea Pitești

Mihaela Stănciulescu este expert al instituției Avocatul Poporului la Biroul Teritorial Pitești, asistent universitar asociat la Facultatea de Teologie din cadrul Universității Pitești, catedra de teologie socială și doctorand în relații internaționale la Școala Națională de Studii Politice și Administrative București cu teza „Dimensiunea religioasă a conflictelor din Balcani în perioada post-Război Rece”. A publicat articole în reviste de specialitate și a participat la conferințe interne și internaționale din țară și străinătate în domeniul strategiilor de securitate în Europa de Sud Est precum și drepturile omului. Contact: elahim119@yahoo.com, tel. 0040 248 21 11 01, România, Pitești, str. Armand Călinescu, nr. 44, Biroul Teritorial Pitești al Avocatului Poporului .

I. Printre obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene stabilite de tratatele constitutive și ratificate de statele membre semnatare se numără: *libera circulație, asigurarea securității, justiția fără frontiere*.

Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în iunie 1999, prevede menținerea și dezvoltarea unui spațiu în care libera circulație să fie asigurată și garantată alături de măsuri de prevenire și combatere a imigrației ilegale precum și a crimei organizate. Aceste măsuri propuse la Tampere (Finlanda) încep a fi puse în practică prin Programul de la Haga, adoptat în noiembrie 2004 de Consiliul Europei, aprobat la 2 iunie 2005 și se derulează în intervalul 2005-2010 prin acțiuni focalizate la nivel instituțional comunitar și național prin politica comună privind acordarea de azil. Introducerea unei politici comune de azil în spațiul comunitar face parte din obiectivul Uniunii Europene de a-și asigura, progresiv o zonă de libertate, securitate și justiție, bazată pe valori comune precum drepturile omului, instituții democratice și respectarea legilor necesare procesului de securizare și dezvoltare al unui spațiu largit și prosper. Alături de piața unică economică, monetară și măsuri de capacitate în fața provocărilor politice și economice globale, obiectivul major al Uniunii Europene îl reprezintă **respectarea dreptului la liberă circulație** în spațiul comunitar în condiții de securitate și acces neîngrădit la justiție pentru toți cetățenii uniunii. Acest drept a fost și continuă să fie greu de îndeplinit, cât timp îi privește exclusiv pe cetățenii Uniunii Europene și s-ar dovedi în contradicție cu tradiția europeană dacă ar fi refuzat aceluia pe care anumite circumstanțe îi obligă să solicite, în mod justificat, accesul în UE. Din acest motiv, Uniunea Europeană este nevoită să dezvolte în continuare politici comune privind imigrarea și asigurarea controlului la frontiere pentru a stopa migrația ilegală și combaterea criminalității internaționale. Aceste politici comune sunt bazate pe principii foarte clare și oferă garanții aceluia care caută protecție sau accesul în Uniunea Europeană.

Obiectivul îl reprezintă o Uniune Europeană deschisă și securizată care să respecte obligațiile Convenției de la Geneva în legătură cu Statutul Refugiaților precum și alte instrumente ale drepturilor omului capabile a răspunde nevoilor unei umanități bazată pe solidaritate. Consiliul European, prin deciziile inițiate la Tampere, se asigură că nici o persoană nu va fi returnată spre a fi persecutată iar, primele proceduri inițiate vor avea ca scop stabilirea și determinarea statului membru responsabil în examinarea cererii de azil. Construirea

succesivă a unui spațiu comun, fără frontiere, în care libera mișcare să fie garantată în conformitate cu tratatele europene și punerea în aplicare a politicilor comunitare cu privire la intrarea, ieșirea și șederea cetățenilor din țările terțe implică eforturi comune asupra securizării frontierelor. Adesea, cetățenii Uniunii Europene își consideră amenințate drepturile legale de comiterea unor acte criminale și consideră necesar efortul comun de prevenire și luptă împotriva crimei organizate în spațiul comunitar. Acțiunea comună și unitară a forțelor de poliție și a resurselor de justiție reprezintă garanția că Uniunea Europeană nu se va transforma într-un spațiu în care proliferarea crimei organizate este posibilă și îi asigură dezvoltarea pe principiile transparenței și controlului democratic. Este esențial ca Uniunea Europeană să se dezvolte ca un partener și un actor important pe scena internațională și în special în raporturile cu Consiliul Europei, OSCE, OCDE și ONU.

În decembrie 2005 a fost adoptat „Planul privind Politica de Migrare Legală” care cuprinde acțiunile și inițiativele legislative pe care Comisia Europeană intenționează să le propună pentru dezvoltarea consistentă a politicii de migrație legală în Uniunea Europeană.

