

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate



dr. Alexandra SARCINSCHI
Cristina BOGZEANU

**EUROPA:
GRANIȚE, CETĂȚENIE, SECURITATE**

© Toate drepturile asupra prezentei ediții sunt rezervate
Universității Naționale de Apărare „Carol I”

- *Lucrarea a fost discutată în ședința Consiliului Științific al CSSAS*
- *Responsabilitatea privind conținutul revine în totalitate autorilor*

Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”
București, 2009

ISBN 978-973-663-731-5



CUPRINS

Argument (A.S.)	5
Capitolul 1 – Delimitări conceptuale. Analiza relațiilor dintre granițe, cetățenie și securitate pe baza abordării psihosociale a securității (A.S.)	7
1.1. Granițe și frontiere, noi și ceilalți.....	7
1.2. Cetățenie națională și cetățenie europeană – repere teoretice.....	12
Capitolul 2 – Specificități europene: definiții, reglementări și perspective (C.B.)	16
2.1. Granițele UE între extindere și fragmentare.....	21
2.2. Cetățenia europeană.....	28
2.3. Repere ale securității europene.....	32
Capitolul 3 – Impactul problematicei granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra principalelor dimensiuni ale securității europene (A.S.)	40
3.1. Dimensiunile politică, economică și socială.....	40
3.2. Dimensiunea militară.....	52
3.3. Dimensiunea ecologică.....	63
Concluzii și propuneri (A.S. și C.B.)	67

Europe: Borders, Citizenship, Security

Summary

Foreword • Conceptual approach. Analyzing relations between borders, citizenship and security on the basis of psychosocial representation of security * Borders and frontiers, us and them * National and European citizenship – theoretical approach • **European approaches: definitions, norms and perspectives** * EU borders between enlargement and fragmentation * European citizenship * Landmarks of European citizenship • **The impact of the borders/frontiers and citizenship issues on main dimensions of European security** * Political, economic and social dimensions * Military dimension * Environmental dimension • **Conclusions and proposals**

Abstract

The issue of relations between borders, citizenship and security is very complex due to a couple of main reasons. The first reason is the fact that borders and citizenship, since they are elements of a social reality destined to increase the degree of perceived security, are creating a dichotomy between subjective and objective security. The second reason refers to the difficulty to correlate the new security needs to the existing policies due to the permanent changes in the international security environment.

This study tries to clarify these issues by identifying both the specific relations between borders, citizenship and security, and the impact of the first two on European security dimensions.

ARGUMENT

Europa se află în prezent într-o perioadă plină de contradicții în ceea ce privește trei dintre cele mai importante capitole ale agendei sale: *granițele, cetățenia și securitatea*. Unele dintre principiile de bază, proiectate pentru a oferi stabilitate construcției europene, par a fi contrazise de viața cotidiană. Respectarea principiului conform căruia cetățenii europeni au dreptul de a trăi în libertate, fără frica persecuției sau a violenței pe tot cuprinsul Uniunii Europene – principiul aflat la baza dimensiunii de libertate, securitate și justiție a organizației – este pusă sub semnul întrebării de acțiuni ce sporesc insecuritatea continentului. Acest principiu include tocmai cele trei capitole enunțate, referindu-se cu alte cuvinte la legăturile indestructibile dintre cetățenie, securitate și granițe. Problema este cu atât mai complicată cu cât acțiunile generatoare de insecuritate nu mai sunt doar cele ale grupărilor teroriste sau de crimă organizată, ci își au originea în dorința pentru o viață mai bună manifestată de cetățenii aceleiași Europe, dar proveniți din țări mai puțin dezvoltate economic decât cele vest-europene. Este vorba, evident, despre consecințele migrației, ce reprezintă, în același timp, sursă de securitate și de insecuritate.

În acest sens, se observă divergențe semnificative între teoria și practica cetățeniei, cauzate tocmai de modificarea și intensificarea tiparelor migrației. Un rol important în acest proces îl are și statul, care practică simultan două tipuri de discurs: unul național și unul post-național. Discursul național este unul de excludere, promovând apartenența și calitatea de membru al unui grup național cu granițe clare, în timp ce discursul post-național

este unul de includere, de deschidere a granițelor pentru cetățenii altor țări, de diverse etnii și naționalități.

La nivelul sistemului Uniunii Europene este clară existența unui decalaj evident între cetățean și politica europeană. Pe de o parte, cetățenia europeană, ca și cea națională, a devenit reglatoare în termenii discutați mai sus, adică de includere și excludere, iar, pe de altă parte, nevoile sociale ale indivizilor se referă mai mult la necesitățile practice decât la cele ce solicită politici sociale novatoare. Transformarea nevoilor sociale afectează cetățenia, în care drepturile sociale, și nu politice, constituie mijloace mult mai importante de includere socială. Cetățenia europeană devine reglatoare, exclusivă, exacerbând discrepanțele dintre abordarea sa normativă și realitatea socială.

Studiul de față încearcă să clarifice aceste aspecte prin identificarea clară a relațiilor existente între *granițe, cetățenie și securitate*, dar și a impactului primelor două asupra dimensiunilor securității unui spațiu în care consecințele pentru viitorul construcției europene sunt deosebit de importante.

Capitolul 1
DELIMITĂRI CONCEPTUALE.
ANALIZA RELAȚIILOR DINTRE
GRANIȚE, CETĂȚENIE ȘI SECURITATE
PE BAZA ABORDĂRII PSIHOSOCIALE A SECURITĂȚII

Problematika relațiilor dintre granițe, cetățenie și securitate este deosebit de complexă din două motive principale. În primul rând, deoarece granițele și cetățenia, deși elemente ale unei realități sociale destinate a spori gradul de securitate percepută de către indivizii umani, sunt parte a unei dihotomii între securitatea obiectivă și cea subiectivă. În al doilea rând, deoarece condițiile obiective se schimbă odată cu evoluția mediului național și internațional, făcând dificilă corelarea noilor nevoi de securitate ale indivizilor, grupurilor, statelor și grupărilor de state cu politicile existente.

1.1. Granițe și frontiere, noi și ceilalți

Controlul granițelor reprezintă o activitate de bază a statelor, acestea rezervându-și dreptul de a deține monopol asupra stabilirii categoriilor de persoane și bunuri cărora le permit accesul pe teritoriul propriu. Mai profundă este problema frontierelor, ca delimitare a hărții mentale a unui popor. Spre deosebire de granițele dintre state, frontierele sunt, de fapt, zone intermediare de contact între culturi sau sisteme politice diferite și au, în principal, sens simbolic, nefiind definite juridic. Clarificarea și detalierea acestor două concepte s-a produs pe parcursul secolului XX, introducându-se în analiză distincția dintre conceptul liniar și spațial al graniței și conceptul de frontieră ca proces continuu.

De asemenea, în acest tip de analize se mai operează și cu alte concepte similare: graniță/frontieră socială, graniță/frontieră simbolică, geografie simbolică, geografie mentală etc.

Totuși, oricare ar fi conceptul folosit, el este o expresie a nevoilor umane fundamentale de a defini o identitate colectivă, de stabilitate și securitate.

În cele ce urmează vom face referire la conceptul de granițe în sensul său cel mai cuprinzător, introducând o dimensiune psihosocială, similară conceptului de frontieră, deoarece orice linie de demarcație, juridică și geografică sau simbolică și imaginară, creează statusuri și roluri diferite atât în plan obiectiv, cât și subiectiv.

Din punct de vedere juridic, granițele definesc entități politice sau jurisdicții legale, precum state sau diviziuni administrative subnaționale. Categoriile generale de actori care se definesc în funcție de apartenența la spațiul delimitat de aceste granițe juridice și care contribuie la realizarea diverselor niveluri de securitate sunt cetățenii, imigranții și emigranții.

Din punct de vedere simbolic și imaginar, dimensiunea psihosocială a granițelor se referă la construcția unor granițe imaginare pe baza distincției dintre „noi” și „ceilalți” - categorii de actori cu care se operează aici. Este vorba, pe de o parte, despre identitate, caracter a tot ceea ce se aseamănă, se identifică și se confundă în asemănare prin adeziunea la un sistem de valori comune, o identitate comună tuturor cetățenilor, iar pe de altă parte, despre alteritate, caracterul a ceea ce este diferit, străin, ceea ce se situează la polul opus.

Granița sau frontiera reprezintă, din punct de vedere juridic, limita care desparte două entități politice (state, guverne sau țări). La nivelul statului, se discută despre conceptul de frontieră de stat, ce este definită drept acea linie reală sau imaginară care trece, în linie dreaptă, de la un semn de frontieră la altul ori, acolo unde frontiera nu este marcată în teren cu semne specifice, de la un punct de coordonate la altul.¹ În cadrul ei, statul își exercită suveranitatea sa deplină și exclusivă, iar națiunea dreptul său la autodeterminare. Frontiera de stat se stabilește prin lege, în

¹ *Ordonanța de urgență nr.105 din 27 iunie 2001 privind frontiera de stat a României*, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=28427.

conformitate cu prevederile tratatelor internaționale, convențiilor sau înțelegerilor încheiate de statul respectiv cu cele vecine.

Definirea acestor concepte este cu atât mai dificilă, cu cât literatura de specialitate europeană le acordă alte semnificații decât cea americană. De exemplu, în multe limbi europene, inclusiv în engleza britanică, termenul frontieră (*frontier*) este sinonim cu cel de graniță (*border*), în timp ce în SUA, granița (*border*) înseamnă hotarul dintre țări, dintre statele ce compun SUA sau dintre provincii (în Mexic și în Canada). Problema nu rezidă numai în diferențele existente în cadrul teoriilor, ci și în diferențele de limbaj comun. Un exemplu evident este cel al traducerii cuvintelor *border* și *frontier* din limba engleză în limba română. Dicționarele de specialitate² nu surprind deosebirile de nuanță dintre *graniță* și *frontieră*, considerând că aceste două concepte sunt identice ca semnificație.

De asemenea, dificultatea definirii derivă și din complexitatea precedentelor istorice. De la atestarea primelor state în istoria umanității, granițele sau frontierele au fost în general vagi, lipsite de un control politic ferm, trecând de la un stat la altul sau fiind zone „neutre”. Această imprecizie în stabilirea concretă a granițelor sau frontierelor, deși reglementată ulterior într-un anumit grad prin dreptul internațional, s-a perpetuat, totuși, la nivel teoretic.

O altă problemă în definirea acestor concepte rezidă în reprezentarea psihosocială a graniței/frontierei. În timp ce, din punctul de vedere al statelor și al guvernelor, granița/frontiera este precisă, stabilită în conformitate cu legislația națională și internațională și figurată pe hartă printr-o linie clară, din punctul de vedere al populației care trăiește lângă graniță/frontieră și chiar

² Conform dicționarului realizat de către profesorul Leon Levițchi, cuvântul *border* este definit după cum urmează: „1 s 1. hotar, graniță, frontieră, limită, margine; 2 mal, țărm (de lac); 3 fig. hotar, linie de despărțire; 4 margine, bordură, chenar. II vt 1 a margini, a hotărâni, a se mărgini cu...; 2 a tivii” (**English-Romanian Dictionary * Dicționar englez-român**, Editura Gramar, București, 2007, p.109), iar cuvântul *frontier* este tradus într-un mod similar: „s 1 frontieră, hotar, graniță; 2 *inv* fort” (Idem, p. 405).

al celor desemnați să administreze acel teritoriu, spațiul este vag definit, relațiile interumane între cei „de aici” și cei „de acolo” primând în fața reglementărilor celor două state vecine.

Așadar, definirea graniței/frontierei, indiferent de contextul istoric și de teoria la care aderăm, se face în funcție de distincția dintre „noi” și „ceilalți”, fie că este vorba despre state, fie despre indivizi umani. Această idee poate fi reprezentată grafic ca în figura de mai jos:

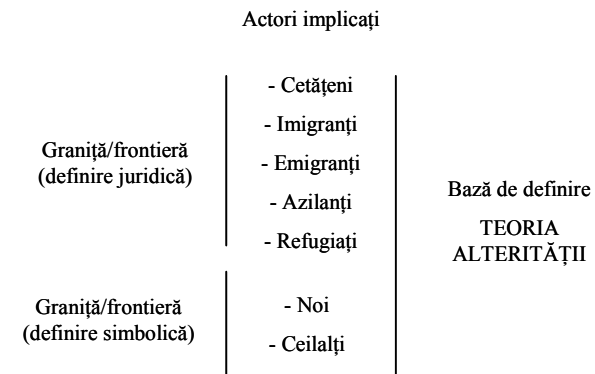


Figura nr. 1

Definirea pe baza teoriei alterității este rezultatul direct al existenței umane în grupuri. Apartenența la un grup determină ca respectivul individ să își formeze o anumită imagine atât despre grupul de apartenență, cât și despre cel de care nu aparține. Comparația socială este realizată prin socializare și influență socială, imaginea despre sine nefiind posibilă fără o atitudine față de ceea ce este diferit. În acest moment, intervine un nou element, anume stereotipul. Procesul de stereotipizare face ca percepția asupra unei persoane și reprezentarea psihosocială a acesteia să poarte cu sine atributele asociate categoriei din care aceasta face parte: sex, rasă, naționalitate, etnie etc. În situațiile în care percepțiile, imaginile și amintirile noastre se referă la situații complexe sau confuze, apelăm la stereotipuri pentru a compensa

lipsa anumitor elemente din judecățile sociale pe care le facem. Acest proces este determinat de câțiva factori importanți:

- calitatea procesării informațiilor;
- cantitatea;
- categorizarea, ce implică favorizarea grupului de care un individ aparține (*in-group*) și deprecierea grupului din care nu face parte (*out-group*);
- gradul de implicare a observatorului social, motivația scăzută având efecte de prelucrare accelerată a informațiilor;
- solicitarea cognitivă a procesatorului de informații;
- nevoia de structură, de coerență;
- dispoziția emoțional-afectivă, în care starea pozitivă facilitează utilizarea stereotipurilor, dacă acuratețea nu este presantă;
- sursele afective;
- iluzia corelării sau relația de concurență dintre doi stimuli;
- schemele mentale preexistente;
- profetia autorealizatoare sau potrivirea cu expectanțele (Teorema lui Thomas).³

Față de grupul de apartenență (*noi*) și față de cel din care nu facem parte (*ceilalți*) există strategii individuale, dar care nu sunt întotdeauna posibile, mai ales atunci când avem de-a face cu granițe/frontiere relativ fixe. Este cazul multor grupuri etnice, religioase sau chiar naționale, unde strategiile posibile sunt cele bazate pe comparații sociale din care rezultă o imagine favorabilă despre grupul de apartenență și o imagine socială negativă despre „ceilalți”.

Implicațiile acestei teorii asupra securității sunt evidente. Diferențele de natură etnică, religioasă și națională constituie sursa multor provocări de securitate. În cazul migranților, ca actori ai proceselor de graniță/frontieră, se pune problema prin prisma aceleiași teorii a alterității. Imaginea nefavorabilă pe care cetățenii

³ CHELCEA, Septimiu și Petre ILUȚ, **Enciclopedie de psihosociologie**, Editura economică, București, 2003, p. 345.

țării respective (*noi*) o au despre noii sosiți (*ceilalți*), care le „invadează” și „amenință” comunitățile, constituie adesea o sursă de tensiuni între aceștia, ce se pot propaga până la nivelul guvernelor și statelor.

1.2. Cetățenie națională și cetățenie europeană – repere teoretice

Teoria alterității poate fi aplicată nu numai în analiza problematicii granițelor/frontierelor, ci și în studiul cetățeniei. Cetățenia este, evident, rezultatul definirii granițelor/frontierelor. Cetățenia este o idee ce își găsește expresia în lege. Ca un concept juridic, ea creează o comunitate ce îi include și îi protejează pe toți cei care aparțin aceluiași sistem de norme, identificați, de obicei, în interiorul unor granițe/frontiere. Crearea unei comunități în sine implică un mecanism antitetic ce definește clasa celor excluși, a „celorlalți”.⁴

Cetățenia, în mod tradițional, constituie un status uzual și reprezintă calitatea de membru al unui stat-națiune, fiind conferită la naștere sau prin proceduri juridice specifice în cazuri de emigrare dintr-un stat în altul. Cetățenia este definită astăzi din perspectiva drepturilor și îndatoririlor pe care le au cetățenii.⁵

Studiile de specialitate⁶ încearcă să deosebească între cetățenia formală și cea de fond, subliniind impactul dezvoltării istorice a claselor asupra noilor teorii referitoare la cetățenie. Pe de o parte, cetățenia formală ridică unele probleme referitoare la identitatea națională și rolul istoric al statelor națiune ca formă modernă principală de organizare a comunității politice. Cetățenia de fond, pe de altă parte, se referă la drepturile sociale ale indivizilor care trăiesc într-o comunitate. Conform acestor teorii,

⁴ DELL’OLIO, Fiorella, **The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity**, Anthony Rowe Ltd., Wiltshire, UK, 2004, p. 7.

