

# JUSTIȚIA ȘI AFACERILE INTERNE ȘI NOII VECINI AI UE: ADMINISTRARE ÎN AFARA STATUTULUI DE MEMBRU?

Sandra LAVENEX,  
profesor asistent în Studii Europene și Relații Internaționale la  
Universitatea din Berna, Elveția, doctor

## INTRODUCERE

În timp ce noii membri ai UE înaintază treptat de la simpli beneficiari ai politicilor UE la membri cu drept deplin ai spațiului libertății, securității și justiției (SLSJ), efectele externe ale integrării europene se fac tot mai simțite dincolo de noile frontiere externe. Schimbarea frontierei Schengen va avea un efect direct asupra noilor vecini ai UE, a populațiilor acestora, a economiilor și propriilor lor regimuri de frontieră. La fel ca și țările Europei Centrale și de Est (ECE) la începutul anilor '90, acești noi vecini capătă un rol deosebit în securitatea internă și externă, în cooperarea în domeniile justiției și afacerilor interne (JAI). Rusia, Ucraina, Moldova și Bielorussia sunt acum surse potențiale de amenințări „soft” pentru securitatea legată direct de justiție și afaceri interne, atât ca țări de origine, cât, probabil mai important, ca țări de tranzit pentru valuri sporadice de migranți, traficanți de droguri, persoane implicate în crima organizată sau chiar teroriști.

În timp ce perspectiva largirii UE către est poate fi văzută ca un motiv serios al aprofundării comunitarizării domeniului JAI, această nouă interdependență, chiar vulnerabilitate, nu a lăsat Uniunea neafectată și se transformă treptat într-o apreciazabilă agendă externă în domeniul JAI. Articolul de față analizează această agendă aflată în evoluție drept o încercare

de administrare externă exercitată de UE și statele sale membre, care urmărește scopul de a angrena la politicile interne ale Uniunii statele din afara UE. Deși repetă multe dintre elementele analizate de noi cu alte ocazii, acestei agende de guvernare externă îi lipsește elanul pe care îl oferă perspectiva de a deveni stat-membru. Este, astfel, posibilă nevoia atribuirii unor elemente de „atracție” pentru a încuraja respectarea unor reguli cerute de alții și care pot uneori necesita aplicarea unor măsuri nepopulare.

Acest articol începe cu o trecere în revistă a efectelor externe ale noilor frontiere estice ale UE asupra țărilor vecine și asupra propriilor lor regimuri de frontieră și a relațiilor transfrontaliere. Revenind la perspectiva UE, se va discuta felul în care noua vecinătate afectează percepția priorităților de securitate internă în Uniunea Europeană largită, formulând, astfel, agenda UE în domeniul JAI. Felul în care a răspuns această agendă noilor circumstanțe geopolitice reprezintă tema centrală a părții a treia a acestui articol, în care se vor analiza amănunțit diferitele inițiative care au fost elaborate pentru a-i angaja pe noii vecini ai UE în procesul de administrare a SLSJ. Un nou cadru de implicare a țărilor vecine în această cooperare strategică a fost lansat recent prin inițiativa „Europa largită”, care va fi

discutată pe scurt, înainte de a fi trase concluziile articolului referitoare la dinamica și limitele administrării externe în domeniul JAI.

### Dincolo de frontiera estică: efectele externe ale lărgirii UE

Capitolele precedente ale acestei cărți au făcut deja o prezentare a modurilor în care noua frontieră externă afectează țările vecine și relațiile acestora cu noile state-membre, un particular, și cu Uniunea Europeană, în general. Problemele care decurg din ridicarea „frontierelor fizice” includ rupturile economice cauzate de efectele negative asupra schimburilor comerciale sau asupra dezvoltării regionale; subiectul minorităților etnice care locuiesc de ambele părți ale zonelor de frontieră; și, într-un mod mai general, spațiul geopolitic al zonei de frontieră a Europei și porților dinspre Asia. În afară de moștenirea sovietică, teritoriul și frontierele au reprezentat întotdeauna niște subiecte sensibile pentru aceste țări. Bielorusia, Moldova și Ucraina sunt exemple clasice ale unor zone de frontieră care s-au aflat în trecut în componența mai multor țări vecine: Bielorusia a făcut parte din Rusia și Polonia, Moldova – din Rusia și România, iar Ucraina, al cărei nume își are originea în „graniță” sau „zonă de frontieră”,<sup>1</sup> a fost sub dominație rusă, austro-ungară, poloneză și sovietică înainte de obținerea independenței în 1991.

Moștenirea guvernării teritoriale din trecut și migrațiile popoarelor se fac simțite începând cu granița Rusiei cu statele baltice la nord, în relațiile Bielorusiei și Ucrainei cu Polonia, în legăturile Moldovei cu România în sud și se constituie într-o relație destul de dificilă cu regimul Schengen.