II. Încă din anul 2001 mai mult de jumătate din populația Uniunii Europene își exprima sentimentul că *“sunt prea mulți străini în acest spațiu”*. Eurobarometrul demonstra că începând cu Italia și terminând cu Finlanda locuitorii spuneau că observă prezența a tot mai mulți străini în țările lor¹. Puțin mai târziu, în anul 2003, același Eurobarometru accentua faptul că 44% din cei intervievați de reprezentanți ai Fundației Europene pentru Calitatea Vieții s-au dovedit preocupați de *potențialele tensiuni etnice și rasiale* care începeau să se intensifice în spațiul aflat în plin proces de extindere al Uniunii Europene. Aspectul era receptat ca factor de risc în divizarea societății lărgite a spațiului comunitar prin *resentimente etnice și naționaliste* deoarece acești străini dovedeau reticență în integrarea socială, motiv pentru care multe dintre statele membre ale Uniunii Europene au început să acorde o importanță sporită politicilor de migrație punând problema introducerii sistemului cărții verzi pentru forța de muncă cu înaltă calificare, în speranța reducerii imigranților greu adaptabili. O altă problemă evidențiată de studiul specializat asupra procesului migraționist în Uniunea Europeană în anul 2004, era aceea că, în viitoarea UE 25 (uniunea lărgită la 25 de membri) sau UE 27 se preconiza ca din procentul total de populație aparținând spațiului comunitar un procent de 8% să-l reprezinte imigranții, adică un număr de 23-37 de milioane de locuitori proveniți cu precădere din „third country” (spațiul non EU). În acest sens, Comisia Europeană estima în anul 2003 că, 1/3 va fi reprezentată de cetățeni ai Uniunii Europene care locuiesc în alte țări iar 2/3 vor fi cetățeni extracomunitari, cu o rată migrației de 2,2 emigranți la 1000 de locuitori. Raportul Anual pentru Migrare și Integrare prezentat în septembrie 2007 de Comisia pentru Comunitățile Europene menționa că în luna ianuarie a anului 2006, în Uniunea Europeană locuiau ca rezidenți 18,5 milioane de persoane, adică 3,8% dintr-o populație totală de 493 de milioane, imigranții reprezentând elementul principal al creșterii demografice. Din această perspectivă membrii vechi ai marii familii europene precum Austria, Franța sau Suedia nu se confruntă cu un procent atât de ridicat de imigrare precum Irlanda, Spania, Portugalia sau Marea Britanie care înregistrează o rată ridicată a prezenței forței de muncă străine. Această cauză a generat reguli foarte stricte, în Spania, spre exemplu, în timp ce țări precum Germania, Franța sau Olanda au optat pentru limitarea și restricționarea condițiilor dedicate grupurilor specifice de imigranți. Cel mai mare număr de imigranți proveniți din țări non EU vin din Turcia – 2, 3 milioane, Maroc- 1, 7 milioane, Albania – 0,8 milioane și Algeria – 0,6 milioane, în timp ce numărul copiilor născuți din cetățeni străini aflați în spațiul comunitar este mai ridicat în state precum Suedia, Franța, Olanda sau Marea Britanie². În raport cu datele și elementele prezentate putem concluziona faptul că sunt necesare măsuri ferme în cadrul politicilor de migrare în spațiul comunitar. Atingerea acestui obiectiv este posibil prin participarea activă a tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, la dezvoltarea mecanismului schimbului de informații și identificarea ariilor prioritare, care joacă un rol important în asigurarea

¹ H. Kriger, Who is going where. Migration trend in EU context, SIPT National Women’s Forum, 2005, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

² Third Annual Report on Migration and Integration, Bruxelles, 11.09.2007, COM(2007), 512 final, p.3

convergenței eforturilor naționale, prin punerea în practică a politicii de integrare a imigranților cu sprijinul autorităților locale, regionale și a organizațiilor nonguvernamentale și schimbul eficient de informații. De asemenea, este important dialogul și cooperarea cu statele nemembre ale Uniunii Europene, cu precădere ale țărilor de tranzit precum și stabilirea și implementarea unor măsuri concrete de preîntâmpinare a imigrației ilegale. Pentru ca statele membre să fie motivate în procesul de cooperare emigranții ilegali identificați în spațiul comunitar sunt trimiși înapoi în țările de origine dacă se dovedește că prezența lor este ilegală și nici un stat membru al UE nu are obligația de a le asigura rezidența. Excepția este posibilă doar în situații umanitare. Crearea unui sistem generalizat de înregistrare automată a intrărilor și ieșirilor din și spre spațiul comunitar ar putea permite monitorizarea cetățenilor sosiți din țările extracomunitare a căror viză de ședere a expirat, managementul înregistrării muncitorilor sezonieri și evidențierea intrărilor și ieșirilor pasagere care pot fi sursele de risc a emigrației ilegale, fără a afecta în vreun fel libera circulație a cetățenilor comunitari .