⁵ BULAI, Alfred, *Cetățenie*, în **Dicționar de sociologie**, coord.: Cătălin Zamfir și Lazăr Vlăsceanu, Editura Babel, București, 1998, p. 94.

⁶ DELL’OLIO, Fiorella, *op. cit.*, 2004, p. 7.

conceptul de cetățenie implică existența unei dihotomii: cetățenia de fond universală și cetățenia formală particulară. Cetățenia este sensibilă la universalizare doar prin drepturile sociale pe care le conferă indivizilor dintr-o comunitate precum este cea europeană.

De asemenea, există simultan două concepții asupra cetățeniei: cetățenia ca discurs politic și cetățenia ca practică juridică.⁷ Pentru indivizii de pretutindeni, idealurile, statusurile și practicile cetățeniei au început să însemne mult mai mult decât simpla posesie a unui act de identitate sau a unui pașaport, decât legătura formală cu un anumit stat-națiune. Totuși, se pare că prăpastia dintre teoria asupra cetățeniei și practica acesteia se adâncește. Pe măsură ce discursurile referitoare la cetățenie iau amploare, procesele sociale, economice și politice specifice cetățeniei se restrâng. Erodarea cetățeniei nu este doar efectul contextului global caracterizat de profundă insecuritate, ci și un catalizator pentru insecuritate la toate nivelurile (de la indivizi la grupări de state) și domeniile sale de manifestare (politic, economic, social, militar etc.).

În analiza cetățeniei în cadrul sistemului Uniunii Europene, este clar că există un decalaj evident între politica europeană și cetățeanul individual. Problema are două fațete:

1. cetățenia europeană, ca și cea națională, a devenit regularizatoare în termeni de funcții inclusive și exclusive;
2. nevoile sociale se referă acum mai mult la sfera necesităților practice decât la nevoia de identificare a unor noi politici sociale.

Transformarea nevoilor sociale afectează cetățenia, drepturile sociale, și nu cele politice, constituind mijloace mult mai importante de includere socială. La nivelul UE, cetățenia europeană are un important rol regularizator, dar nu dezvoltă și mijloacele necesare pentru a răspunde necesităților practice,

⁷ DOBROWOLSKY, Alexandra, *(In)Security and Citizenship: Security, Im/migration and Shrinking Citizenship Regimes*, în „Theoretical Inquiries in Law”, Volume 8, Number 2, 2007, pp. 628-662.

exacerbând astfel discrepanțele dintre abordarea normativă și realitatea socială.

O altă problemă în analiza acestui concept în cadrul sistemului UE constă în separarea cetățeniei europene de cetățenia națională. Principalul obstacol, aici, este separarea cetățeniei de naționalitate. La nivel supranațional, cel puțin în teorie, cetățenia și naționalitatea nu sunt interschimbabile, dar în practică persistă această caracteristică. Ideea „ruperii” cetățeniei europene de naționalitate, dezbătută adesea în ultimii ani, se referă la rezidența în interiorul granițelor fizice ale UE ca fiind complet independentă de naționalitatea persoanei în oricare dintre statele membre. Astfel, ar fi posibil să fii cetățean al UE fără a fi național al vreunui stat membru. Probabil că denumirea de „individ/subiect UE” ar fi mai potrivită decât cea de „cetățean UE”. Această idee evidențiază legătura dintre cetățenie și naționalitate, dar și dă cetățeniei o conotație etnico-culturală mai pronunțată, iar calitatea de „subiect” al UE ar putea fi relevantă atât la nivel european, cât și național.⁸

Totuși, este de dorit ca cetățenia europeană să nu implice ruperea legăturii tradiționale dintre cetățenie și naționalitate, politicile adecvate putând sprijini cetățenia europeană în depășirea diferențelor etnice și culturale și în a face față pluralismului. Eșecul unor asemenea acțiuni contribuie clar la sporirea gradului de insecuritate percepută de către indivizii umani.

Motivele principale pentru care afirmăm că insecuritatea este din ce în ce mai ridicată țin atât de condițiile subiective (reprezentarea psihosocială a securității la nivelul fiecărui individ uman), cât și de cele obiective, precum: mobilitatea ridicată a capitalului și a oamenilor și intensificarea migrației, dar și declanșarea „războiului împotriva terorii”, ca răspuns al statelor la evenimentele din 11 septembrie 2001 și la cele ce au urmat.⁹

Se observă în ultimii ani că statele și-au întărit măsurile de securitate, întorcându-se la formularea unui nou discurs, similar

⁸ DELL'OLIO, Fiorella, *op. cit.*, 2004, p. 15.

⁹ DOBROWOLSKY, Alexandra, *op. cit.*, 2007, p. 630.

celui al anilor '60-'70, în care dimensiunea militară a securității este cea mai importantă, și accentuând practicile de securitate represive și restrictive.

La începutul acestui secol, conceptul de securitate umană era promovat de Organizația Națiunilor Unite ca fiind cea mai coerentă și cuprinzătoare abordare de securitate. Această propunere combătea tocmai tendințele care par a se manifesta din nou în ultimii ani, anume ideea tradițională asupra statului care monopolizează drepturile și mijloacele de protecție a cetățenilor săi și a cărui putere trebuie extinsă pentru a susține pacea. Conform viziunii ONU, societatea umană trebuie să se înscrie rapid într-un proces de transformare pe două niveluri, al cărui rezultat să fie, pe de o parte, transferul centrului de greutate de la securitatea teritorială la cea a oamenilor, iar pe de altă parte, transferul mijloacelor de realizare a securității de la achiziția de armament la dezvoltarea umană sustenabilă. Însă, în prezent, abordarea liberală a securității umane, ce de la apariție considerăm că propunea un ideal greu de atins, pare a fi ignorată în favoarea revenirii la o abordare tradițională, pragmatică, bazată pe realitate și pe preocupările statelor de realizare a securității naționale.

În acest context, cetățenia devine subiect al analizei de securitate atât prin expresia sa națională, ce creează premisele excluderii sociale, cât și prin cea europeană sau universală, ce creează premisele pentru includerea socială. Revenim astfel la distincția dintre „noi” și „ceialți”, dintre „in-group” și „out-grup”, dintre „între granițe/frontiere” și „în afara granițelor/frontierelor” ca bază a definirii propriei existențe și a percepției și reprezentării psihosociale a securității.

Capitolul 2 **SPECIFICITĂȚI EUROPENE:** **DEFINIȚII, REGLEMENTĂRI ȘI PERSPECTIVE**

Noțiunile de „graniță”, „cetățenie”, „securitate” cunosc, la nivel european, câteva particularizări, în funcție de specificul Uniunii. Abordările europene, în acest sens, tind să îmbogățească sensurile clasice ale acestor termeni.

Dimensiunea spațială a Uniunii Europene este dată de teritoriul celor 27 de state membre, care se întinde între Atlantic, Rusia, Belarus, Republica Moldova și Ucraina la est. Faptul că UE este o construcție *sui generis*, un hibrid de organizație interguvernamentală și supranațională, determină o reconsiderare a semnificației conceptului de „graniță”, după cum am apreciat anterior, atunci când este tratat din perspectivă europeană. Astfel, deși termenii de „graniță” și „frontieră” sunt adesea priviți, în secolul XXI, ca fiind interșanjabili, la nivel comunitar trebuie făcută o distincție clară între cele două denumiri. În UE vorbim despre granițe interne (limita dintre statele membre) și despre granițe externe (limita dintre UE și state terțe). Noțiunea de graniță se referă, în general, la trasarea unor linii exterioare ale structurilor politice în cadrul cărora se conturează o identitate colectivă, stabilitate și securitate. Frontiera, în schimb, desemnează, de cele mai multe ori, o zonă de contact, intermediară, între două sau mai multe culturi sau între sisteme politice distincte. Aplicând aceste definiții la realitatea europeană caracterizată în egală măsură de diversitate și unitate, vom asocia conceptul de graniță limitelor externe ale UE, liniilor ce fac demarcația între construcția europeană și statele non-europene, iar pe cel de frontieră, liniilor dintre statele membre ale UE.

Dat fiind că frontierele statelor membre sunt stabile, fixe, modificarea lor fiind deosebit de dificilă, apariția unui conflict

militar la nivel european cu mize teritoriale este aproape nulă. Într-o Europă care funcționează pe baza principiilor cooperării în tot mai multe domenii, în care persoanele beneficiază de dreptul de a circula liber, o confruntare la nivel continental care să plece de la dorința de a retrasa frontierele între state nu mai este plauzibilă. Totuși, aceste frontiere sunt caracterizate de un grad mare de permeabilitate, datorită faptului că statele în cauză sunt parte a unei construcții cu o importantă componentă supranațională. Astfel, frontierele îndeplinesc un dublu rol în UE – în primul rând, ele delimitează limitele suveranității statelor membre, fără a ridica obstacole în fața coordonării europene a anumitor aspecte naționale, și, în al doilea rând, dobândesc în cadrul Uniunii funcția de conectare între state, fiind, practic, porți de acces dintr-un stat membru în altul. Este, deci, posibilă crearea unui spațiu european comun în ce privește politica externă și de securitate europeană, justiția, libera circulație a persoanelor, a bunurilor și a serviciilor, politica agricolă, piața economică internă, uniunea monetară etc. Pe de altă parte, Tratatul de Reformă stipulează la articolul 3a, alineatul 2, faptul că „Uniunea respectă (...) identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru”¹⁰. Frontierele funcționează, în concluzie, în sensul lor primar, atunci când sunt tratate aspecte care nu țin de competențele Uniunii, și își pierd conotațiile clasice, atunci când sunt abordate domenii intrate în competențele comunitare. Deși nu pot fi ignorate, în special, din cauză că statele membre tind să își urmărească propriile interese naționale individual, frontierele tind să fie estompate progresiv la nivel

¹⁰ Tratatul de la Lisabona, varianta on-line, accesată la 23 februarie 2009, la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L/TXT:RO:HTML>

comunitar, prin dreptul la libera circulație a persoanelor, capitalurilor, bunurilor și serviciilor.

Granițele europene, pe de altă parte, nu sunt stabile, ele având posibilitatea de a se extinde, prin primirea unor noi membri în Uniune, sau de a se micșora. Tratatul de la Lisabona (articolul 49A) stabilește clar că „orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune”¹¹. Prin urmare, deși granițele au rolul de a stabili limitele exterioare ale construcției europene și de a delimita un spațiu comun de identitate, stabilitate, securitate, ele stau sub semnul schimbării. Uniunea a parcurs, în acest sens, un drum lung, de la cele 6 state care au creat Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului (1951) și Comunitatea Economică Europeană (1957) până la formula actuală de 27 de state membre. După constituirea celor două comunități-nucleu, Uniunea a cunoscut nu mai puțin de șase etape de extindere ce au echivalat cu șase modificări ale granițelor sale. Viitoare modificări ale limitelor externe ale UE sunt, deci, teoretic, posibile. Articolul 49 din Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE) stabilește că „orice stat european care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 6 poate cere să devină membru al Uniunii Europene”¹². Există două condiții pe care trebuie să le îndeplinească un stat pentru a deveni membru al UE. Prima dintre ele este aceea de a fi un stat situat pe continentul european, iar cea de a doua se referă la respectarea principiilor libertății, democrației, respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, ale statului de drept. Limitele maxime ale extinderii granițelor actuale ale UE sunt, conform tratatelor în vigoare, cele care delimitează continentul european.

Astfel, există, în prezent, trei țări candidate (Croația, Turcia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei) și alte cinci state din Balcanii de Vest care au primit promisiuni cu privire la perspectiva

¹¹ Ibidem.

¹² Tratatul asupra Uniunii Europene, varianta on-line, accesată la 23 februarie 2009, la http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html#anArt59

de a deveni state membre UE de îndată ce vor fi pregătite, cunoscute sub denumirea de țări potențial candidate (Albania, Bosnia-Herțegovina, Muntenegru, Serbia, Kosovo). Putem, deci, să conturăm, la nivel teoretic, o viitoare hartă a granițelor europene, care vor include și statele balcanice și Turcia.

O dată stabilite limitele exterioare ale acestei comunități politice, s-a creat un spațiu prielnic pentru manifestarea unei identități colective și, drept urmare, a luat naștere cetățenia europeană. Conceptul de cetățenie europeană a apărut pentru prima oară în Tratatul asupra Uniunii Europene (1992), semnat la Maastricht, în Olanda. Această calitate este acordată tuturor persoanelor care au cetățenia unui stat membru al Uniunii. Tratatul de la Amsterdam a adus o serie de modificări în domeniu. Prima dintre ele se referă la Articolul 17, în care se precizează că „cetățenia Uniunii completează cetățenia națională, și nu o înlocuiește”¹³. Modificarea de față, lipsită de importanță la prima vedere, consolidează una dintre caracteristicile esențiale ale cetățeniei comunitare – ea este inseparabilă de cetățenia națională, care rămâne primară și orginară. Putem concluziona că cetățenia europeană este una secundară, dobândirea sau pierderea ei fiind condiționată de dobândirea sau pierderea cetățeniei unuia dintre statele membre ale Uniunii. Mai mult, dobândirea sau pierderea, de către stat, a calității de stat membru al Uniunii Europene va conduce implicit la dobândirea sau pierderea cetățeniei europene pentru toți cetățenii aceluși stat.

Un al doilea element de noutate adus de Tratatul de la Amsterdam rezidă în articolul 21, în care se stabilește faptul că orice cetățean al Uniunii se poate adresa instituțiilor acesteia și poate primi răspuns în una din cele 23 de limbi oficiale ale

¹³ Tratatul de la Amsterdam, varianta on-line, accesată la 23 februarie 2009, la http://www.ier.ro/Tratate/11997D_Amsterdam.pdf

comunității¹⁴. Aceasta echivalează cu existența de facto a unei politici europene în ce privește relațiile dintre instituții și cetățeni.

Există, de asemenea, elemente de noutate și în ce privește drepturile și obligațiile cetățenilor europeni, acestora recunoscându-li-se drepturi importante, cum ar fi dreptul de a vota și de a fi aleși pentru scrutinele europene și municipale.

Tratatul de la Nisa (2001) nu aduce schimbări semnificative în acest sens, însă modificări sunt aduse de Tratatul de Reformă de la Lisabona, în special în ce privește dreptul de inițiativă al cetățenilor europeni (la articolul 11 este prevăzută posibilitatea ca un număr de un milion de cetățeni europeni să poată propune ca UE să întreprindă o anumită acțiune).

Posibilitatea ca, pe viitor, cetățenia europeană să poată înlocui cetățenia națională conferită de fiecare stat în parte este aceeași cu posibilitatea realizării unei integrări europene cu un grad de profunzime care să poată face frontierele dintre statele membre ignorabile. În viitorul apropiat, o asemenea evoluție nu este însă cu putință, din pricina existenței unor domenii, cum ar fi Politica Externă și de Securitate Comună, în care deciziile sunt încă adoptate la nivel interguvernamental și în care cedarea suveranității se face mai greu, dat fiind că gestionarea aspectelor care țin de securitate și de politică externă sunt considerate, în mod tradițional, apanajul fiecărui stat în parte. Totuși, a considera că cetățenia europeană poate fi tratată în aceiași termeni cu cea națională presupune modificarea substratului procesului integrării prin care se urmărește realizarea unei uniuni de state europene pe baza unui set de valori și principii împărtășite, dar și edificarea unui îndelung proces de dezvoltare a unei culturi, limbi, istorii unice, pe baza cărora să se fundamenteze această cetățenie.