### Cum sunt văzute lucrurile de la Moscova?

Din perspectiva Moscovei, primul subiect sensibil provocat de regimul Schengen este cel al frontierei statelor baltice cu Rusia, unde, în pofida mai multor ani de negocieri, nici către 2003 nu au intrat în vigoare acordurile de demarcare a granițelor.<sup>2</sup> Oricum însă, determinate de obligația de aliniere la *acquis*-ul Schengen, statele baltice au devenit primele state-candidate care au introdus în 1993 și 1994 obligativitatea vizelor pentru cetățenii Rusiei, Bielorusiei, Ucrainei și Moldovei. Această măsură a afectat în principal impunătoarele minorități ruse sau rusolingve care locuiesc în statele baltice, în special în Estonia și Letonia, unde alcătuiau 35 și, respectiv, 40 de procente din totalul populației.<sup>3</sup> Odată cu lărgirea UE, acești oameni au devenit parte a UE, deși mulți dintre ei nu dețin cetățenia statului de reședință. În același timp însă, ei au fost deconectați în anumite privințe de patria lor rusă. Un exemplu elocvent îl reprezintă frontiera Narva-Ivangorod dintre Rusia și Estonia, unde comunitățile ruse trăiesc față în față, exact de-a lungul ambelor părți ale frontierei. Trecerea frontierei cu Rusia și viceversa a devenit dificilă, încât chiar și cu documentele în regulă poate dura câteva ore.

Un alt subiect de frontieră sensibil al Rusiei, dar și al Lituaniei și Poloniei, este Kaliningradul, care a devenit acum o enclavă rusă înconjurată de state-membre ale UE. După câțiva ani de negocieri tensionate asupra felului în care să fie reglementat tranzitul dintre restul Rusiei și regiunea (*oblast*) Kaliningrad, s-a ajuns la o soluție preliminară la Summitul UE-Rusia din noiembrie 2002.<sup>4</sup> Este vorba despre documentul simplificat de tranzit

(DST), care a devenit operațional începând cu 1 iulie 2003. Echivalent cu viza pentru intrări multiple, DST poate fi obținut prin cerere de la un consulat lituanian contra unui cost mai mic decât cel al unei vize normale. Pentru călătorii unice cu trenul, va fi introdus un document simplificat de tranzit cu trenul (DSTT), care poate fi obținut la cumpărarea biletului, în urma trecerii unei proceduri de examinare din partea autorităților lituaniene. Deși este mai ieftin și mai ușor de obținut decât viza Schengen, DST este un impediment major în calea călătoriei în interiorul Rusiei, în particular pentru cei care trăiesc la distanță de un consulat lituanian, procedura fiind asociată și cu niște importante costuri de deplasare. Din perspectiva Rusiei, situația reprezintă o încălcare a suveranității naționale. În plus, faptul că negociatorii UE au făcut concesii față de regimul complet al vizelor, gest condiționat de acceptarea Rusiei de a semna acordul de readmisie, relevă asimetria relațiilor curente de putere.

### **Cum sunt văzute lucrurile de la Kiev și Minsk?**

După cum s-a arătat în Capitolul 3, regiunile de la frontiera polono-ucraïneană și, în mai mică măsură, de la cea polono-bielorusă, s-au dezvoltat dinamic pe parcursul ultimilor 15 ani și, datorită comerțului transfrontalier și afacerilor mici, au devenit un factor de importanță crucială pentru dezvoltarea economică regională.<sup>8</sup> Câteva sute de mii de ucraineni muncesc în statele învecinate, deseori în condiții precare. Mulți dintre ei călătoresc între țara lor de origine și locurile unde își găsesc de lucru, de regulă pe termen scurt, asigurând ceea ce cercetătorii numesc migrație „pendulară”.<sup>9</sup> Alții folosesc spațiul

comun Schengen pentru a ajunge totmai în Portugalia. Acolo s-a dezvoltat o migrație în lanț, în care muncitorii portughezi din domeniul construcțiilor se deplasează către șantierele de construcții din Germania, iar muncitorii ucraineni (mai ieftini) le iau locurile din Portugalia.

În contrast cu guvernele Țărilor Baltice, unde instituirea regimului de vize Schengen abia dacă a întâmpinat rezistență, elitele poloneze se opun mai categoric la ceea ce mulți consideră o breșă în patria culturală comună (în special, în regiunea Galiciia din Ucraina de Vest). În loc să adopte regulile Schengen, în iunie 1996, Polonia a semnat un acord de călătorie fără vize cu Ucraina și a amânat introducerea vizelor atât timp cât UE va putea tolera, adică până la puțin timp înainte de aderare. Abia în 2001, Slovacia a introdus și ea un regim simplificat de vize cu Ucraina. Dincolo de aspectele comerciale și economice, legăturile culturale reprezintă o dilemă majoră, cu aproape 400 000 de etnici polonezi locuind în Bielorusia (majoritatea în regiunile Grodno și Brest) și 200 000 în Ucraina de Vest.