III. Politica de cooperare regională în Balcani asigură securizarea zonei în condițiile în care, în spațiul Uniunii Europene, Balcanii de Vest sunt receptați ca fiind extremi de vulnerabili în ceea ce privește proliferarea crimei organizate precum și prin alte provocări și riscuri ce pot afecta siguranța Uniunii Europene și implicit, încălcarea dreptului la libera circulație a cetățenilor europeni.

Promovarea securității în spațiul balcanic este o acțiune care are menirea să îndepărteze sentimentul de insecuritate creat țărilor din vecinătate membre ale Uniunii Europene. Inițiativele privind această regiune sunt numeroase, multe dintre ele venind însă din afara regiunii ca o recunoaștere a nevoii de cooperare și dezvoltare a spațiului comunitar. Un exemplu concret de cooperare regională îl reprezintă acordul de reconciliere dintre Zagreb și Belgrad evaluat ca unul dintre elementele esențiale ale procesului de stabilizare a regiunii³. Faptul că lideri politici din regiunea Balcanilor de Vest manifestă interes real în oferirea unor garanții privind intenția de securizare a arealului este dovedit, printre altele și de înțelegerea stabilită în octombrie 2006 între Croația și Serbia care asigură mecanismul de cooperare pentru identificarea, extrădarea și derularea procedurilor judiciare pentru transferul și trimiterea în judecată a cetățenilor celor două state suspecți de comiterea unor crime de război în Croația. Croația, stat candidat aflat în plin proces de pre-aderare la Uniunea Europeană, a avut inițiative similare prin semnarea unui memorandum cu Bosnia-Herțegovina și Republica Muntenegru, în iulie 2006 și, tot în anul 2006, o nouă înțelegere cu Serbia pentru cooperarea în privința criminalilor de război. Sunt aspecte care certifică garanții asupra schimbului de informații între aceste țări privind criminalii de război, măsuri asiguratorii prin restricțiile legale și cooperarea judiciară. De altfel, un răspuns important privind cooperarea regională și asigurarea liberei circulații în deplină siguranță este de dat de rezolvarea problemelor privind refugiații și persoanele rămase fără domiciliu din spațiul ex-iugoslav. În timpul conflictului din Kosovo peste un milion de persoane și-au părăsit casele aflate în calea războiului, 200.000 dintre ele primind statutul de refugiați. Foarte puțini dintre ei s-au reîntors, însă, la casele lor. Acordarea de asistență umanitară și eforturile susținute pentru asigurarea reconstrucției caselor distruse sau integrarea /reintegrarea în societate a acestor grupuri de oameni țin de maturitatea democratică a țărilor implicate în acest proces. Din păcate, condițiile socio-economice nefavorabile și securitatea precară au făcut ca doar 3236 de oameni să se întoarcă voluntar în anul 2005 și primele șase luni ale lui 2006⁴. Potrivit aceluiași raport, 154 de familii s-au întors definitiv la casele lor. Semnarea Protocolului de întoarcere voluntară sau susținută dintre UNMK, PISG (Provisional Institutions of Self Government) și Serbia poate fi considerat un pas important în procesul de reintegrare al persoanelor fugite din calea războiului dar și o măsură care să confere garanții că libera circulație în spațiul comunitar nu este supusă riscului. Observăm cu foarte multă atenție cursul evenimentelor din Kosovo, în această perioadă (noiembrie 2007) pentru că statutul de independență unilaterală cerut cu tot mai multă insistență de liderii politici ai

³ Chaillot Paper, nr. 4, july, 2007, p.74, Institute for Security Studies

⁴ Commission of the European Communities, „Serbia”BiH/Croatia 2006 Progress Report, COM (2006) 649, Bruxelles, noiembrie 2006

provinciei și susținut de marea majoritate a comunității internaționale, prin planul Ahtisaari, nu este pe placul Serbiei, care anunță tot mai categoric că nu admite pierderea a 15% din teritoriul său, ceea ce ilustrează că situația din regiune se menține în continuare nesigură, libera circulație în spațiul comunitar, în condiții de deplină siguranță nu poate fi încă garantată, și, mai mult chiar, există riscul apariției unor conflicte între sârbi și kosovari ceea ce poate prefigura apariția unui nou val de refugiați dar și implicații etnice și religioase. De capacitatea de gestionare a unui asemenea potențial conflict în Balcanii de Vest este responsabilă cu precădere Uniunea Europeană pentru a menține liniștea în spațiul comunitar.