Și în domeniul securității, cel de-al treilea concept în discuție, există anumite particularități la nivel european. Crearea Uniunii Europene a însemnat garantarea unei perioade de pace și stabilitate

¹⁴ Numărul de limbi oficiale ale Uniunii Europene, după aderarea României și a Bulgariei în 2007, http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/index_en.htm

pe continent, perioadă care durează de mai bine de jumătate de secol și care a pus punct conflictelor istorice dintre statele sale. Aspectele care țin de securitate sunt gestionate la scară europeană prin Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA), definită ca parte integrantă a PESC.

Noțiunea de Politică Externă și de Securitate Comună a fost menționată pentru prima dată în Tratatul de la Maastricht (1992), înlocuind ideea de Cooperare Politică Europeană. Tratatul stabilește că UE își propune să „își afirme identitatea pe scena internațională, în special prin implementarea unei politici externe și de securitate comună, incluzând o eventuală elaborare a unei politici de apărare comună care ar putea conduce în timp la o apărare comună”¹⁵. După 1993, când Tratatul a intrat în vigoare, Uniunea s-a putut manifesta ca actor politic pe scena internațională. Această dimensiune este întărită de fundamentarea PESA, la reuniunea de la Köln a Consiliului European, în 1999. Politica Europeană de Securitate și Apărare reprezintă, în fapt, un cadru strategic pentru dezvoltarea componentei europene de securitate și apărare. În 2003 este elaborată Strategia Europeană de Securitate (*A Secure Europe in a Better World*), ce identifică noile riscuri și amenințări la adresa securității europene și stabilește obiective, pași pentru contracararea lor.

Toate cele trei noțiuni – granițele, cetățenia și securitatea – au evoluat în strânsă legătură cu ideea de stat. La nivelul Uniunii Europene, ele sunt redefinite în funcție de natura acestei construcții, se hibridizează, definițiile lor cuprinzând atât repere naționale, cât și repere supranaționale.

2.1. Granițele UE între extindere și fragmentare

Când vorbim despre granițe, la nivelul Uniunii, trebuie să avem în vedere atât granițele externe (supuse schimbărilor determinate de primirea de noi membri în UE) și granițele interne, frontierele dintre state (fixe, dar estompate progresiv, prin creșterea

¹⁵ Ibidem.

gradului de integrare internă la nivel comunitar prin acordarea dreptului de liberă circulație a persoanelor, capitalurilor, bunurilor și serviciilor).

Uniunea Europeană a ajuns la dimensiunile actuale în urma unor extinderi succesive. Oficial, extinderea este considerată a fi unul dintre principalele instrumente pe care organizația le are la dispoziție pentru a-și atinge obiectivele în ce privește stabilitatea, securitatea și prevenirea conflictelor. După cum am afirmat anterior, practic, orice țară care respectă principiile democrației, libertății, respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului și statului de drept poate candida la statutul de stat membru al UE. În plus, statul respectiv trebuie să îndeplinească și un set de criterii fundamentale cunoscute sub numele de „Criteriile Copenhaga” (stabilite la reuniunea Consiliului European de la Copenhaga din 1993). Acestea cer ca statul candidat să îndeplinească trei condiții fundamentale:

a) să aibă instituții stabile care să garanteze un sistem democratic matur, statul de drept, respectul pentru drepturile omului și protecția minorităților;

b) să dețină o economie de piață funcțională, capabilă să facă față presiunilor și competiției existente pe piața internă a UE;

c) să fie capabil să își asume obligațiile ca stat membru UE, în special, adoptarea obiectivelor politice, economice și ale uniunii monetare.

Procesul de extindere este unul complicat, aderarea unui nou stat la UE fiind precedată de o serie de etape care sunt menite să pregătească statele pentru asumarea rolului de membre ale Uniunii. Pentru aceasta, sunt încheiate Acorduri de Asociere, Parteneriate, le este acordată asistență financiară și tehnică, le sunt monitorizate progresele și sunt purtate dialoguri politice, toate cu scopul de a păstra o uniune cât mai strânsă în cadrul organizației. Per ansamblu, toate aceste stadii sunt cunoscute sub denumirea de aprofundare, definită adesea ca proces ce se derulează paralel cu extinderea sau chiar ca etapă necesară înaintea extinderii. Totuși, faptul că, în doar 50 de ani, Uniunea a evoluat de la o comunitate

de 6 membri la una de 27 are repercusiuni vizibile asupra unității în cadrul UE. Fragmentarea internă a devenit, astfel, evidentă. Totuși, UE merge pe linia înglobării unor noi regiuni ale continentului. Este vorba despre Balcanii de Vest, celebrul „butoi cu pulbere” al Europei, și despre Turcia. În ambele cazuri, procedurile pre-aderare au fost deja declanșate și se află în diferite stadii de evoluție.

Bazele acestei fragmentări interne nu apar însă doar sub formă de consecință a extinderii. Dat fiind caracterul hibrid al UE, ca organizație interguvernamentală și supranațională, fragmentarea este acceptată și recunoscută chiar prin fundamentul construcției care își propune să fie „o uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate la cel mai apropiat nivel de cetățean”¹⁶. Mai mult, întreaga serie de tratate pe care se fundamentează Uniunea menționează faptul că aceasta „respectă identitatea națională a statelor membre în ceea ce privește structurile lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Respectă funcțiile esențiale ale statului, în special cele care se referă la asigurarea integrității teritoriale a statului, la menținerea ordinii publice și la apărarea securității interne”¹⁷. Prin aceasta, UE nu face decât să garanteze păstrarea principiului suveranității statale, concept dezvoltat în urma Tratatelor de la Westphalia (1648), care presupune recunoașterea dreptului de exercitare a puterii asupra unui teritoriu. În plus, granițele, la nivel european, au fost, istoric vorbind, văzute din perspectivă militară – ca linii strategice întărite care trebuiau apărate sau distruse. O bună parte a istoriei continentului european se referă la eforturile de trasare și de retrasare a granițelor, pentru delimitarea unui teritoriu în vederea manifestării autorității suverane.

¹⁶ Vezi art 1 din Tratatul de la Maastricht http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html

¹⁷ citatul este preluat din Proiectul de Constituție a Uniunii Europene http://www.avocatnet.ro/content/articles/id_1337/Constitutia/Europeana/text/integral/in/limba/romana.html

În același timp, există deficiență în aplicarea cadrelor legislative care urmăresc sporirea gradului de integrare, contribuind astfel la menținerea fragmentării interne. Este vorba despre principiile create în mod special pentru diminuarea și chiar eliminarea acestei fragmentări, dreptul la libera circulație a persoanelor în cadrul granițelor Uniunii. Un raport al Comisiei, și ulterior, unul al Parlamentului European subliniază carențele manifestate în încercările statelor membre de aplicare a directivei 2004/38/EC (referitoare la dreptul cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor lor de a circula și de a-și stabili reședința în mod liber pe teritoriul statelor membre¹⁸), al cărei termen-limită de implementare a expirat în 2006. Raportul Parlamentului menționează, în acest sens, faptul că „Parlamentul primește adesea petiții prin care sunt făcute plângeri cu privire la încălcarea prevederilor acestei directive de către statele membre”¹⁹. O asemenea petiție a fost primită de către Parlamentul European la finele anului 2006, de la un cetățean britanic care se plânga de faptul că autoritățile Marii Britanii îi cereau soției sale, având cetățenia unui stat nemembru și dreptul de a locui în Belgia, să obțină o viză, ceea ce contrazice prevederile Directivei 2004/38/EC. În plus, Regatul Unit a constituit, conform aceluiași raport, un caz prezentat de Comisie în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene pentru faptul că nu a adus informații cu privire la măsurile de implementare a acestei directive. Este astfel vizibil faptul că adoptarea măsurilor necesare pentru punerea în practică a liberei circulații a cetățenilor europeni se confruntă cu dificultăți provocate în special de discriminări privitoare la

¹⁸ Directiva poate fi accesată în variantă on-line la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:en:NOT>

¹⁹ Proiect de raport privind monitorizarea dreptului comunitar – al 24-lea Raport anual al Comisiei (2008/2046(INI)), Parlamentului European, Comisia pentru Afaceri Juridice, emis la 13.06.2008, pagina 10/12, accesat în varianta on-line la 25 februarie 2009, la <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-407.906+01+DOC+WORD+V0//RO&language=RO>

naționalitate, ceea ce nu face decât să sporească gradul de fragmentare internă la nivelul Uniunii.

Atât timp cât la nivelul construcției europene există, pe de o parte, deficiențe ale aplicării cadrului legislativ comun de o importanță covârșitoare pentru integrarea statelor membre și, pe de alta, aspecte gestionate interguvernamental, vor exista frontiere între statele membre. Totodată, trebuie luat în considerare și faptul că, deși bazată pe cooperare, Uniunea este alcătuită din entități statale cu o îndelungă tradiție de suveranitate și o istorie care, secole întregi, s-a desfășurat în termenii politicii de putere, ai luptei pentru putere, ai urmării acerbe a intereselor naționale. Astfel, suveranitatea, cel puțin în ce privește aspectele care țin de securitate, nu este un prerogativ care să fie ușor cedat către UE. Totuși, acest lucru nu înseamnă că nu există progrese. Dimpotrivă, pilonul comunitar al UE, posibilitatea de cooperare întărită și eforturile făcute la nivel legislativ pentru unirea celor trei piloni și sporirea contribuției Comisiei (reprezentantă a intereselor Uniunii) în procesul decizional sunt mărturii ale progreselor făcute către o integrare cât mai completă. Pe de o parte, primul pilon, cel comunitar, incluzând domeniile în care deciziile se iau în cadrul unic al instituțiilor europene, având la bază un cadru juridic comun, reprezintă dovada că există aspecte ce pot fi gestionate în comun de către statele membre. Pe de altă parte, cu cât implicarea Comisiei în adoptarea deciziilor este mai mare, cu atât crește și gradul de integrare al statelor membre într-o anumită arie de activitate, întrucât Comisia este instituția care reprezintă interesele Uniunii per ansamblu.

Chiar tratatele care alcătuiesc fundamentul juridic al Uniunii Europene creează instrumente ce pot contribui la fragmentarea internă. Este vorba despre cooperarea întărită, al cărei scop este să permită unui număr limitat de state membre, care manifestă dorința și dețin mijloacele necesare, să avanseze în aprofundarea integrării europene în cadrul instituțional unic al UE. Această idee este formalizată prin Tratatul de la Amsterdam, iar, odată cu Tratatul de la Nisa, se naște și posibilitatea de a iniția cooperarea întărită și în

domeniul PESC, mai puțin în situația în care cooperarea prezintă aspecte militare sau de apărare²⁰. În acest domeniu, fragmentarea internă creată prin cooperare întărită nu constituie un aspect negativ. Integrarea diferențiată este, de fapt, un factor ce poate asigura succesul și evoluția PESC pe viitor, pentru că procesul extinderii și cel al aprofundării nu sunt posibile în absența principiului diferențierii. Acesta nu este menit să creeze fragmentări permanente între statele membre ale UE, ci să ofere un mijloc de a depăși limitele naționale și de a corobora unitatea politicii externe și de securitate comună astfel încât să poată deveni o politică unitară, comunitară.

PESC este un domeniu în care deciziile se iau prin procedură interguvernamentală, ceea ce presupune ca voința politică și capacitățile fiecărui stat membru să aibă o pondere foarte mare. Flexibilitatea, instrumentul cooperării întărite, integrarea diferențiată sunt căi viabile de a evita anumite constrângeri și își dovedesc utilitatea, spre exemplu, atunci când se ridică problema capacității de reacție rapidă în cazul unei situații de criză.

Există în jargonul comunitar o serie de sintagme utilizate pentru a vorbi despre metode de integrare diferențiate, despre decalaje în ce privește dezvoltarea statelor membre. Un prim termen este acela de „*Cercuri Concentrice*” și se referă la o Europă structurată în mai multe subgrupuri de state care au atins niveluri diferite de integrare, vorbindu-se despre un grup al statelor cu legi comune și care sunt membre UE, despre un cerc adiacent al țărilor din afara Uniunii care așteaptă să devină membre și despre un cerc mai select al cărui scop este o colaborare sporită. În al doilea rând, se vorbește despre o „*Europă cu geometrie variabilă*”, văzută ca metodă de integrare diferențiată, care ține seama de diferențele ireconciliabile ce există în interiorul structurii de integrare și care fac posibilă o separare permanentă între un grup de state membre și un număr de unități de integrare mai puțin dezvoltate. „*Europa cu mai multe viteze*” este o altă metodă neuniformă de integrare,

²⁰ Vezi art. 27b din Tratatul de la Nisa, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

prin care sunt urmărite obiective comune de către un grup de state membre, care pot și vor să avanseze în ce privește integrarea, fiind de presupus că celelalte le vor urma mai târziu. O altă formulă de exprimare a fragmentării este „*Europa cu nucleu dur*”, ce se referă la un grup de state membre care pot și vor să stabilească între ele o cooperare mai strânsă.

Deși este caracterizată de o vizibilă fragmentare internă, Uniunea Europeană generează o dinamică integratoare în jurul granițelor sale. Transformările pe care statele trebuie să le facă în perioada ce precede aderarea, pentru a-și apropia legislația de *acquis-ul* comunitar, sunt doar un exemplu. Conform Tratatului de la Lisabona, Uniunea „dezvoltă relații privilegiate cu statele învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, având la bază valorile Uniunii și caracterizat de relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare”²¹. Deși, teoretic, sunt închise, granițele externe ale Uniunii sunt permeabile, fapt confirmat și de implicațiile acordului Schengen, prin care statele membre elimină controalele la frontierele interne ale statelor semnatare și creează o singură frontieră externă, unde controalele se desfășoară conform unui set de reguli clare. Spațiul Schengen reprezintă o zonă de liberă circulație în Europa din care fac parte și state care nu sunt membre ale Uniunii – Norvegia, Islanda și Elveția, ceea ce presupune o lărgire a granițelor Uniunii dincolo de limitele impuse de frontierele statelor membre. Acordurile Schengen nu constituie însă doar elemente de extindere a granițelor, ci comportă și o dimensiune a fragmentării din două perspective. În primul rând, există două state membre UE, Marea Britanie și Irlanda, care au optat să nu implementeze pe teritoriul lor aceste prevederi, ceea ce înseamnă că circulația cetățenilor europeni provenind din state terțe nu este liberă la frontierele lor, ei fiind supuși controalelor vamale. În al doilea rând, este vorba despre efectele integrării diferențiate – România, Bulgaria și Cipru, deși membre ale UE, nu sunt încă membre ale acordului Schengen, păstrându-se, în acest caz, semnificația clasică a noțiunii de

²¹ Vezi Tratatul de la Lisabona, Art. 7a.

frontieră. Fragmentarea este cu atât mai pregnantă cu cât acordurile Schengen au devenit *acquis comunitar* și au fost incluse într-un protocol atașat Tratatului de la Amsterdam, devenind parte integrantă a legislației comunitare.

Granița, privită drept concept european, e o noțiune paradoxală utilizată pentru a separa și pentru a uni în același timp. În interior, deși frontierele tind să se estompeze prin acordarea dreptului la liberă circulație, ele își păstrează o importanță considerabilă prin aceea că delimitează state suverane. La exterior, deși granițele separă statele membre ale Uniunii de state terțe, ele tind să devină permeabile, permițând cooperarea, transferul de valori și obiective europene și, uneori, chiar penetrabile (libera circulație a persoanelor, în virtutea Acordurilor Schengen, în cazul statelor care nu sunt membre UE). Astfel, în ce privește acest concept, Uniunea manifestă tendința vădită de a merge către înglobarea statelor europene și integrarea lor la nivel comunitar și de a șterge frontierele care separă unitățile statale, sau, cel puțin, de a le diminua importanța. Este însă vorba despre un proces lent, ce necesită o aprofundare completă, aprofundare care se complică pe măsură ce UE își deschide granițele și pentru noi state. De aceea, această trecere necesită o lungă perioadă de timp, în prezent, statele membre păstrându-și în mare măsură prerogativele acordate în virtutea conceptului de securitate. Deocamdată, deși există semne a creșterii gradului de integrare între statele membre, nu putem vorbi decât despre un nivel mai mare sau mic de cooperare în diferite arii de activitate.