### **Cum sunt văzute lucrurile de la Chișinău?**

Moldova este cea mai săracă țară din Europa și „încă se mai confruntă cu cele mai elementare probleme de edificare statală”.<sup>8</sup> Asenienea Bielorusiei, Moldova este un stat postsovietic nou și, deoarece o parte importantă din teritoriul acesteia a fost anterior parte a României, identitatea ei națională rămâne neclară. O încercare de reunificare cu România de la începutul anilor '90 a declanșat un război civil, care a condus la secesiunea regiunii transnistrene, populată masiv de etnici ruși,

cu un guvern separatist, care controlează în prezent 12 procente din teritoriul țării. Potrivit unor aprecieri făcute de Lowenhardt, Hill și White, o treime din forța de muncă a Moldovei trăiește și lucrează peste hotare, majoritatea ilegal.<sup>9</sup> După cum peste 60 de procente din populația Moldovei sunt vorbitori de limba română, începerea negocierilor de aderare a României la UE a stârnit temeri că Moldova ar putea fi izolată de Europa, făcându-i pe mulți moldoveni să dobândească o a doua cetățenie, cea a României. Regimul de frontieră deschisă dintre România și Moldova a reprezentat unul dintre motivele principale pentru care cetățenii români au fost ultimii care au mai avut nevoie de viză pentru a intra în spațiul Schengen. În schimbul călătoriei fără viză în statele Schengen, România a impus obligativitatea călătoriei cu pașaportul pentru cetățenii moldoveni începând cu iulie 2001.

Acestea sunt doar câteva dintre dilemele apărute în urma deplasării către est a frontierelor Schengen. Altele vizează importanțele minorități de etnici unguri, care locuiesc nu doar în actualele și viitoare state-membre (aproximativ 60 000 în Austria, 1,6 milioane în România, 567 000 în Slovacia), dar și în Serbia (circa 345 000) și Ucraina (180 000).<sup>10</sup> Având în vedere că aceste efecte de dezbinare pot fi interpretate drept niște consecințe neintenționate ale *acquis*-ului UE în domeniul JAI, Uniunea a pășit recent către o poziție mai proactivă față de vecinii săi estici și urmărește implicarea activă treptată a acestora în agenda JAI.

#### Dimensiunea politicii externe a domeniului JAI

Justiția și afacerile interne, în mod tradițional subiecte-cheie ale politicilor

interne (după cum sugerează și termenul), au influențat pe parcursul ultimilor ani o agendă dinamică a politicii externe.<sup>11</sup> Această agendă a politicii externe reprezintă o încercare de a determina țările terțe să urmeze scopurile politicilor UE în domeniul securității interne și este de o importanță aparte atunci când vine vorba despre probleme precum migrația spontană sau criminalitatea organizată. Și dacă paragraful precedent a evidențiat efectele externe neintenționate ale deplasării zonei Schengen spre est, către frontierele cu noii vecini ai UE, atunci paragraful de față se referă la activitățile premeditate ale Uniunii și ale membrilor acesteia de a-i include pe acești vecini în domeniul *acquis*-ului JAI. Mai întâi, va fi prezentat cadrul larg al relațiilor externe în domeniul JAI, după care se va examina îndeaproape actuala propagare în interiorul noilor state-vecine ale UE.

Deși nu este inclusă explicit în Tratatul CE, această dimensiune a politicii externe a căpătat o importanță constantă odată cu adoptarea Tratatului de la Amsterdam, iar acum formează una dintre principalele preocupări ale cooperării JAI. Astăzi, ea include patru aspecte. Dimensiunea externă a politicii migraționiste are drept scop controlul eficient al frontierelor externe ale UE și include semnarea acordurilor de readmisie cu țările de origine a fluxurilor de migrație. În ceea ce privește cooperarea poliției și sistemelor judiciare în subiecte legate de criminalitate, țările terțe vor fi implicate sistematic în lupta cu formele specifice de infracțiuni, precum cele financiare, spălarea banilor, corupția și traficul de ființe umane. A treia dimensiune a politicii cooperării externe în domeniul JAI se referă la lupta cu traficul de droguri; iar a patra, la întărirea aspectelor nonmilitare ale managementului

crizelor și securității prin cooperarea dintre serviciile de poliție în regiunile de criză.<sup>12</sup>