Pe de altă parte, „ruta Balcani” este recunoscută ca un coridor major al traficului de ființe umane, droguri și bunuri ilicite înspre Uniunea Europeană. Traficul de ființe umane aduce un profit anual de 7-10 milioane dolari⁵ care este reinvestit în alte forme ale crimei organizate cum ar fi drogurile sau armamentul. În aceste condiții garanția libertății de mișcare nu ar fi afectată dacă proiectul de lărgire comunitară se va dovedi o cale reală de aliniere la standardele privind justiția, cu precădere a statelor pretendente la aderare din Balcanii de Vest. Gestionarea acestei situații are ca bază de susținere Agenda Thessaloniki care accentuează importanța bunei funcționări a sistemului justiție-afaceri interne în Balcanii de Vest precum și a dezvoltării relațiilor dintre această regiune și Uniunea Europeană. Tocmai în respect față de neîngrădirea liberei circulații care trebuie să se deruleze în deplină siguranță, Uniunea Europeană consideră regiunea de importanță majoră și investește în programe de dezvoltare și management la nivel național și regional în sistemele de reformă a justiției, poliției, luptă împotriva crimei organizate și implementarea acestor programe la detaliu. În acest sens, a fost pus la punct procesul Ohrid prin care Uniunea Europeană asigură mecanismele de securizare a frontierelor, acordă asistență de specialitate forțelor de poliție, upgradează infrastructura și echipamentul operațional necesare organelor și organismelor abilitate.

Statele din Balcanii de Vest contribuie la respectarea dreptului la liberă circulație în spațiul comunitar, în contextul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud Est, astfel încât Albania, Bosnia Herțegovina, Croația, Macedonia, Muntenegru și Serbia sunt parte a Inițiativei de Migrare, Azil și Refugiați Zonali (MARRI) contribuind în acest fel la deciziile privind acordarea de azil, managementul frontierelor, politica vizelor, cooperarea consulară și returnarea sau stabilirea locului de ședere pentru emigranți. Centrul Regional MARRI de la Skopje s-a deschis în 2004 și a servit ca un fel de Secretariat al MARRI.

Un obiectiv important pentru statele din Balcanii de Vest îl reprezintă liberalizarea regimului de acordare a vizelor, obiectiv urmărit pe termen lung deoarece aceste țări trebuie să demonstreze capacitatea de reformare majoră a sistemelor și instituțiilor abilitate în lupta cu crima organizată, corupția, migrația ilegală și securizarea frontierelor.

Raportul ICG (Grupul Internațional de Criză) prezentat în luna noiembrie 2005 menționează faptul că regimul de vize impus în prezent de Uniunea Europeană țărilor din Balcanii de Vest (Albania, Bosnia-Herțegovina, Macedonia, Muntenegru și Serbia incluzând și provincia Kosovo) este dat de faptul că acest spațiu nu indică suficientă încredere, iar bariera este impusă chiar de resentimentele călătorilor onești din spațiul comunitar care nu acordă încă suficientă credibilitate țărilor din această zonă.

După trei de ani de la summitul de la Thessaloniki și următorul raport al aceluiași Grup Internațional de Criză din anul 2006 care recomanda un regim de vize mai liber pentru țările din Balcanii de Vest, Consiliul Europei a aprobat mandatele de negociere pentru facilitarea vizelor și readmiterea înțelegerilor cu Bosnia-Herțegovina, FYROM, Muntenegru și Serbia. Negocierea cu aceste state fiind inițiată odată cu deschiderea negocierilor privind regimul vizelor dintre Uniunea Europeană, Rusia, Ucraina și China. Acest aspect ne întoarce însă la mult dezbătuta problemă a independenței provinciei Kosovo. În această parte a Europei, se întâmplă ca, pe de o parte cetățeni din Kosovo să dețină pașapoarte UNMK pe care Serbia nu le recunoaște, ceea ce aduce Serbia într-o postură nefericită privind regimul vizelor din UE. Pe de altă parte, negocierile cu reprezentanții provinciei Kosovo privind independența aduce la lumină problema numărului foarte mare de

⁵ Ibidem ³

imigranți ilegali care vor trebui să revină în provincie, după ce statutul său va fi legalizat. Vor accepta să se întoarcă în Serbia, spre exemplu, va fi capabilă Serbia să –i integreze, le va recunoaște Serbia pașapoartele UNMK. Rapoartele indică un număr de circa 150.000 de albanezi kosovari care vor trebui să revină în Serbia⁶.

IV. Asigurarea liberei circulații în spațiul comunitar conduce la imaginea unei Europe mature care poate depăși situațiile conflictuale ale trecutului și dispune de capacitățile care să o asigure că nu se vor mai repeta în viitor. Luptând împreună, urmărind același scop și stabilind aceleași obiective se vor putea preîntâmpina riscurile criminalității organizate și înlătura consecințele, se va putea garanta un spațiu comunitar sigur și securizat, astfel încât cetățenii europeni să se poată mișca nestingheriți și în deplină siguranță în Uniunea Europeană.

⁶ Branko Milinkovic, Yesterday's enemies, tomorrow's friends, Evposki forum, nov-dec 2006, cit. p.90, Chaillot Paper, jul, 2007