2.2. Cetățenia europeană

În anii '70, Raymond Aron susținea că nu există nicio ființă care să poată fi numită „cetățean european”, ci doar cetățeni francezi, germani, italieni²². Într-adevăr, cetățenia este pusă în relație cu noțiuni fundamentale, precum identitate, națiuni, drepturi politice, suveranitate, egalitate, apartenență, democrație etc. Totuși,

²² ARON, Raymond, *Is multicultural citizenship possible?*, Social Research 41 (4) Winter 1974, pp 638-656.

aparitia și dezvoltarea conceptului de cetățenie europeană în ultimul deceniu este o realitate de netăgăduit și constituie un element-cheie al procesului de integrare. Conceptul de cetățenie europeană este fundamentat juridic în Tratatul de la Maastricht, Amsterdam, Nisa, Lisabona, figurează și în Proiectul de Constituție a Uniunii Europene, existența lui fiind una cât se poate de reală. În plus, el a început și să producă efecte vizibile prin drepturile care le sunt acordate cetățenilor europeni.

Tratatul conferă cetățenilor europeni dreptul la liberă circulație, dreptul la sejur și stabilire, dreptul la muncă și la studiu în toate statele membre. Primul drept menționat poate fi considerat motorul cetățeniei europene, deoarece, în absența lui, celelalte drepturi nu ar putea fi exercitate. În consecință, cetățenii europeni capătă și o serie de drepturi politice – dreptul de a alege prin vot și de a fi aleși la alegerile municipale și la cele europene, în statul de rezidență, pe de o parte, și în cel de apartenență, pe de altă parte. Asemănător principiului după care funcționează acest tip de cetățenie, dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor din statul de rezidență nu se substituie dreptului de a participa la alegerile din statul de apartenență, ci se adaugă acestuia.²³ Pe de altă parte, statele au dreptul de a dispune ca anumite funcții de execuție să fie ocupate exclusiv de cetățenii lor naționali, în virtutea necesității de a proteja anumite interese.

Drepturile politice conferite cetățenilor europeni nu se opresc însă aici. Ei au dreptul de petiție în fața Parlamentului European (referitoare la orice problemă a activității Uniunii), dreptul de a se adresa Mediatorului European și dreptul la protecție diplomatică și consulară. „Orice cetățean aflat pe teritoriul unui stat terț, unde statul membru, al cărui resortisant este, nu are reprezentanță, poate solicita protecție, din partea autorităților

²³ Vezi Directiva nr. 94/80/CE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:RO:PDF>

diplomatice și consulare ale oricărui stat membru, în aceleași condiții ca cele stabilite pentru cetățenii acelui stat”²⁴.

Deși este complementară cetățeniei naționale acordată de fiecare stat membru și nu poate exista independent de aceasta, cetățenia europeană produce efecte în plan juridic și politic. Drepturile acordate în virtutea statutului de cetățean european nu afectează cu nimic statutul cetățeanului pe teritoriul statului de apartenență (să nu uităm că cetățenia europeană este secundară celei naționale), dar ele generează efecte considerabile pe alte trei planuri. Este vorba despre legislațiile altor state membre (libera circulație), legislația comunitară (dreptul de petiție) și legislația internațională (protecția consulară).

În plus, cetățenia europeană, adițională cetățeniilor naționale, subliniază încă o dată specificul paradoxal al Uniunii Europene, cuprins între diversitatea adusă de fiecare stat membru și eforturile de a identifica sau crea o plan comun de funcționare pentru acestea. Drepturile politice și civile generate de instituirea cetățeniei europene sunt exercitate fără a exista în prealabil un fundament al identității colective. Fragmentarea este definitorie și în planul cetățeniei. Indivizi care se percep diferiți din punct de vedere cultural, național, identitar se bucură de aceleași drepturi conferite în virtutea apartenenței la o comunitate economică și politică. La nivel comunitar, interdependența dintre cetățenie și naționalitate nu există, ceea ce înseamnă că europenii sunt incluși în viața politică a UE, pot influența și participa la funcționarea instituțiilor comunitare, fac parte din spațiul public al Uniunii în virtutea alegerii, și nu în virtutea drepturilor primite prin naștere. Statutul de cetățean european se juxtapune celui de cetățean național și produce efecte doar în afara legislației naționale.

Pe de altă parte, cetățenia europeană aduce o dimensiune post-națională conceptului în cauză. Până la momentul instituirii acesteia, cetățenia a fost definită numai în termenii identității naționale și a fost percepută numai prin prisma legăturii ei

²⁴ Vezi articolul 8c din Tratatul de la Maastricht, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html

indisolubile cu ideea de națiune, presupunând o limbă, o istorie, o tradiție, o cultură comune pentru toți indivizii aparținând unui stat. Această legătură cetățean-stat devine și mai puternică o dată cu Revoluția Franceză, când a fi cetățean presupunea un grad mare de loialitate față de națiune. De aici și până la dezvoltarea ideii de datorie a cetățeanului de a-și apăra națiunea nu a mai fost decât un pas. Cetățenia națională a fost, de-a lungul istoriei, justificarea implicării indivizilor în războaie. „În națiunea democratică, cetățenia, acordată tuturor, antrenează serviciul militar obligatoriu, așa cum se întâmpla deja în societatea antică”²⁵. Se ivește astfel o altă particularitate a cetățeniei europene, relevantă în ce privește relația ce se stabilește la nivel european între granițe, cetățenie și securitate. *Cetățenia europeană nu are o latură militară, nu implică obligativitatea indivizilor de a apăra comunitatea din care fac parte, ea se naște pe fondul creionării unei Europe civile a cooperării, unei Europe în care responsabilitatea purtării luptelor revine unor armate profesionale.*

De-militarizarea cetățeniei vine pe fondul unor fenomene mai ample. De fapt, lipsa obligativității serviciului militar nu se manifestă doar la nivelul UE, ci și la nivelul statelor membre (în România, acesta a fost înlocuit cu serviciul militar pe bază de voluntariat începând cu 1 ianuarie 2007), iar posibilitatea apariției unei confruntări violente interstatale este aproape nulă. De asemenea, nu poate fi negată influența pe care statutul de stat membru NATO o are asupra acestui fenomen, prin faptul că, la acest nivel, cooperarea presupune un anumit grad de pregătire al soldaților. Cetățenia europeană este definită doar între coordonate civile și politice și tinde, astfel, să aibă un veritabil caracter universal și echitabil pentru toți indivizii vizați, făcând chiar posibilă crearea unor repere ale unei identități europene. Relația dintre identitate și cetățenie are astfel un sens invers, cetățenia fiind cea menită să conducă în timp la o identitate comună.

²⁵ SCHNAPPER, Dominique, **Comunitatea cetățenilor. Asupra ideii moderne de națiune**, Editura Paralela 45, Pitești, 2004, p. 114 .

Concepută pentru a favoriza afirmarea dimensiunii politice a Uniunii Europene, cetățenia europeană nu depășește încă acest nivel, ea neavând încă forța de a genera în rândul deținătorilor ei sentimente patriotice. Putem vorbi, în cel mai bun caz, de o formă a patriotismului constituțional²⁶, ca atașament față de un anumit set de valori comune, și nu față de o origine etnică sau o istorie comune.

2.3 Repere ale securității europene

Crearea Uniunii Europene a adus o perioadă de pace și stabilitate fără precedent între popoarele europene. Posibilitatea apariției unui conflict violent între acestea este aproape nulă, amenințările de ordin teritorial pe care țările Europei le constituiau una pentru cealaltă fiind acum de domeniul istoriei. Totuși, acest lucru nu echivalează cu dispariția riscurilor și amenințărilor la adresa Uniunii, ci doar cu o schimbare a paradigmei. Amenințările sunt acum de natură globală, transfrontalieră, necesitând o abordare în consecință. Actori nonstatali a căror acțiune nu ține seama de granițele naționale reprezintă o veritabilă amenințare la adresa statului de drept. Este vorba, în principiu, despre fenomenul terorismului internațional, al crimei organizate, al proliferării armelor de distrugere în masă (chimice, biologice, radiologice, nucleare) și al riscului ca acestea să intre în posesia primilor factori menționați.

Atunci când vorbim despre securitatea europeană, vorbim despre Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și despre Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA), cele două instrumente create, dezvoltate și implementate de UE pentru a gestiona aspectele referitoare la securitate. PESC este definită ca fiind cel de-al doilea pilon al construcției europene, pilon de natură interguvernamentală. Acest lucru înseamnă că deciziile sunt adoptate, în speță, de către șefii de stat și de guvern ai statelor membre. Se evidențiază, astfel, din ce în ce mai clar, importanța dimensiunii suveranității în gestionarea aspectelor de securitate la nivel european. Deciziile PESC/PESA intră în competențele

²⁶ Formulă lansată de filozoful german Jürgen Habermas

Consiliului European, care este cel ce trasează liniile directoare și strategiile comune. Forul adoptă decizii cu unanimitate, iar Consiliul UE va lua deciziile necesare pentru definirea și implementarea PESC/PESA, în funcție de liniile directoare trasate de Consiliul European.

Faptul că definiția securității se face încă în termenii suveranității relevă și o altă relație, cea între securitate și granițe, suveranitatea fiind, după cum am demonstrat mai sus, legată intrinsec de noțiunea de graniță, de limite între care este exercitată o putere. Totodată, sub acest aspect, statele europene sunt încă „victime” ale istoriei. Conceptul de securitate a evoluat în strânsă legătură cu ideea de stat și cu relațiile dintre state, acesta fiind însărcinat cu identificarea modalităților de a garanta siguranța cetățenilor lui. Abordarea Uniunii păstrează încă evidente reminiscențe ale acestui mod de gândire. Tratatul menționează faptul că Uniunea va respecta „funcțiile esențiale ale statului, inclusiv pe cea de asigurare a integrității teritoriale, menținerii dominației legii și ordinii și securității naționale”²⁷, dar și că „securitatea națională rămâne, în special, în atribuțiile statelor membre”²⁸. Astfel, deși limitele ce separă statele membre tind, din anumite puncte de vedere (libera circulație a cetățenilor europeni), să se estompeze, frontierele funcționează în sensul lor clasic, atunci când se ridică problema securității. Același lucru se întâmplă și cu cetățenii, statului revenindu-i responsabilitatea de a asigura securitatea cetățenilor aflați pe teritoriul lui. Definiția juridică a limitelor statului este cea care are impact asupra problemelor de securitate. Încercările comunitare de trasare a unei identități comune prin crearea cetățeniei europene își pierd, astfel, din greutate. Chiar dacă, la nivel simbolic, europenii s-ar autoidentifica drept cetățeni europeni, securitatea rămâne în

²⁷ Vezi articolul 4 din Tratatul de la Lisabona varianta on-line, accesat la 2 martie 2009, la http://x09.eu/fileadmin/user_upload/other/Consolidated_LISBON_TREATY_3.pdf

²⁸ Ibidem.

continuare apanajul fiecărui stat în parte. Aceste fenomene sunt cauzate, pe de o parte, de dificultățile de cedare a suveranității într-o zonă care, istoric și tradițional, ține de competența autorităților naționale și, pe de alta, de obstacolele ivite la nivel instituțional în ce privește UE (instrumentele de gestionare centralizată a aspectelor securității fiind încă în proces de dezvoltare), dar și de atitudinea cetățenilor europeni față de emergența unei politici de securitate europene. Studiile au dovedit că politica externă suscită un interes scăzut din partea cetățenilor și este privită ca având un impact neglijabil asupra vieții lor de zi cu zi. Atât timp cât este vorba despre PESA ca proiect, cetățenii europeni manifestă o atitudine care a fost definită drept *consens permisiv*²⁹, înțeles drept poziție binevoitoare a cetățenilor europeni față de proiectul integrării europene, fără a avea, însă, și informații corespunzătoare înainte de a adopta această atitudine sau fără a avea intenția de a le dobândi. Consensul permisiv caracterizează însă doar abordarea PESA la nivel de proiect. În cazul în care s-ar ivi necesitatea implicării armate a unui stat membru într-un conflict, interesul cetățenilor ar crește cu siguranță. Teoria impactului scăzut al politicii externe și de securitate asupra vieții cotidiene a cetățenilor nu se aplică în eventualitatea în care autoritățile le-ar cere să-și riște viețile pe câmpul de luptă. Acesta constituie un alt aspect, care evidențiază faptul că securitatea se definește în cadrul frontierelor naționale – este mult mai plauzibil ca indivizii să reacționeze pozitiv atunci când statul lor le-ar cere risca viața decât atunci când aceasta le-ar fi cerută de o autoritate suprastatală, postnațională. Finalmente, posibilitatea dezvoltării unui patriotism european veritabil, posibilitatea ca europenii să fie gata să-și riște viața în numele securității europene nu este verosimilă în actualul stadiu de dezvoltare al Uniunii Europene, ea continuând să funcționeze ca un mediu de cooperare, un cadru juridic pentru

²⁹ WAGNER, Wolfgang, *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy*, Occasional Papers, Nr. 57, aprilie 2005, European Union Institute for Strategic Studies, Paris, p. 11.

aceasta, legile neputând determina apariția unui patriotism autentic.

Dovezi statistice în acest sens sunt obținute de către Wolfgang Wagner, care analizează răspunsurile date de europeni în cadrul Eurobarometrelor³⁰ și ajunge la concluzia că susținerea lor pentru PESC scade simțitor atunci când cetățenii sunt puși să aleagă între apărarea națională și cea europeană.

Competențele pe care Uniunea le are în cadrul PESC îi sunt cedate de către statele membre doar pentru a le permite să-și urmărească interesele comune³¹, ceea ce echivalează, în fapt, cu păstrarea competențelor naționale în domeniul securității. În plus, există o procedură care reliefează și mai mult faptul că definirea securității se face în continuare în termenii frontierelor naționale – abținerea constructivă. Astfel, un stat se poate abține de la a adopta o decizie – chiar dacă are implicații militare sau de apărare – dacă ea nu convine intereselor naționale ale statului respectiv, fără ca acest lucru să influențeze adoptarea acelei decizii cu unanimitate pentru restul Uniunii. „Dacă un membru al Consiliului declară că, din motive vitale referitoare la politica națională, intenționează să se opună ca o decizie să fie adoptată cu majoritate calificată, el nu va vota. Consiliul poate, prin majoritate calificată, să ceară Consiliului European să adopte decizia cu unanimitate”³².

Mai mult, autonomia statelor în ce privește securitatea este cu atât mai mare cu cât Tratatul de la Lisabona introduce posibilitatea cooperării structurate permanente, care urmărește dezvoltarea capacităților militare ale statelor membre. Cooperarea structurată permanentă nu trebuie confundată cu procedura cooperării întărite, care exclude problemele având implicații militare sau de apărare. Cooperarea structurată permanentă se înscrie în manifestările

³⁰ Ibidem, p.13.

³¹ Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, accesat la <http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>

³² Treaty of Lisbon, art. 23 (2), varianta on-line, accesat la 2 martie 2009, la http://x09.eu/fileadmin/user_upload/other/Consolidated_LISBON_TREATY_3.pdf

conceptului de „Europă cu mai multe viteze”, ea permițând unui anumit grup de state să realizeze un grad crescut de integrare, fiind de presupus că celelalte le vor ajunge din urmă, pe măsură ce își vor dezvolta capacitățile necesare. Însă, dincolo de implicațiile pe care le comportă în ceea ce privește libertatea statelor membre de a decide în problemele de securitate, această prevedere urmărește și întărirea capacităților UE de a-și asuma responsabilități în comunitatea internațională, inclusiv de a răspunde cererilor Națiunilor Unite, care au devenit din ce în ce mai frecvente.

Totodată, în favoarea dezvoltării unui sistem de apărare comună stă și clauza de solidaritate, conform căreia statele membre și UE își vor acorda asistență mutuală, la cererea autorităților, în cazul în care un stat membru a căzut victimă unui atac terorist sau unui dezastru natural sau antropoc. Și această clauză are implicații asupra securității și apărării, însă se referă la partea de securitate internă. Observăm că, atunci când accentul cade asupra problemelor de protecție civilă, securitatea poate fi abordată și la un nivel care depășește limitările impuse de frontierele istorice trasate între state, păstrând însă rezerva că decizia de a cere ajutor în gestionarea unei anumite situații de criză aparține tot autorităților statului – semn al manifestării principiului suveranității.