În timp ce Tratatul de la Amsterdam a oferit baza pentru legarea preocupărilor în domeniul JAI de relațiile externe generale ale Uniunii Europene, încercările de extindere a sferei de acțiune a instrumentelor JAI dincolo de spațiul statelor-membre datează de la începutul anilor '90 și au fost propagate atât de instituțiile UE, cât și de grupul interguvernamental Schengen. Din partea Comisiei Europene și a Parlamentului European, a fost propusă o dimensiune specială a politicii externe pentru refugiați și imigrare. Scopul acesteia era de a completa abordarea subiectului controlului imigrației și a luptei cu solicitările frauduloase de azil, predominante în grupul Schengen, și cooperarea bazată pe cei trei „piloni” ai politicii UE, cu o strategie preventivă care ar aborda cauzele ce provoacă migrația forțată din țările de origine.<sup>13</sup> Deoarece aceste propuneri nu au fost susținute de țările-membre, a fost înaintată o altă abordare, care poate fi definită ca „strategie de externalizare”<sup>14</sup> și care, în esență, constă în externalizarea metodelor tradiționale ale controlului migrației din statele UE prin exportul lor către țări terțe. Deja în 1991, statele-membre și Grupul Schengen au demarat negocierea acordurilor de readmisie cu țările din vecinătate și implicarea acestora în domeniul securității frontierelor.<sup>15</sup> Aceste aspirații au obținut susținere politică în 1992, când Declarația Consiliului European de la Edinburgh a făcut statelor-membre recomandarea de „a lucra în direcția acordurilor bilaterale sau multilaterale cu țările de origine sau tranzit pentru a asigura posibilitatea ca imigranții ilegali să poată fi reînțorși în țările lor...”<sup>16</sup> Curând după aceasta, țările-candidate din

Europa de Est și statele baltice au devenit subiecte principale ale cooperării politice externe și exportul instrumentelor specifice a fost înlocuit cu obligația generală de a adopta în întregime *acquis-ul* Schengen și pe cel din domeniul JAI.<sup>17</sup>

Odată ce țările Europei Centrale și de Est au intrat în SLSJ, dimensiunea externă a domeniului JAI s-a deplasat către țările aflate dincolo de noua frontieră externă, în special către cele din Europa de Est și de Sud-Est, dar și din bazinul mediteraneean. După comunitarizarea părților *acquis-ului* JAI în Tratatul de la Amsterdam, dimensiunea externă a fost susținută oficial de către Consiliul European Special pentru Justiție și Afaceri Interne la Tampere, în 1999, stipulându-se că preocupările în domeniul JAI ar trebui să fie „integrate în definirea și implementarea altor politici și activități ale Uniunii”, inclusiv în domeniul relațiilor externe.<sup>18</sup> Principalele principii călăuzitoare ale acestui program au fost stabilite într-un raport pe care conducătorii statelor UE l-au adoptat formal în cadrul Consiliului European de la Feira din 2000.

Această evoluție a agendei politicii externe denotă că, în acel SLSJ care se conturează, amenințările sunt interpretate tot mai mult ca ceva ce provine din afara Uniunii; problemele de „securitate internă” devin, astfel, chestiuni de securitate externă, dominate însă de preocupările politice interne. Această externalizare a subiectelor legate de JAI a fost susținută paralel de o scădere a tendinței interne de armonizare a politicilor între statele-membre,<sup>19</sup> transformându-se în cel mai dinamic aspect al cooperării. În acest context, comunitarizarea subiectelor referitoare la azil și imigrație a oferit un instrument binevenit de întărire a influenței asupra terțelor state. Cu noile sale

competențe, UE poate acum să negocieze ca o entitate unificată cu statele care nu sunt membre și își poate folosi puterea economică și politică pentru a influența comportamentul acestor state. De exemplu, în ceea ce privește domeniul migrației neregulate, Comisia a declarat că „deoarece acordurile de readmisie sunt exclusiv în interesul Comunității, încheierea reușită a acestora depinde foarte mult de „pârghiile” aflate la dispoziția Comisiei. În acest context, este important să se țină cont de faptul că, în domeniul JAI, puține lucruri pot fi obținute în schimb...”. Astfel, „trebuie luată în considerație posibilitatea creșterii gradului de complementaritate cu alte politici ale Comunității în scopul atingerii obiectivelor Comunității în domeniul reîntoarcerii și readmisiei persoanelor”.<sup>20</sup>

### Relațiile în domeniul JAI cu noii vecini estici

Odată cu extinderea UE către est, Rusia, Ucraina și, în măsură mai mică, Bielorusia și Moldova, au devenit ținte prioritare pentru relațiile externe în domeniul JAI. Acest lucru nu este surprinzător dacă ne uităm la geografia Uniunii Europene lărgite. Frontiera externă, ca „gardă” a SLSJ, are acum 2 500 km cu Rusia, 1 250 km cu Bielorusia, 1 150 km cu Ucraina și 450 km cu Moldova. Există o senzație crescândă de interdependență și chiar vulnerabilitate<sup>21</sup> a spațiului deschis Schengen față de „zonele agitate”<sup>22</sup> de la frontierele externe. Prăpastia crescândă dintre UE prosperă și țările de la frontiera de est și sud poate accentua riscurile de securitate internă de ambele părți ale frontierelor. Potrivit Comisiei, interdependența – politică și economică – față de vecinătatea Uniunii

reprezintă deja o realitate. ...Accentuarea apropierei geografice înseamnă faptul că UE lărgită și noua vecinătate vor avea parte egală în eforturile de promovare a fluxurilor comerciale și investiționale transnaționale, precum și *importante interese comune* de a lucra împreună în combaterea amenințărilor transfrontaliere – de la terorism la poluarea aerului.<sup>23</sup>

Dincolo de accentuarea probabilă a inegalităților socioeconomice, regimul de frontiere descluse dintre Rusia și aproape toate statele CSI este privit ca un aspect care transformă regiunea în una de tranzit pentru migrația spontană din zonele de est și sud, devenind, astfel, o amenințare majoră pentru administrarea frontierei externe. Activitățile traficantilor de droguri și de ființe umane accentuează această percepție, la fel ca și spălarea banilor și crima internațională.<sup>24</sup> Lipsa de experiență și resurse și indulgența procedurilor legale și administrative în abordarea acestor probleme reprezintă motive suplimentare pentru elaborarea de către UE a unei atitudini proactive și a exportului de elemente a ceea ce a devenit *acquis*-ul în domeniul JAI către vecinii săi estici.<sup>25</sup> Aceste activități sunt examinate mai jos.

### Cooperarea cu Rusia în domeniul JAI

Relațiile UE cu Rusia sunt reglementate de trei seturi de instrumente: Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC), Programul Tacis, Strategia Comună și Planurile de Acțiune în domeniul JAI. Evoluția acestor instrumente, începând cu apariția lor în a doua jumătate a anilor '90, relevă o schimbare clară de accente, de la scopuri economice și de securitate militară, preocuparea pentru aspecte legate de mediul înconjurător (în special, în

subiectele legate de arma și energia nucleară), către domeniul JAI și, mai cu seamă, către controlul frontierelor și lupta cu imigrarea spontană și crima organizată.

APC cu Rusia a intrat în vigoare în decembrie 1997 și definește cadrul specific de cooperare cu această țară. Încheiat pentru o perioadă inițială de 10 ani, acordul stabilește cadrul instituțional al relațiilor bilaterale și principalele obiective comune, evocând necesitatea cooperării și dialogului în anumite domenii. Abia însă după adoptarea Tratatului de la Amsterdam, domeniul JAI a căpătat un statut proeminent în această cooperare. Primul pas în acest sens l-a reprezentat adoptarea Strategiei Comune față de Rusia, în cadrul întrunirii Consiliului European de la Cologne, în iunie 1999.<sup>26</sup> Principalul obiectiv al acestei strategii este de a implica Rusia într-o cooperare strategică și de a sprijini reformele în domeniul politic, social și economic. În linii generale, consolidarea și întărirea supremației legii reprezintă unul dintre principalele obiective. Cât privește domeniul JAI, Strategia Comună conține condițiile referitoare la cooperarea poliției și sistemelor judiciare în lupta cu criminalitatea organizată, spălarea banilor, traficul de ființe umane și traficul de droguri.<sup>27</sup> Implementarea Strategiei Comune are loc în cadrul APC și al instituțiilor sale.

În baza strategiei pe țară, UE a adoptat un Plan de Acțiune mai detaliat în subiectul luptei cu crima organizată din Rusia.<sup>28</sup> Planul de Acțiune a fost aprobat de Rusia în cadrul reuniunii Consiliului de Cooperare din aprilie 2000 și este în acest moment instrumentul prioritar al cooperării în domeniul JAI. Prioritățile tematice menționate în document includ contravențiile financiare gen spălarea

banilor; traficul de persoane, de droguri și materiale explozibile; furtul, corupția și imigrația ilegală. Cooperarea în domeniul justiției implică adoptarea instrumentelor internaționale corespunzătoare, identificarea punctelor de contact și a procedurilor de schimb cu agențiile judiciare ale UE, în timp ce asigurarea ordinii se concentrează pe îmbunătățirea instruirii reprezentanților acestui domeniu, stabilirea unui cadru pentru schimbul de informații tehnice, operaționale și secrete, precum și pe organizarea programelor de schimb și întărirea controlului frontierelor.<sup>29</sup>