În plus, progrese pe această linie au fost făcute și prin articolul 42 (7) din Tratatul de la Lisabona, care menționează că „dacă un stat membru este victimă a unei agresiuni armate pe teritoriul lui, celelalte state membre au față de el obligația de a-i furniza ajutor și asistență prin toate mijloacele pe care le dețin, în conformitate cu articolul 51 din Carta Națiunilor Unite. Aceasta nu trebuie să afecteze natura politicii de securitate și apărare a anumitor state membre. Angajamentele și cooperarea în acest domeniu trebuie să țină cont de angajamentele asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, care, pentru acele state care îi sunt membre, rămân fundamentul apărării lor comune și forul implementării lor”. Totuși, această prevedere nu înseamnă crearea unui sistem de apărare colectivă, asemănător NATO, care

să funcționeze conform principiului „un atac împotriva unuia este un atac împotriva tuturor”. Obligația de a furniza asistență cade în mod clar în atribuțiile statelor membre și nu în cea a UE. Mențiunea în cauză are, însă, implicații politice și simbolice, dar nu presupune crearea unui sistem de apărare propriu pentru UE, ci doar sporește gradul de solidaritate între statele membre. În ce privește securitatea, UE își propune să evolueze către un sistem de „apărare comună”³³, ceea ce presupune crearea unei forțe armate pusă sub conducerea unui organism supranațional. Deși Uniunea nu are o armată proprie, statele membre, care, în mare parte, sunt și membre NATO, au pus la dispoziția UE o serie de forțe armate naționale care să participe la operațiuni în cadrul PESA.

De asemenea, nu poate fi trecută cu vederea implicarea NATO în aspectele de securitate ale Europei. NATO funcționează ca un sistem de apărare colectivă ce presupune „angajamentul tuturor statelor de a se apăra reciproc de o agresiune exterioară”³⁴. Dincolo de obligațiile pe care apartenența la o astfel de organizație le implică, acest tip de apărare comportă și o importanță componentă națională, ea reflectând un anumit grad de responsabilitate a statelor față de promovarea și apărarea intereselor naționale, ca urmare a evaluării obiective a situației naționale și a conștientizării anumitor carențe ale mijloacelor de a le îndeplini. UE, pe de altă parte, își propune să se dezvolte în direcția unui sistem de apărare comună, ceea ce ar însemna dezvoltarea unor structuri înzestrate cu toate mijloacele necesare asigurării securității și apărării, iar conducerea acestei structuri ar trebui încredințată în totalitate organizației supranaționale care a constituit-o. Astfel, țelul UE este să creeze un sistem de apărare care să nu mai țină seama de frontierele stabilite între statele

³³ Treaty of Nice, art. 17, varianta on-line accesată la 2 martie 2009, la http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html

³⁴ Analiza securității internaționale, în <http://www.studiidesecuritate.ro>, apud dr. Constantin MOȘTOFLEI, dr. Petre DUȚU, **Apărarea colectivă și apărarea națională**, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2004.

membre, însă, atât timp cât NATO rămâne principalul furnizor de securitate în zonă și cât va exista reticența statelor membre cu privire la implicarea unei organizații supranaționale în aspectele de securitate, progresele în acest sens se vor face cu dificultate. PESC/PESA rămân instrumente de afirmare a UE ca actor pe scena internațională și de urmărire a intereselor strategice comune ale statelor membre, fără a constitui însă un sistem de apărare definit între granițele Uniunii și ingnorând frontierele statelor membre, deși există progrese făcute în această direcție.

Frontierele continuă să aibă o importanță deosebită atunci când vine vorba despre asigurarea securității, deoarece aceasta se definește încă în termeni de suveranitate și de stat-națiune. Pe de altă parte, granița, așa cum a fost ea definită la nivel european, este cu atât mai importantă. În acest caz, linia de demarcație dintre statele membre și statele nemembre ale UE coincide cu linia de demarcație dintre două entități statale suverane. Ea va fi cu atât mai întărită și protejată, cu cât acordurile comunitare permit libera circulație a persoanelor, bunurilor și serviciilor în interiorul acestor granițe. Securizarea graniței externe a Uniunii, care coincide cu frontiera dintre un stat membru și un stat nemembru al Uniunii, intră atât în competențele UE, cât mai ales în cele ale statului respectiv. Spre exemplu, în cazul României, ale cărei frontiere estică și nordică reprezintă și granița a Uniunii, securizarea acestor linii este asigurată atât prin Agenția Europeană pentru Managementul Cooperării Operaționale la Granițele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (Frontex), cât și prin eforturi naționale susținute cu ajutorul Uniunii. În domeniul controlului la frontieră, România a beneficiat de sprijin din partea Uniunii Europene, prin programul PHARE. Ca urmare a căpătării statutului de stat membru, România a beneficiat de suplimentarea asistenței comunitare financiare în scopul întăririi controlului la frontieră și al securizării granițelor³⁵, costurile pentru securizarea

³⁵ Carta Albă, Capitolul 4, Componenta politicii externe și a sistemului securității naționale, p. 56, varianta on-line, accesată la 6 martie 2009, la <http://www.mapn.ro/diepa/text/cartaalba/capitolul4.pdf>

frontierei externe a României fiind estimate la aproximativ un miliard de euro, până în 2012³⁶. Însă, securizarea frontierelor externe ale statelor membre are în vedere, în special, prevenirea imigrației ilegale și a altor forme de infracțiuni cu caracter transfrontalier.

Astfel, demarcarea juridică a limitelor care separă state, definitorie pentru modul în care separă statele membre de cele nemembre, este foarte importantă în ce privește modul european de abordare a securității, dar și mai relevante se dovedesc frontierele care separă statele membre ale Uniunii, din pricina păstrării, în acest domeniu, a unui înalt grad de suveranitate.

La nivel european, relațiile ce se stabilesc între granițe, cetățenie și securitate evoluează pe măsură ce conceptele în discuție sunt dezvoltate, aprofundate, redefinite în paradigmă europeană.

³⁶ Declarație a Ministrului de Interne al României, publicată în Curierul Național, Anul 10, nr. 4430, marți, 13 septembrie 2005, *Securizarea frontierelor României – un miliard de euro*, accesat on-line la <http://www.curierulnational.ro/Actualitate%20Companii/2005-09-13/Securizarea+frontierelor+Romaniei+-+un+miliard+de+euro>

Capitolul 3 **IMPACTUL PROBLEMATICII** **GRANIȚELOR/FRONTIERELOR ȘI CETĂȚENIEI** **ASUPRA PRINCIPALELOR DIMENSIUNI** **ALE SECURITĂȚII EUROPENE**

Securitatea europeană este circumscrisă unor granițe/frontiere a căror definiție juridică o surclasează pe cea simbolică, după cum am arătat în primul capitol. De asemenea, cetățenia europeană, deși aflată la un nivel mai înalt de abstractizare decât cea națională, comportă, în relație cu securitatea, o dimensiune mult mai pragmatică. Existența a două categorii de actori principali implicați în problematica granițelor/frontierelor și cetățeniei, „noi” și „ceilalți”, are efecte importante asupra fiecărui nivel și dimensiune a securității.

În cele ce urmează, vom analiza fiecare dintre dimensiunile tradiționale ale securității, în funcție de impactul problematicii granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra diverselor categorii de actori ai scenei naționale și internaționale.

3.1. Dimensiunile politică, economică și socială

Statul este principalul și, din punct de vedere istoric, primul generator de granițe/frontiere și cetățenie în forma în care acestea există astăzi. De asemenea, statul este un element central al dimensiunii politice a securității. Aspirația fundamentală a oricărui stat, realizarea securității naționale, este dependentă atât de menținerea integrității granițelor/frontierelor, cât și de securitatea cetățenilor acestuia.

În consecință, nu se poate vorbi despre impactul problematicii granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra dimensiunii politice a securității fără a analiza rolul statului în această „ecuație”.

Abordarea neorealistică a securității pornește de la premisa existenței unei similitudini între interesele statului și interesele individului, punând semnul egalității între securitate și cetățenie. Securitatea este asigurată de statusul de cetățean, iar insecuritatea este generată de către „cei alții”, adică de către cetățenii altor state.³⁷ Totuși, această abordare este reduționistă. Analiza centrată pe securitatea individului relevă că, de fapt, de multe ori interesele individuale intră în contradicție cu politicile de securitate ale statului, simpla apartenență la un spațiu circumscris de niște granițe/frontiere neputând să răspundă în totalitate nevoilor de securitate ale indivizilor umani.

Dimensiunea politică a securității este influențată de problematica granițelor/frontierelor și cetățeniei prin politicile referitoare la migrație adoptate de către statele respective. Acestea permit rapid sau după o perioadă mai lungă integrarea imigranților ca cetățeni, le permit sau nu participarea la procesul decizional de la nivel local și le oferă diferite tipuri de facilități legate de dreptul la muncă.

O analiză realizată de revista Foreign Policy (FP) la începutul anului 2008 identifică statele dezvoltate ce practică integrarea imigranților în căutare de condiții de muncă și de trai mai bune.³⁸ Analiza este realizată în contextul în care, în lumea dezvoltată, țările își întăresc securitatea la granițe și impun reguli din ce în ce mai stricte pentru obținerea cetățeniei. În schimb, în cele cinci țări identificate de analiștii de la FP – Irlanda, Spania, Canada, Israel și Noua Zeelandă - politicile de integrare a imigranților par a fi un exemplu perfect pentru aplicare a principiului liberei circulații, chiar dacă trei dintre ele nu fac parte din UE.

³⁷ KRAUSE, Keith și Michael C. WILLIAMS, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods*, în *Mershon International Studies Review*, No. 40 (2), 1996, p. 243.

³⁸ x x x, *The List: The World's Best Places to Be an Immigrant*, posted February 2008, Web Exclusive, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4185.

În Irlanda, țară membră a UE, imigranții reprezentau, la începutul anului 2008, 14% din populația totală, cu țări de origine din Africa, Asia de Sud și Europa de Est.³⁹ Conform analizei FP, politica practică de autoritățile irlandeze se bazează pe premisa că „există resurse pentru toată lumea” și dă o serie de drepturi celor care nu sunt cetățeni irlandezi, precum dreptul la vot, dreptul de angajare în forțele de poliție și dreptul de a candida pentru administrația locală.

În Spania, imigranții provin în principal din Africa de Nord și America Latină și reprezintă aproximativ 11% din populația țării. În statisticile guvernului spaniol, 14,31% dintre imigranți provin din țările dezvoltate ale lumii, exceptând UE, iar 21,57% din țările Uniunii, exceptând Spania⁴⁰. De asemenea, și statisticile independente, precum cea a Financial Times, confirmă faptul că Spania constituie cea mai atractivă destinație din lume și pentru forța calificată de muncă din Marea Britanie, Germania, Italia și Franța.⁴¹ Spania este cunoscută datorită politicii „ușilor deschise” pentru imigranți, absorbind peste 3 milioane dintre aceștia, mai ales în sectorul construcțiilor și agriculturii.

Canada se află în situația în care pe piața muncii există un deficit de forță cauzat de numărul scăzut al populației și de îmbătrânirea acesteia (rata de fertilitate este sub nivelul de înlocuire a populației). La o populație de 33.566.290 locuitori⁴², 19% sunt imigranți preponderent din Asia de Est și de Sud. Chiar dacă legislația referitoare la migrație este una dintre cele mai liberale din lume, oficialii canadieni iau în calcul îmbunătățirea sa.

Israelul se află într-o situație similară Canadei, deși cauzele sunt complet diferite: numărul populației este în declin, din cauza stagnării ratei natalității în populația evreiască, exceptând Fâșia

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Date preluate din baza de date a Royal Statistical Commission of Spain, <http://www.ine.es>, accesată la 26 februarie 2009.

⁴¹ ROUSSANOV, Todor, *Europeans Favour Spain for Expat Jobs*, 2007, http://international.ibox.bg/news/id_1406161495.

⁴² Conform Statistics Canada, http://www.statcan.gc.ca/edu/clock-horloge/edu06f_0001-eng.htm, accesat la 26 februarie 2009.

Gaza, iar mulți dintre tinerii israelieni emigrează, din cauza mediului de securitate ostil. Israelul încurajează întoarcerea evreilor din întreaga lume, acordându-le automat cetățenia, iar organizațiile iudaice oferă alocații de până la 10.000 USD ca stimulent pentru revenirea în țară. Aproximativ 40% din populația totală a țării sunt imigranți proveniți din America de Nord și țările ce au aparținut fostului bloc sovietic.

În Noua Zeelandă, sub egida „suntem în căutare globală de talent”⁴³, guvernul aplică o politică de sprijinire a imigranților înalt calificați, bazată pe un algoritm de atribuire a unui scor în funcție de pregătirea profesională a fiecăruia dintre aceștia. Imigranții reprezintă peste 16% din populația totală și sunt originari în principal din Estul Asiei și insulele din Pacific.

În situație similară țărilor din analiza FP se află și SUA, a căror economie pare a deveni în următorii 10-20 de ani dependentă de forța de muncă străină. Conform statisticilor americane, aici are loc o naștere la fiecare șapte secunde, un deces la fiecare 12 secunde și intrarea unui imigrant în țară la fiecare 33 secunde.⁴⁴ Studiile realizate de Centrul de Cercetare Pew pentru Populație și Presă arată că partea nenăscută în străinătate a forței de muncă va crește de la 15% în 2005 cu 23% până în 2050.⁴⁵ Analiza arată că, în 2050, 19% dintre americani se vor naște în străinătate, numărul rezidenților hispanici va ajunge la 29% de la 14% în 2005, iar procentul asiaticilor americani va crește de la 5% în 2005, la aproximativ 9%. Imigrația va genera o creștere de 82% a populației SUA, însemnând 117 milioane de locuitori, dintre care 67 milioane de noi imigranți și 50 milioane de locuitori la generația a doua și a treia.

⁴³ x x x, *The List: The World's Best Places to Be an Immigrant*, posted February 2008, Web Exclusive, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4185.

⁴⁴ Conform U.S. POPClock Projection, <http://www.census.gov/population/www/popclockus.html>, accesat la 26 februarie 2009.

⁴⁵ Pew Center for Research for the People and the Press, *America's Immigration Quandary*, 2006, <http://people-press.org/reports/pdf/274.pdf>.

Se observă că, prin aceste tendințe existente în dimensiunea politică a securității, problematica granițelor/frontierelor și a cetățeniei are un impact deosebit și asupra dimensiunilor economică și socială. Din cazurile analizate mai sus reiese că statele pot avea avantaje economice, dar și sociale, prin deschiderea granițelor către forța de muncă din alte țări.

Avantajele economice se traduc prin creșterea productivității și a produsului intern brut în țările de destinație, dar și intrarea în țările de origine a unor fluxuri de capital ce sporesc într-o oarecare măsură produsul intern brut și nivelul de trai al familiilor emigranților și al comunităților din care aceștia provin. Din păcate, același fenomen poate avea și consecințe negative în plan economic, prin aceea că imigranții, în unele cazuri, contribuie involuntar la dezvoltarea economiei subterane și reduc accesul la piața muncii pentru anumite categorii de cetățeni din țările de destinație (forța de muncă necalificată care urmărește totuși obținerea unor venituri mai mari decât cele oferite de angajatori și acceptate de imigranți). De asemenea, în țara de origine, se observă creșterea în amploare a unor fenomene cu impact negativ asupra dezvoltării acesteia, precum cel de „brain drain” (emigrarea forței de muncă înalt calificate) și cel al lipsei forței de muncă în anumite sectoare ale economiei naționale (rezultatul este scăderea productivității, a veniturilor realizate, dar și a calității vieții cetățenilor țării de origine a imigranților).