Un subiect de preocupare pentru aceste activități îl reprezintă negocierea încheierii unui acord de readmisie pentru migranții spontani, care s-a confruntat cu rezistența Rusiei și a fost condiționată de rezolvarea conflictului referitor la regulile de tranzit pentru Kaliningrad. În afară de aceasta, la mai multe nivele ale arhitecturii JAI, s-au dezvoltat relații de cooperare și au loc întâlniri de lucru. În timpul Președinției suedeze a fost organizată o întâlnire la nivelul Troikăi pentru a se discuta implementarea Planului de Acțiune, care acum este susținut de întrevederi regulate la nivel de ofițeri de legătură. La nivel judiciar, procurorii ruși au fost invitați să participe la ședințele Rețelei Judiciare Europene, iar delegați ruși sunt acum oaspeți regulați ai conferințelor și seminarelor de profil organizate de UE.<sup>30</sup>

Aspectele financiare și tehnice ale acestei cooperări sunt acoperite în principal de Programele naționale și regionale Tacis (Tacis CBC). La momentul instituirii Tacis în 1991, asistența tehnică reprezenta o activitate autonomă orientată în principal către transformarea economică. Din 1996, dar mai ales începând cu noul Regulament al Consiliului



din 1999<sup>31</sup> și Strategia Tacis de Cooperare Regională pentru anii 2004-2006,<sup>32</sup> domeniul JAI a figurat proeminent ca una dintre cele trei teme ale acestei cooperări, alături de administrarea durabilă a resurselor naturale și promovarea schimburilor comerciale și a investițiilor. În domeniul JAI, principalele contribuții financiare sunt direcționate pentru măsurile de combatere a crimei organizate (în principal, traficul de droguri și de ființe umane, spălarea banilor) și pentru administrarea frontierei, în timp ce managementului domeniilor imigrării și azilului i-au fost alocate doar 6 procente din fondurile regionale Tacis.<sup>33</sup>

În afară de aceste relații bilaterale dintre UE și Rusia, cooperarea în domeniul JAI este promovată la nivel regional și așa-numita Inițiativă Dimensiunea Nordică (IDN), care oferă un cadru regional de cooperare aprofundată între unsprezece state nord-europene, inclusiv cele trei state baltice, Polonia și Rusia.<sup>34</sup> Obiectivul declarat al acestei inițiative, sponsorizată inițial de către Suedia și Finlanda, este de a aborda provocările regionale specifice din Europa de Nord, de a asigura securitatea și stabilitatea regiunii, de a proteja mediul înconjurător și a împiedica apariția unor noi linii de demarcație pe măsură ce noi state intră în Uniunea Europeană. În domeniul JAI, statele de la Marea Baltică au fondat la Visby, în 1996, Grupul Operativ de Combatere a Crimei Organizate, care este sprijinit de către toate țările Dimensiunii Nordice. Grupul Operativ (deseori supranumit și „Grupul Visby”) inițiază și coordonează activități comune de asigurare a legii cu implicarea poliției, serviciilor vamale, a poliției de frontieră și procurorilor. De asemenea, grupul se ocupă de coordonarea acțiunilor în subiecte precum migrația ilegală,

spălarea banilor, furturile de automobile și bunuri de lux, traficul de femei, drogurile și corupția.

În literatura de referință, IDN a fost prezentată drept un model de „guvernare de rețea” („network governance”) postmodernă și deteritorializată și un exemplu de consolidare regională la frontierele poroase ale UE.<sup>35</sup> Principalul temei al unei astfel de evaluări pozitive este abordarea holistă a dezvoltării regionale adoptată de către Inițiativă, precum și mecanismele egalitare de participare. Deși, la început, doar o mică parte din statele participante erau membre ale UE, după extindere Rusia a rămas unica țară din afara UE în acest cadru multilateral. Acest fapt ar putea transforma treptat IDN dintr-un cadru multilateral de cooperare în unul de cooperare bilaterală UE – Rusia.

### Cooperarea cu Ucraina în domeniul JAI

Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) dintre UE și Ucraina a fost semnat pe 14 iunie 1994, cu zece zile înainte de cel cu Rusia. După ce Acordul a intrat în vigoare în 1998, UE a adoptat o Strategie Comună pentru Ucraina în decembrie 1999.<sup>36</sup> Strategia descrie relația cu Ucraina ca și un „parteneriat strategic” și identifică trei scopuri principale ale UE în raport cu Ucraina: sprijinirea proceselor democratice și economice din Ucraina; cooperarea pentru asigurarea stabilității și securității europene în confruntarea provocărilor comune pentru asigurarea stabilității și securității europene în confruntarea provocărilor comune pentru continentul european; intensificarea cooperării economice, politice și culturale în contextul lărgirii UE și în domeniul JAI.