În același timp, închiderea granițelor pentru imigranți poate crea probleme economice deosebite în acele țări în care populația este îmbătrânită. Aici, presiunea asupra sistemului asigurărilor sociale, în special asupra pensiilor, este în creștere, în sensul că forța de muncă activă nu poate susține financiar numărul mare al minorilor și pensionarilor. Acest fenomen este specific țărilor dezvoltate europene care au sesizat că fenomenul „migrației de înlocuire”⁴⁶ constituie o potențială soluție pentru compensarea

⁴⁶ ONU definește „migrația de înlocuire” prin acea mișcare a populației între două țări ce are ca efect echilibrarea piramidei populației prin primirea în țară a numărului de migranți necesar compensării declinului numărului populației din

costurilor economice ale îmbătrânirii demografice. De aici se nasc două probleme ce au un impact negativ asupra dimensiunii sociale a securității atât în țara de destinație, cât și în cea de origine.

Pe de o parte, aplicarea politicilor ce sprijină migrația de înlocuire au ca efect transformarea societății din țara de destinație într-un melanj multirasial, multiethnic, multireligios și multilingvistic care, neechilibrat prin politici și strategii de creștere a gradului de toleranță culturală, va provoca neliniște socială și chiar violențe civile. De asemenea, lipsa controlului asupra calității persoanelor care intra într-o țară poate avea drept efect creșterea infraționalității și criminalității, așa cum s-a întâmplat în ultimii doi ani în Italia.

Pe de altă parte, în țările de origine, lipsa controlului asupra emigrării poate avea drept consecințe în plan social îmbătrânirea populației și scăderea calității resursei umane angajate. Problemele cu care se confruntă țările de origine sunt și mai evidente în condițiile în care imigranții sunt persoane cu antecedente penale sau care au activități criminale în țările de destinație. Capitalul de imagine al țării de origine are de suferit la nivel internațional, iar posibila reîntoarcere a emigranților expulzați va determina, ca și în țările de destinație prin care aceștia au trecut inițial, producerea unui val masiv de infraționalitate.

Țările Uniunii Europene sunt deosebit de sensibile la aceste probleme, deoarece legislația comunitară asigură dreptul la liberă circulație cetățenilor țărilor membre, iar țările care au încercat realizarea unui control asupra intrărilor între frontierele lor au fost amenințate cu sancțiuni severe. Însă, în ceea ce privește imigranții ilegali din țările nemembre ale UE, dezbaterile dintre partenerii europeni au determinat Parlamentul European și Consiliul UE să adopte Directiva 2008/115/EC

țara respectivă, atât sub aspectul vârstei, cât și al forței de muncă (United Nations, *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?*, United Nations Population Division, New York, 2000, p. 5).

asupra standardelor și procedurilor comune tuturor statelor membre în returnarea imigranților ilegali din țările terțe, cu efect în 2010. Primele comentarii negative la adresa acestei decizii au fost făcute de liderii sud-americani, participanți la Summit-ul MERCOSUR în vara anului trecut, adică tocmai de către liderii principalelor țări de origine pentru imigranții din UE.

UE estimează că numărul imigranților ilegali care trăiesc în Europa este între 8 și 12 milioane, iar primirea cetățeniei este problematică pentru un asemenea număr. De altfel, obținerea cetățeniei este adesea văzută ca un indicator-cheie al integrării cu succes în țările de destinație, deoarece, de cele mai multe ori, implică o bună cunoaștere a limbii țării respective, a culturii și societății acesteia, precum și un anumit nivel de contribuție la activitatea economică de aici, însă, din păcate, mare parte a imigranților ilegali nu corespund acestor condiții. Cu toate acestea, numărul persoanelor care au dobândit cetățenia unei dintre cele 27 de țări ale UE⁴⁷ continuă să crească, dar cu o rată mai mică decât cea a deceniului anterior.⁴⁸

⁴⁷ Statistica pe 2006 furnizată de EUROSTAT (vezi nota nr. 24) ia în calcul și țările care au aderat la UE în 2007 (Bulgaria și România), astfel încât, chiar dacă în cele ce urmează ne vom referi la anul 2006, UE-27 include toate țările care dețin în prezent statutul de membru.

⁴⁸ VASILIEVA, Katya și Fabio SARTORI, *Acquisition of Citizenship in the European Union*, în *Population and Social Conditions*. Eurostat. Statistics in Focus, no. 108/2008, varianta on-line http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-108/EN/KS-SF-08-108-EN.PDF.

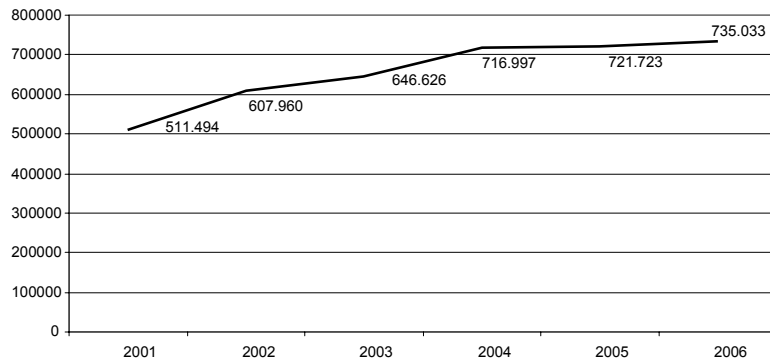


Figura nr. 2: Numărul imigranților care au dobândit cetățenie în țările UE-27, în perioada 2001-2006⁴⁹

În anii '90, obținerea cetățeniei în UE-15 aproape că s-a triplat față de perioada anterioară, iar în comparație cu aceasta, amploarea creșterii în UE-27 în cursul primei jumătăți a deceniului actual este relativ mică.

⁴⁹ Conform datelor oferite de baza de date EUROSTAT a Comisiei Europene, accesată la 26 februarie 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.

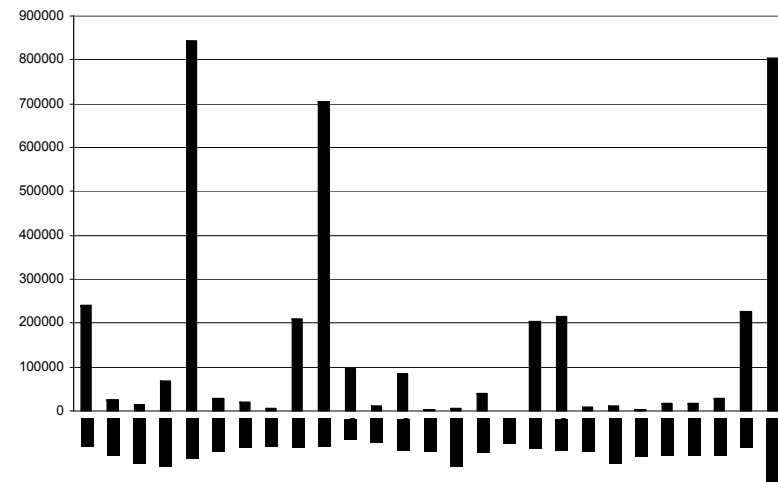


Figura nr. 3: Numărul imigranților care au obținut cetățenia în fiecare dintre țările UE în perioada 2001-2006⁵⁰

Se observă că țările care au acordat cel mai mare număr de cetățenie sunt Germania (844.593), Marea Britanie (805.000) și Franța (704.011), la un total de aproape patru milioane de noi cetățeni europeni în numai șase ani.

Trebuie specificat faptul că cele patru milioane de noi cetățeni europeni din perioada 2001-2006 nu provin în totalitate din afara granițelor Uniunii, ci mișcarea migratorie se desfășoară și în interiorul acestora, dintr-un stat membru în altul. În figura nr. 4 sunt prezentate procentele în care, în fiecare țară UE, au primit cetățenia respectivă atât imigranți comunitari, cât și din afara comunității europene.

⁵⁰ Ibidem.

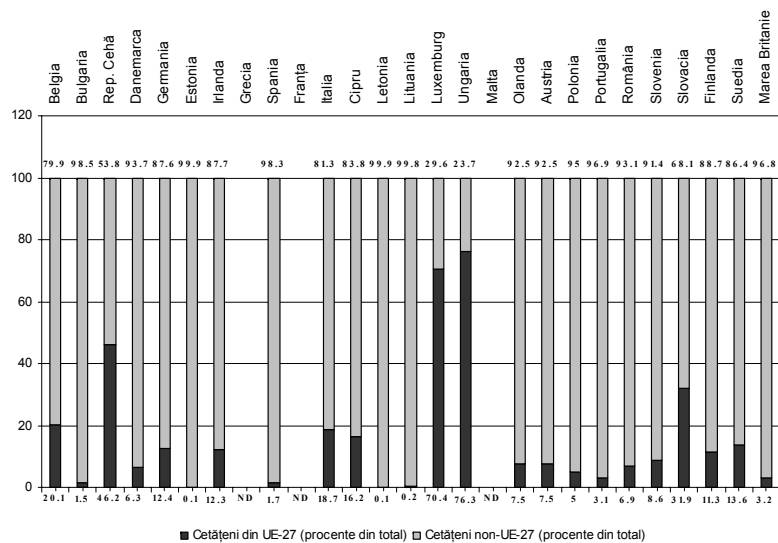


Figura nr. 4: Obținerea cetățeniei de către imigranții europeni sau noneuropeni, 2006 (ND – date nedisponibile)⁵¹

Din analiza datelor preluate din baza EUROSTAT, reiese că principalele țări UE de origine pentru imigranții care au primit cetățenia în alte state ale Uniunii în anul 2006 sunt Polonia (7.584), România (6.526), Portugalia (3.098) și Italia (2.709) (figura nr. 5). Restul cetățeniilor au fost acordate imigranților proveniți din afara granițelor UE, în special din țările din Africa și Asia. În figura nr. 6 este prezentată distribuția după regiunea de origine a celor care au primit cetățenie într-unul dintre statele membre ale UE în anul 2006.

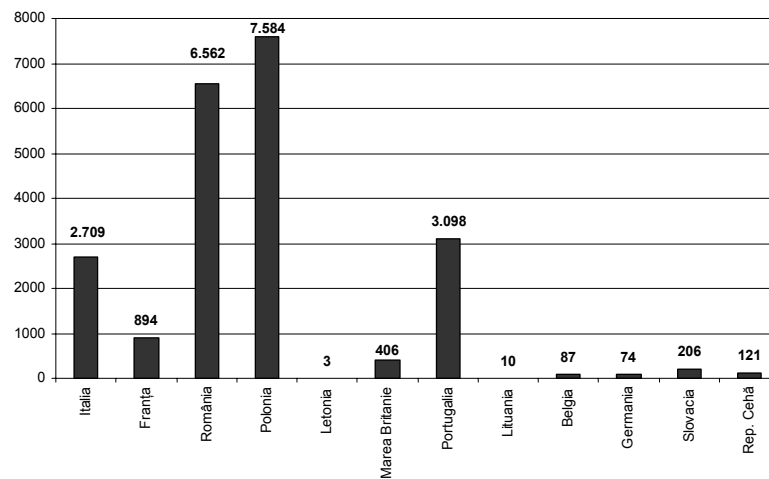


Figura nr. 5: Principalele țări UE de origine pentru imigranții care au primit cetățenia într-unul dintre celelalte state ale Uniunii în anul 2006⁵²

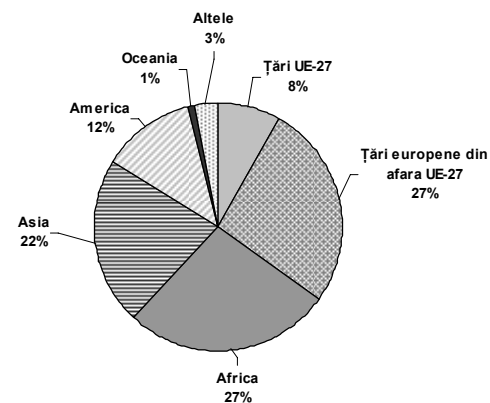


Figura nr. 6: Distribuția după regiunea de origine a celor care au primit cetățenie într-unul dintre statele membre ale UE în anul 2006⁵³

⁵¹ Ibidem.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

Dintre cele 3,5 milioane de imigranți care au intrat în UE-27 în anul 2006, numai 735.033 persoane au obținut cetățenia într-unul dintre statele membre. Aceasta reprezintă mai puțin de o pătrime din numărul total de imigranți.

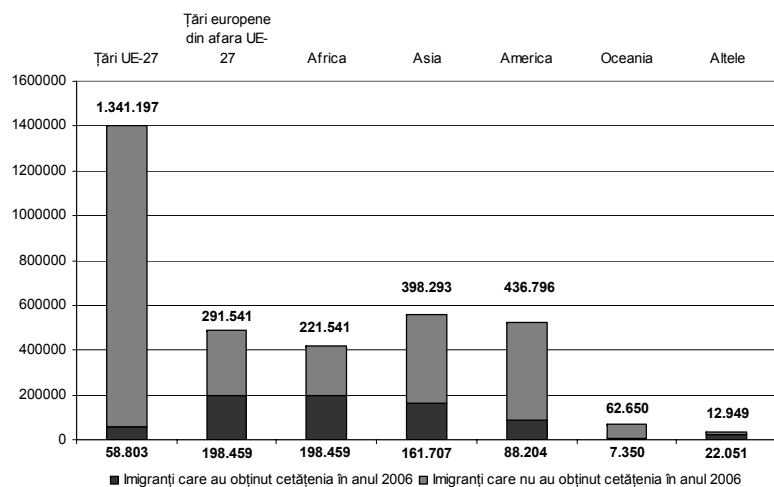


Figura nr. 7: Imigranți care au intrat în UE-27 în anul 2006, în funcție de două criterii: regiune de origine și obținerea sau nu a cetățeniei în țara de destinație⁵⁴

Așadar, se observă că diferența dintre cei care au obținut cetățenia într-unul dintre statele membre și cei care nu au obținut-o este foarte mare, mai ales în cazul celor proveniți din țările care sunt deja în Uniune. Motivele sunt diverse. Unul dintre ele este acela al mobilității forței de muncă în interiorul aceleiași entități politico-economice: existența cetățeniei europene, ce transcende granițele naționale, scade interesul imigranților proveniți din țări UE de a obține cetățenia țării de destinație. Un alt motiv poate fi acela al calității umane a celor care imigrează dintr-o țară UE în alta: ultimii ani au demonstrat că printre imigranți se află un mare număr de persoane cu antecedente

⁵⁴ Idem.

penale sau care comit infracțiuni în țara de destinație, aceștia nefiind eligibili pentru primirea cetățeniei în noul stat.

Analiza datelor de mai sus verifică ipoteza enunțată la începutul acestui subcapitol, anume că dimensiunile politică, economică și socială ale securității sunt influențate de problematica granițelor/frontierelor și cetățeniei sub mai multe aspecte existente atât în țara de origine, cât și în cea de destinație: dezvoltarea economică, evoluția numărului populației, climatul psihosocial din comunitățile respective, evoluția infracționalității și a crimei organizate, politicile de control al granițelor, politicile de integrare socială, politicile economice etc.

3.2. Dimensiunea militară

Dimensiunea militară a securității europene este influențată de problematica granițelor/frontierelor și cetățeniei din trei perspective. Prima se referă la existența armatelor naționale și la posibilitatea creării unei armate europene, cea de-a doua la operațiile de pace, iar cea de-a treia la efectele violențelor civile și militare în termeni de refugiați și azilanți.

Uniunea Europeană nu are o armată proprie. Statele membre, majoritatea și membre ale NATO, au dedicat parte din forțele naționale participării la diverse operațiuni ale UE în cadrul PESA. Cu toate acestea, la începutul anului 2009, Parlamentul European a votat cadrul pentru crearea SAFE⁵⁵ (*Synchronised Armed Forces Europe* – Forțele Armate Sincronizate Europene), ca prim pas în realizarea unei forțe armate reale a Uniunii. SAFE va fi condusă printr-un directorat UE și va avea propriile standarde de instrucție și doctrine operaționale. SAFE va reflecta cooperarea strânsă și sincronă între forțele armate naționale și va crea un statut european militarilor participanți, dorindu-se ca, în viitor, să fie creat și un Consiliu al Miniștrilor Apărării.

⁵⁵ European Parliament resolution on 19 February 2009 on the European Security Strategy and ESDP (2008/2202(INI)), varianta on-line <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

Aceasta este o etapă deosebit de importantă în definirea unei entități europene de securitate și apărare, în dezvoltarea autonomiei strategice a Uniunii. Autonomia strategică îi va permite să atingă scopurile stabilite anterior, anume promovarea păcii și securității internaționale, apărarea intereselor sale în lume, dar și *protejarea propriilor cetățeni*.