Includerea explicită a subiectului JAI în lista principalelor priorități ale relațiilor UE cu Ucraina a reprezentat una dintre inovațiile principale ale Strategiei Comune. Deși unele prevederi din domeniul JAI erau deja incluse în APC,<sup>37</sup> Strategia Comună documentează importanța crescândă a domeniului JAI după apariția Tratatului de la Amsterdam și dimensiunea aflată în expansiune externă a acestuia. Acest lucru se reflectă și în evoluția Programului Tacis, care, începând cu noul regulament din 1998, s-a concentrat prioritar pe administrarea frontierei ucrainene. În afară de administrarea frontierei, subiectele legate de JAI mai includ și lupta cu imigrația ilegală, aspecte legate de azil, contrabandă, traficul de persoane, droguri și armament, terorismul. În decembrie 2001, a fost adoptat Planul UE de Acțiune în domeniul Justiției și Afacerilor Interne din Ucraina,<sup>38</sup> iar al 5-lea Consiliu de Cooperare din martie 2002 a identificat drept prioritare următoarele subiecte: negocierea unui acord de readmisie UE-Ucraina, îmbunătățirea administrării frontierei, imigrația, reforma judiciară, supremația legii, crima organizată și terorismul. În scopul asigurării implementării, părțile au convenit asupra punctării obiectivelor și a organizării de întâlniri regulate la nivel ministerial și oficial.

Aceste năzuințe au reușit să producă o serie de rezultate tangibile. În februarie 2001, Parlamentul Ucrainei a promulgat „Legea cu privire la amendarea unor legi ale Ucrainei referitoare la combaterea migrației ilegale”, care a introdus răspunderea penală pentru fapta repetată de traversare ilegală a frontierei. De asemenea, Codul de procedură penală a instituit răspunderea penală pentru organizarea și întreținerea traficului de

ființe umane. În același an, a fost adoptată o nouă „Lege cu privire la imigrare”, care introducea o cotă anuală de imigrare și înființa o agenție unică națională pentru migrație. Există schimbări evidente și la frontiera Ucrainei cu Polonia, unde gărzile ucrainene de frontieră au început dezasamblarea rețelelor de sârmă ghimpată rămase din perioada sovietică, iar începând cu iunie 2001, în cooperare cu colegii lor polonezi, au început să controleze noua frontieră externă a UE. Aceste evoluții se răsfrâng și asupra vecinilor. Pe de o parte, în cazul Rusiei, încercarea UE de a semna cu aceasta un acord de readmisie a îndemnat Ucraina să semneze acorduri de readmisie cu propriii săi vecini estici și sudici pentru a asigura expulzarea migranților spontani. Pe de altă parte, aceste evoluții implică o transformare fundamentală a regulilor liberale de călătorie care își trag originea din perioada sovietică. În iunie 2001, Ucraina a adoptat o rezoluție potrivit căreia cetățenii tuturor statelor CSI, cu excepția Rusiei și Bielorusiei, pentru a intra în Ucraina au nevoie de un pașaport de străinătate valabil. Interpretând aceste evoluții, este important să se atragă atenția că, de exemplu, în contrast cu Rusia și Bielorusia, Ucraina a stipulat obiectivul strategic de a deveni „membru cu drepturi depline al UE”.<sup>3</sup>

### Cooperarea cu Bielorusia și Moldova în domeniul JAI

În calitatea lor de succesori ai fostei Uniuni Sovietice, Bielorusia și Moldova au fost incluse în același cadru de cooperare cu UE ca și vecinii lor mai mari, Rusia și Ucraina. Negocierea APC cu Bielorusia s-a încheiat în 1995, dar adoptarea și implementarea acordului au fost sistate din

cauza evoluțiilor politice impuse de președintele Lukșaenko. Oricum însă, cooperarea nu a încetat în totalitate și a continuat în acele domenii care sunt considerate de prioritate deosebită de către Uniune. În acest sens, Raporturile Anuale ale Programului Tacis sunt relevante. Deși Bielorusia a fost suspendată din cadrul cooperării strategice sporite, totuși ea a participat în programul interstatal de cooperare transfrontalieră finanțată de Tacis, care prevede activități legate de controlul frontierelor.<sup>40</sup>