În ceea ce privește participarea la viața militară a statelor membre, fiecare dintre acestea a optat asupra unei forme, precum conscripția sau voluntariatul.

Nr. crt.	Țară	Obligații militare
1	Austria	- Serviciu militar obligatoriu pentru grupa de vârstă 18-35 ani. Din 2006, perioada de serviciu a devenit de 7 luni, urmată de 8 ani cu statut de rezervă. - Voluntariat pentru femei sau bărbați de la vârsta de 16 ani.
2	Belgia	- Voluntariat de la vârsta de 18 ani.
3	Bulgaria	- Voluntariat pentru grupa de vârstă 18-27 ani. Conscriptia a fost suspendată la 1 ianuarie 2008, însă în mai 2006, Forțele Terestre erau profesionalizate 67%, iar Forțele Aeriene și cele Navale sunt complet profesionalizate de la sfârșitul lui 2006.
4	Rep. Cehă	- Voluntariat pentru grupa de vârstă 18-28 ani. S-a renunțat la serviciul militar obligatoriu din decembrie 2004.
5	Cipru	- Serviciu militar obligatoriu pentru bărbații greci și ciprioți din grupa de vârstă 18-50 ani. Din anul 2008, a devenit obligatoriu și pentru toți bărbații de origine armeană, latină sau de religie maronită. Serviciul normal este între 3 și 25 de luni. - Voluntariat de la vârsta de 17 ani.
6	Danemarca	- Serviciu militar obligatoriu și voluntariat de la vârsta de 18 ani. Conscriptii efectuează o perioadă de 4-12 luni, în funcție de specializare. Femeile sunt eligibile pentru voluntariat.
7	Estonia	- Serviciu militar obligatoriu pentru bărbații între 19 și 28 ani, pentru o perioadă de 8-11 luni. Se va renunța la conscripție începând cu anul 2010. - Voluntariat de la vârsta de 17 ani.

Nr. crt.	Țară	Obligații militare
8	Finlanda	- Voluntariat și serviciu militar și nonmilitar obligatoriu pentru bărbații de peste 18 ani. Obligațiile de ambele tipuri sunt realizate într-o perioadă de 6-12 luni.
9	Franța	- Voluntariat pentru bărbați și femei din grupa de vârstă 17-40 ani, pentru 12 luni. Femeile ocupă posturi necombatante.
10	Germania	- Serviciu militar obligatoriu pentru bărbații de peste 18 ani, ce durează 9 luni. - Voluntariat pentru femei, care pot ocupa aceleași posturi ca bărbații.
11	Grecia	- Serviciu militar obligatoriu pentru bărbații din grupa de vârstă 19-45 ani, pentru un serviciu de 12 luni. - Voluntariat de la vârsta de 17 ani. Femeile sunt eligibile doar pentru voluntariat.
12	Irlanda	- Voluntariat pentru femei și bărbați din grupa de vârstă 17-25 ani (17-27 ani pentru Forțele Navale), pentru o perioadă de 12 luni.
13	Italia	- Voluntariat pentru grupa de vârstă 18-27 ani, cu serviciu de 10 luni. Femeile pot activa în orice categorie de forțe. - Conscriptia a fost suspendată începând cu ianuarie 2005.
14	Letonia	- Voluntariat începând cu vârsta de 18 ani. - Conscriptia a fost suspendată începând cu ianuarie 2007.
15	Lituania	- Serviciu militar obligatoriu pentru grupa de vârstă 19-45 ani, pentru o perioadă de 12 luni. - Voluntariat începând cu vârsta de 18 ani.
16	Luxemburg	- Voluntariat pentru femei și bărbați din grupa de vârstă 17-25 ani. Soldații sub 18 ani nu sunt desfășurați în luptă sau în operații de pace. - Sunt eligibili cetățenii luxemburghezi sau cetățenii UE cu cel puțin 3 ani rezidență în Luxemburg.
17	Malta	- Voluntariat de la vârsta de 17 ani și 6 luni.
18	Marea Britanie	- Voluntariat pentru grupa de vârstă 16-33 ani (17-28 pentru ofițeri). - Femeile nu ocupă poziții de luptă și anumite posturi din Forțele Navale. - Sunt eligibili cetățenii Regatului Unit, Commonwealth-ului și Rep. Irlanda.

Nr. crt.	Țară	Obligații militare
19	Olanda	Voluntariat de la vârsta de 20 de ani. - Conscripție pentru miliția teritorială încă din anul 1814, când s-a stabilit și că armata va fi bazată doar pe voluntari. În 1819, din cauza lipsei de voluntari, cele două servicii au fost unite, rezultând o armată formată din milițieni și bazată pe conscripție. Între 1991 și 1996, s-a trecut exclusiv la voluntariat.
20	Polonia	- Voluntariat începând cu vârsta de 17 ani. - Începând cu 11 februarie 2008, a intrat în vigoare legea ce suspendă serviciul militar obligatoriu.
21	Portugalia	- Voluntariat începând cu vârsta de 18 ani. - Serviciul militar obligatoriu a fost suspendat începând cu noiembrie 2004.
22	România	- Voluntariat începând cu vârsta de 18 ani. - Serviciul militar obligatoriu a fost suspendat începând cu octombrie 2006.
23	Slovacia	Voluntariat pentru grupa de vârstă 17-30 ani. Conscripția a fost suspendată în anul 2006.
24	Slovenia	Voluntariat începând cu vârsta de 17 ani. Conscripția a fost suspendată în anul 2003.
25	Spania	- Voluntariat începând cu vârsta de 20 ani. - Conscripția a fost suspendată în anul 2001.
26	Suedia	- Serviciu militar obligatoriu începând cu vârsta de 19 ani pentru o perioadă de 7-15 luni.
27	Ungaria	- Voluntariat începând cu vârsta de 18 ani. - Conscripția a fost suspendată începând cu iunie 2004.

Figura nr. 8: Obligații militare ale cetățenilor statelor membre UE⁵⁶

Conscripția se referă la obligația cetățenilor unui stat de a servi în cadrul forțelor armate în două variante: serviciu obligatoriu pentru tineri dintr-o anumită grupă de vârstă (18-30 ani) cu durata de 1-2 ani (de exemplu, în Marea Britanie este numit „serviciu național”) sau serviciu obligatoriu pentru o perioadă de timp nedefinită, în contextul mobilizării la război,

⁵⁶ Conform CIA – *The World Factbook 2008*, ediția on-line actualizată la 24 februarie 2009, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>.

pentru bărbați dintr-o grupă de vârstă mai largă (18-55 ani).

La nivel național, conscripția a reprezentat subiectul unor dezbateri bazate atât pe problemele de gen, cât și pe cele legate de nerespectarea prevederilor Declarației Universale a Drepturilor Omului. Se consideră că această obligație militară a cetățenilor unei țări contravine articolelor 2, 3, 4, 18, 20 și 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, încălcând dreptul la viață, libertate și securitate indiferent de statutul și genul persoanei (Art. 2 și 3), dreptul de a nu fi constrâns (Art. 4), dreptul la libertatea de conștiință și de manifestare religioasă (Art. 18), dreptul de a nu fi obligat să se asocieze (Art. 20) și dreptul de a alege liber ocupația (Art. 23).⁵⁷ De cealaltă parte a baricadei, susținătorii serviciului militar bazat pe conscripție aduc drept argumente beneficiile instrucției, ca educație pentru supraviețuire, ca rit de trecere pentru tinerii cetățeni sau ca expresie a democrației, în sensul descurajării loviturilor de stat militare.

Deși decizie strict națională, în Europa, renunțarea la serviciul militar obligatoriu este legată de aderarea la NATO a țărilor respective, ca garanție de securitate. Decizia are cauze economice, sociale, dar și legate de nevoile Alianței post-Război Rece. Din punct de vedere economic, renunțarea la conscripție asigură eficiența pregătirii și reduce costurile instrucției, iar din punct de vedere social, răspunde tendințelor demografice manifestate în multe dintre țările europene. Din punct de vedere al nevoilor Alianței, militarii voluntari se încadrează mult mai bine în misiunile actuale, caracterizate prin capacități moderne, înalt tehnologizate și expediționare.

Interesant pentru această analiză este cazul principalului partener european, SUA. La începutul anului 2009, Pentagonul a anunțat prin intermediul gl. lt. Benjamin C. Freakley, responsabil cu recrutările în Armata SUA, că se lucrează la implementarea unei noi direcții, prin care imigranții temporari care se înrolează,

⁵⁷ *The Universal Declaration of Human Rights*, varianta on-line <http://un.org/Overview/rights.html>.

primesc cetățenia americană după șase luni.⁵⁸ Până în acest moment, doar imigranții cu drept de rezidență permanentă erau eligibili pentru înrolare. În anul 2006, 5% dintre militarii activi erau născuți în alte țări decât SUA, reprezentând 68.711 persoane, dintre care doar 51,3% erau naturalizate.⁵⁹ Militarii de altă origine decât americană, la nivelul anului 2006, proveneau preponderent din America Latină și Asia:

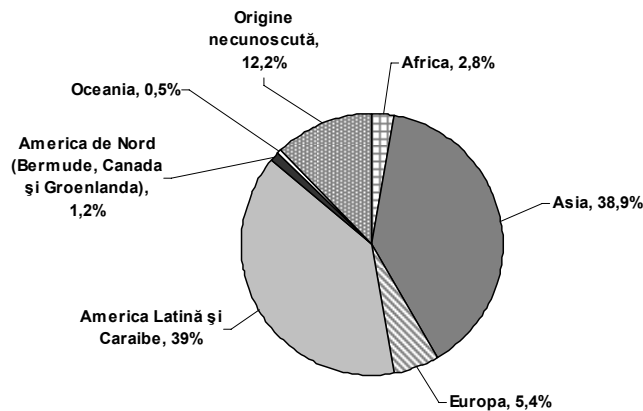


Figura nr. 9: Militari de altă origine decât americană după locul nașterii, 2006⁶⁰

Din totalul acestora, peste 40% serveau în Forțele navale, reprezentând 8,2% din totalul personalului militar activ din această categorie de forțe.

⁵⁸ PRESTON, Julia, *U.S. Military Will Offer Path to Citizenship*, ediția on-line a New York Times, February 14, 2009, http://www.nytimes.com/2009/02/15/us/15immig.html?_r=1.

⁵⁹ BARKER, Laura și Jeanne Batalova, *The Foreign Born in the Armed Services*, Migration Information Source, 2007, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=572>.

⁶⁰ Ibidem.

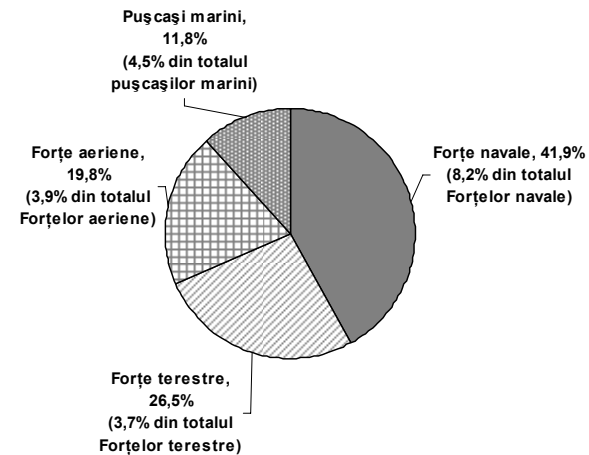


Figura nr. 10: Distribuția militarilor de altă origine decât americană pe categorii de forțe armate și ca procent din totalul militarilor activi în fiecare categorie, 2006⁶¹

Pentru viitor se dorește ca noua politică să deschidă forțele armate pentru imigranții temporari care trăiesc în SUA de cel puțin doi ani. Specialiștii militari se așteaptă ca imigranții temporari să aibă un nivel mai ridicat de educație, inclusiv de cunoaștere a unui mai mare număr de limbi străine, și să fie mai bine pregătiți profesional decât mulți dintre cetățenii americani care sunt recrutați, ajutând Armata să umple golurile existente în asistența medicală, translație și analiza informațiilor.⁶²

Așadar, cetățenia este legată de un anumit tip de participare la viața militară a țării. Impactul acesteia asupra securității este vizibil doar în măsura în care respectiva țară se confruntă cu

⁶¹ Ibidem.

⁶² Conform articolului menționat, statisticile americane arată că doar 82% dintre cei 80.000 de americani recrutați în anul 2008 sunt absolvenți de liceu, dintre care 18% au fost acceptați în ciuda condițiilor proaste de sănătate sau a existenței cazierului judiciar.

pericole și amenințări ce necesită un răspuns militar în cadrul sau în afara unei alianțe de acest tip.

Problematica granițelor/frontierelor și a cetățeniei poate fi analizată și în cazul participării militarilor, forțelor polițienești și civililor la operațiile de pace în care este implicată Uniunea, chiar dacă studiile pe această temă sunt axate în principal pe conceptul de naționalitate, întrucât caracterul de complexitate al acestui tip de intervenții derivă din contextul național al părților implicate. Dimensiunea juridică, atât a granițelor/frontierelor, cât și a cetățeniei, predomină în analiza rolului operațiilor de pace. Legitimitatea lor este dată, în principal, de concordanța cu normele și procedurile naționale și internaționale, ceea ce va contribui la generarea sprijinului oferit de instituțiile și organizațiile statale și nonstatale care au responsabilitatea de a stabili unde, cum și când să își angajeze proprii cetățeni sau membri într-o astfel de misiune.

Totuși, a privi aceste probleme numai din perspectiva forțelor de pace reprezintă o abordare simplistă. La fel de importantă pentru buna desfășurare a operațiilor de pace este atitudinea față de populația locală, dar și a acesteia față de forțele din teatrele de operații. Operațiile Uniunii sunt strict reglementate în această privință. Personalul misiunii primește informații asupra tradițiilor culturale și normelor specifice populației din teatre, iar în acțiunile desfășurate este obligat ca, pe lângă acestea, să respecte, în totalitate, drepturile omului și standardele juridice internaționale. Aceste reglementări au în vedere faptul că cetățenii noncombatanți sunt principalele victime ale conflictului, iar, pentru a-i proteja, este necesară folosirea corespunzătoare a forțelor. În cadrul PESA, sunt reglementate așa-numitele reguli de angajare (Rules of Engagement - ROA) ce, de obicei, au la bază acorduri asupra statutului forțelor (Status of Forces Agreement - SOFA). În afară de folosirea forței, alte zone în care pot să apară probleme sunt comportamentul față de câteva manuale ale Uniunii pentru protecția civililor în operațiile de gestionare a crizelor conduse

de UE, a copiilor în conflicte armate, a apărătorilor drepturilor omului etc.

Nu este vorba doar despre interacțiunea la nivel personal dintre forțe și cetățenii țării în care se desfășoară misiunea, ci despre acceptarea de către părțile implicate a principiului, adesea contestat, conform căruia comunitatea internațională preia responsabilitatea de a proteja cetățenii atunci când guvernele naționale nu pot sau nu doresc acest lucru.

În cazul Uniunii Europene, care nu are la dispoziție o infrastructură instituțională complet dezvoltată și capabilă să desfășoare operații de gestionare a crizelor, pe lângă capacitățile militare, în cadrul PESA sunt desfășurate și unele civile ce au rolul de a ajuta la refacerea guvernului după criză. De fapt, este vorba despre un instrument al actorilor internaționali, prin care sunt create structuri ce sprijină statul respectiv să funcționeze și să ofere cetățenilor săi serviciile necesare.

Un alt exemplu al impactului problematicei granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra dimensiunii militare a securității este cel în care violențele militare sau persecuțiile determină crearea unor fluxuri de refugiați sau azilanți în țările vecine.

În cazul Uniunii Europene, conform statisticilor furnizate de Agenția ONU pentru Refugiați, niciuna dintre țările membre nu se află printre principalele destinații ale refugiaților, însă, pentru azilanți, multe dintre ele reprezintă o țintă.⁶³

⁶³ 2007 UNHCR Statistical Yearbook, ediția on-line <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4981b19d2.html>.

Nr. crt.	Țară	Țară de destinație		Țară de origine	
		Refugiați (procent din totalul pe Europa)	Azilanți (procent din totalul pe Europa)	Refugiați (procent din totalul pe Europa)	Azilanți (procent din totalul pe Europa)
1	Austria	1.94	15.29	0.003	0.009
2	Belgia	1.11	6.06	0.007	0.01
3	Bulgaria	0.30	0.40	0.42	0.67
4	Rep. Cehă	0.13	0.87	0.17	0.22
5	Cipru	0.07	4.73	0.001	0.003
6	Danemarca	1.69	0.22	0.002	0.003
7	Estonia	0.001	0.002	0.03	0.09
8	Finlanda	0.39	0.28	0.0005	0
9	Franța	9.57	12.35	0.01	0.08
10	Germania	36.51	13.54	0.01	0.11
11	Grecia	0.14	11.32	0.01	0.02
12	Irlanda	0.59	1.75	0.001	0.006
13	Italia	2.40	0.59	0.01	0.02
14	Letonia	0.002	0.006	0.08	0.07
15	Lituania	0.04	0.01	0.06	0.14
16	Luxemburg	0.17	0.01	0.0002	0
17	Malta	0.19	0.34	0.001	0.002
18	Marea Britanie	18.90	4.33	0.02	0.06
19	Olanda	5.46	2.32	0.005	0.03
20	Polonia	0.63	2.36	0.37	0.31
21	Portugalia	0.02	0	0.004	0.07
22	România	0.11	0.06	0.68	0.91
23	Slovacia	0.02	0.23	0.04	0.17
25	Spania	0.32	0	0.005	0.02
26	Suedia	4.73	11.02	0.002	0.01
27	Ungaria	0.51	0.62	0.43	0.16

Figura nr. 11: Refugiați și azilanți în și din țările membre UE în anul 2007 (procente din totalul pe Europa)⁶⁴

Se observă că principalele țări de destinație pentru refugiați sunt Germania, Marea Britanie și Franța, iar pentru azilanți – Germania, Franța și Suedia, în timp ce, ca țări de origine, niciuna dintre țările UE nu se evidențiază cu cifre peste

⁶⁴ Idem.

un procent din totalul de refugiați, respectiv azilanți de la nivelul întregului continent. În acest context, este evident că refugiații și azilanții din Europa sunt originari, în principal, de pe alte continente unde problemele militare și politice determină mișcarea acestora spre zone mai sigure (Figurile nr. 12 și 13).

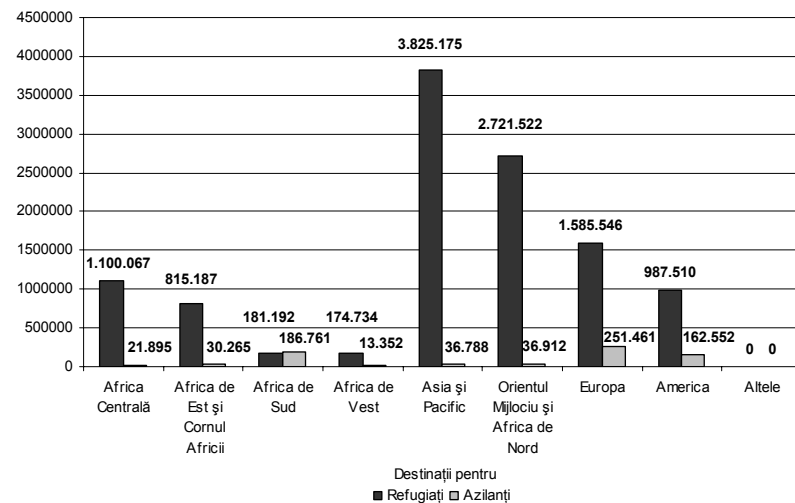


Figura nr. 12: Distribuția refugiaților și azilanților pe continente după destinație în anul 2007⁶⁵

⁶⁵ Idem.

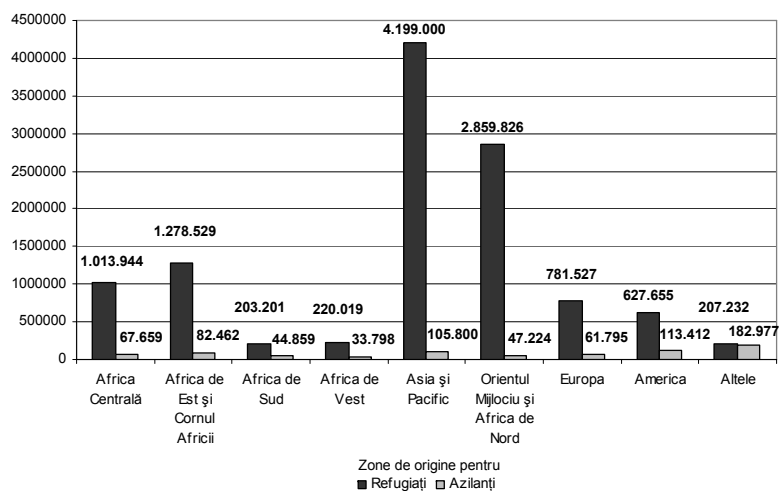


Figura nr. 13: Distribuția refugiaților și azilanților pe continente după origine în anul 2007⁶⁶

Fluxurile de refugiați și azilanți sunt influențate și de politica statului respectiv în ceea ce privește primirea acestora între granițele sale și acordarea statusului dorit. Este evident că, în acest caz, dimensiunea politică a securității este mult mai pregnantă decât cea militară, însă analiza centrată doar pe una dintre ele ar fi redușionistă.

Implicațiile migrației acestor categorii de persoane asupra dimensiunii politice pot deveni cu ușurință efecte asupra dimensiunii militare a securității, tensiunile dintre țara de origine și cea de destinație, precum și acțiunile reșetelor teroriste reorganizate la destinație putând căpăta caracteristici militare pregnante.

3.3. Dimensiunea ecologică

Impactul problematicii granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra dimensiunii ecologice a securității se referă, în principal, la

⁶⁶ Idem.

două aspecte: pe de o parte, hazardele naturale și antropice ce nu țin cont de granițe/frontiere și nici de cetățenie atunci când devin dezastre, iar pe de altă parte, fluxurile de imigranți, refugiați și azilanți ce pot disturba echilibrul ecologic al țării de destinație.

Dezastrele naturale și antropice pot deveni transnaționale atunci când amploarea lor depășește granițele/frontierele unui stat. Acestea din urmă nu țin nici ele cont de limitele exacte ale sistemelor naturale, de exemplu, liniile de graniță „tăind” bazine hidrografice fără a separa izvoarele sau gurile de vărsare de un anumit teritoriu definit politic. Drept urmare, acțiunile luate într-o țară pot afecta semnificativ vulnerabilitatea sau eficiența strategiilor de gestionare a efectelor dezastrelor în țările vecine. Importanța analizei vulnerabilității granițelor/frontierelor și a procesului decizional în prevenirea și gestionarea efectelor dezastrelor la nivel regional sunt demonstrate de cazuri recente, precum inundațiile din toamna anului 2008 din nordul României, caz în care s-a remarcat cooperarea ucraineano-română pentru prevenirea producerii unui dezastru de mare amploare⁶⁷, sau accidentul tehnologic de la Baia Mare din anul 2000, în care apa cu cianuri a ajuns în râul Săsar, apoi în Someș, Tisa și Dunăre⁶⁸.

De asemenea, la nivelul Uniunii, există numeroase cazuri în care dezastrele naturale sau antropice au afectat teritoriile mai multor țări membre. Dezastrele pot avea un impact negativ asupra politicilor comunitare, în special din domeniul agriculturii și infrastructurii, afectând creșterea economică și competitivitatea

⁶⁷ Conform arhivelor de anul trecut, Ucraina a avertizat România despre posibile inundații în bazinul Tisei la 3 octombrie 2008, fiind așteptate viituri care se puteau propaga și pe teritoriul țării noastre (conform http://www.realitatea.net/ucraina-a-avertizat-romania-ca-sunt-posibile-inundatii-in-bazinul-tisei_358697.html).

⁶⁸ La 30 ianuarie 2000, din cauza ploilor puternice, digul iazului de decantare sterilului de la Bozânta, din Baia Mare, a cedat pe o porțiune de aproximativ 25m. 100.000m³ de apă cu cianură s-au revărsat peste 4ha de teren, de unde s-au scurs în râul Săsar. De aici, în doar câteva ore apa otrăvită a ajuns în Someș, apoi în Tisa și, în cele din urmă, în Dunăre (conform http://www.greenpeace.ro/comunicate_inside.php?mID=39&page=9).

atât a regiunilor UE, cât și a Uniunii ca întreg.

Un exemplu este cel al inundațiilor din primăvara anului 2006 din Europa Centrală și de Est, când, din cauza topirii zăpezii și a ploilor abundente, râurile umflate și inundațiile au provocat pagube masive și au determinat mii de oameni din aceste zone să își părăsească locuințele. Țările afectate au fost Austria, Rep. Cehă, Germania, Ungaria, Polonia, Slovacia, Bulgaria și România. În acest caz, în acordarea asistenței, UE nu a ținut cont nici de frontierele interne, nici de granițele externe, folosindu-se de Mecanismul Comunitar pentru Protecție Civilă pentru toate țările afectate.

Directoratul General pentru Mediu al Comisiei Europene a dezvoltat în ultimii ani o importantă componentă referitoare la prevenirea producerii și gestionarea dezastrelor naturale și antropice. Acțiunile comunitare ar trebui să le completeze pe cele naționale și ar trebui focalizate pe domenii în care abordarea comună este mai eficientă decât cea națională, precum: dezvoltarea la toate nivelurile de guvernare a unor politici bazate pe cunoaștere de prevenire a dezastrelor; unificarea actorilor și politicilor relevante printr-un ciclu eficient de gestionare a dezastrelor; îmbunătățirea eficienței instrumentelor politice existente în special în ceea ce privește prevenirea dezastrelor.⁶⁹

În problema migrației ce afectează mediul înconjurător - atât în termeni de imigranți/emigranți, cât și de refugiați și azilanți -, țările UE sunt mai puțin afectate, deși, după cum am arătat anterior, reprezintă principale țări de destinație. Migrații afectează negativ mediul natural al țărilor UE între ale căror granițe se stabilesc, în principal prin formarea de tabere lipsite de infrastructurile sanitare necesare lângă aglomerările urbane,

⁶⁹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Community Approach on the Prevention of Natural and Man-made Disasters*, Brussels, 23.02.2009, varianta on-line http://ec.europa.eu/environment/civil/pdfdocs/com_2009_82en.pdf.

precum în cazul taberelor de rromi din jurul Romei. Problemele sunt însă mai grave pe alte continente, cum ar fi Africa, unde refugiații ruandezi, în anul 1994, au cauzat în R.D. Congo distrugerea a peste 3.750 de hectare de pădure și în Tanzania – erodarea solului în zonele în care vitele acestora au păscut în exces.⁷⁰

Este evident că, deși satisfacerea nevoilor umane pare a fi, pe moment, mult mai importantă decât prezervarea mediului, distrugerea resurselor acestuia prin prezența diverselor categorii de migranți determină pierderi ce îi afectează atât pe aceștia, cât și pe cetățenii țării de destinație, rezultatul putând consta în declanșarea unor conflicte sociale și chiar armate ce furnizează premisele inițierii unui ciclu nefast al insecurității.

⁷⁰ TOEPFER, Klaus, *The Impact of Refugees and Internally Displaced Persons on Local Environmental Resources*, UNEP, December 2005, p. 3.

CONCLUZII ȘI PROPUNERI

- Existența unor divergențe semnificative între tendințele către deschiderea granițelor/frontierelor și cele de control al acestora, precum și între teoria și practica cetățeniei aduc în atenția studiilor de securitate problematica relațiilor dintre aceste concepte și securitatea individuală, grupală, națională și regională.

- La nivel național, toate cele trei concepte comportă un discurs de excludere, de promovare a apartenenței la un grup sau o comunitate, în timp ce, la nivel regional, discursul este unul post-național, de includere și deschidere a granițelor/frontierelor pentru cetățenii altor țări.

- În analiza relațiilor dintre granițe, cetățenie și securitate, abordarea prin prisma reprezentării psihosociale a securității deschide noi orizonturi prin aceea că ia în considerare nu numai dimensiunea obiectivă a realității, ci și pe cea subiectivă (teoria alterității, schemele mentale preexistente, profeția autorealizatoare, comparațiile sociale etc.).

- Studiarea impactului granițelor/frontierelor și al cetățeniei asupra securității este strâns legată de definirea a două grupuri esențiale de actori („noi” și „ceilalți”), ca sursă permanentă de tensiuni, crize și conflicte.

- La nivel european, conceptul de „graniță” poate fi abordat din două perspective:

- frontierele ce separă statele membre și aria de exercitare a puterilor suverane; frontierele sunt caracterizate de stabilitate, dat fiind că avem de a face cu state moderne, democratice care își rezolvă divergențele prin cooperare, și nu prin confruntare;
- limita (granița) dintre statele membre și statele nemembre ale Uniunii este modificabilă atât prin politica

de extindere a UE prin înglobarea de noi state, cât și prin posibilitatea prefigurată de Tratatul de Reformă ca un stat membru să se retragă din Uniune.

- Cetățenia europeană este adițională celei naționale, astfel încât, pentru un cetățean al unui stat membru, acest statut adăugat de cetățean european are efecte doar în alte state membre ale Uniunii sau pe teritoriul unor state terțe. Cetățenii europeni încă percep securitatea în relație cu ideea de națiune.

- PESC/PESA, ca instrumente ale UE de gestionare a aspectelor care țin de securitate, permit păstrarea atribuțiilor naționale în acest domeniu, deși au fost făcute progrese către crearea unui sistem de apărare comună.

- Noțiunile de „graniță”, „cetățenie” și „securitate”, abordate din perspectivă europeană, sunt îmbogățite, redefinite prin specificul *sui generis* al Uniunii Europene, care înglobează, în egală măsură, o dimensiune națională și una postnațională.

- Dimensiunile politică, economică și socială ale securității europene sunt influențate de problematica granițelor/frontierelor și a cetățeniei, în principal, prin politicile referitoare la migrație adoptate de statele respective și prin strategiile de asimilare sau de respingere a migranților, iar rezultatele sunt evidente atât în țara de destinație, cât și în țara de origine a actorilor implicați, prin evoluția nivelului de dezvoltare, a numărului populației, a infraționalității și crimei organizate.

- Din punctul de vedere al dimensiunii militare a securității, granițele/frontierele și cetățenia sunt strâns legate de aspecte precum existența armatelor naționale în raport cu formele regionale de apărare sau cauzele și efectele violențelor civile ori militare asupra țărilor în cauză.

- La nivel european, impactul problematicii granițelor/frontierelor și cetățeniei asupra dimensiunii ecologice a securității se referă, pe de o parte, la efectele dezastrelor naturale și antropice care, în propagarea lor, nu țin seama de linii de demarcație sau de apartenența la un grup/comunitate sau altul/alta, iar, pe de altă parte, la consecințele disturbatoare și distrugătoare

ale circulației și stabilirii grupurilor de migranți asupra mediului înconjurător din țările vizate.

- Analiza relațiilor dintre aceste trei concepte trebuie aprofundată, deoarece fiecare schimbare intervenită în mediul de securitate are efecte puternice atât asupra politicilor din domeniu, cât și asupra percepției și reprezentării psihosociale a indivizilor umani față de aceste aspecte ale vieții cotidiene.

EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE „CAROL I”

Redactor: Corina VLADU

Tehnoredactor: Marioara PETRE-BĂJENARU

Bun de tipar: 08.05.2009

Hârtie: A4

Format: A5

Coli tipar: 4,375

Coli editură: 2,1875

Lucrarea conține 70 pagini

Tipografia Universității Naționale de Apărare „Carol I”

CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ȘI SECURITATE

Șoseaua Pandurilor, nr. 68-72, sector 5, București

Telefon: 021.319.56.49, Fax: 021.319.55.93

E-mail: cssas@unap.ro, Adresă web: <http://cssas.unap.ro>

0162/802/09

C. 233/2009