APC cu Moldova a fost negociat în același timp ca și cele cu Rusia, Ucraina și Bielorusia și a intrat în vigoare în iulie 1998. Trei ani mai târziu, Comisia a adoptat Documentul de Strategie cu Moldova (DSM), care prevede cadrul strategic în care va fi acordată asistența din partea UE pentru perioada 2002-2006. Luând în considerație faptul că instabilitatea din Moldova ar putea să se reverse cu ușurință în UE, Documentul de Strategie prevede că „prin intermediul cooperării, UE va contribui la lupta cu crima, corupția, traficul și migrația ilegală”.<sup>41</sup> Prioritatea acordată domeniului JAI este evidentă și în Programul indicativ Tacis pe 2002-2003, inclus în același document și care enumeră drept obiective specifice ale bunei guvernări, în primul rând, „crearea unei politici anticorupție și a unui program care să stabilească un sistem cuprinzător pentru acest domeniu, format inclusiv din legislație corespunzătoare, consolidare instituțională, activitate profilactică, conștientizare și dezvoltare a capacităților” și, în al doilea rând, „dezvoltarea unui climat ostil practicii spălării banilor, în special prin elaborarea legislației specifice și a unui Departament de Informații Financiare (DIF)”. Pe listă urmează îmbunătățirea climatului de afaceri și a informației disponibile pentru

evaluarea și monitorizarea nivelului de sărăcie și a nivelului de degradare a mediului înconjurător.<sup>42</sup>

### Alte inițiative

Deși, până acum, activitățile UE în domeniul JAI s-au concentrat, în general, pe țări mai mari precum Rusia și Ucraina, care după extinderea UE au frontiere cu statele-membre, este important de remarcat că o cooperare intensă se desfășoară în afara instituțiilor formale ale UE, în foruri inter- sau trans-guvernamentale mai mult sau mai puțin neoficiale. Probabil că cel mai influent for care promovează cooperarea în domeniul securității frontierei și luptei cu migrația ilegală, inclusiv cu traficul de ființe umane, este așa-numitul Grup de la Budapesta, lansat la inițiativa Germaniei în 1993, care între timp a evoluat într-un sistem pan-european de cooperare. La acest for participă miniștrii de interne din 40 de state, precum și diverse organizații internaționale.<sup>43</sup> Grupul de la Budapesta își intensifică abordarea problemelor ce țin de controlul migrației în țări ca Rusia, Ucraina și Moldova, aflate la frontieră cu noile state-membre sau candidate ale UE, pentru care a fost creat și un grup special de lucru.<sup>44</sup>

În afara de Grupul de la Budapesta, există și o proliferare a inițiativelor regionale care vizează subiecte de politică internă și externă. Un exemplu în acest sens este GUUAM, acronim după țările sale membre (Georgia, Ucraina, Uzbekistan, Azerbaidjan, Moldova), care a fost creat în 1996 la Viena. Acordul său de Cooperare prevede activități bilaterale și multilaterale în domeniul luptei cu terorismul și crima organizată, include cooperarea în chestiuni legate de controlul

vamal și al frontierelor și introducerea unui sistem unificat de schimb de date pentru activitățile antiteroriste.<sup>45</sup> Este interesant de remarcat că principalul sponsor al activităților GUUAM nu este UE sau cineva dintre statele-membre ale acesteia, ci SUA.

### **Inițiativa „Europa lărgită”: către o nouă politică a vecinătății?**

Uneori necoordonate, cadrele bilaterale de cooperare prezentate anterior au devenit, în 2003, obiectul unei inițiative a UE denumite „Europa lărgită”, care urmărește scopul de a formula o abordare holistă multilaterală a noilor vecini ai UE, bazându-se pe principiile de parteneriat și cooperare. Deși motivată puternic de dorința de a dezvolta o strategie mai coordonată și coerentă față de diversele state vecine, această inițiativă a fost impulsionată de conștientizarea potențialelor efecte negative ale extinderii asupra acestor țări și de dorința de a preveni crearea în Europa a unor „marginii ascuțite”.<sup>46</sup>

Deși în procesul negocierilor cu țările Europei Centrale și de Est se vedea clar că viitorii vecini ai Uniunii vor fi afectați de extinderea ce urma să aibă loc, abia în 2002 UE a abordat explicit acest subiect. În aprilie 2002, Consiliul pentru Afaceri Generale a cerut Comisiei și Înalțului Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună „să elaboreze idei referitoare la relațiile UE cu vecinii”. Peste șase luni, documentul a fost lansat, centrându-se pe Ucraina, Moldova și Bielorusia. Această inițiativă a fost susținută la cel mai înalt nivel politic la întrunirea șefilor de state și de guverne ai UE în cadrul Consiliului European de la Copenhaga din decembrie 2002, unde s-a

confirmat faptul că Uniunea ar trebui să-și intensifice relațiile cu vecinii pentru a „evita apariția în Europa a unor noi linii de divizare și pentru a promova stabilitatea și prosperitatea în interiorul și în afara noilor frontiere ale Uniunii”. În afară de cele trei țări menționate mai sus, aceste concluzii se refereau și la includerea Rusiei, precum și a țărilor din bazinul sudic al Mării Mediterane<sup>47</sup> în această cooperare îmbunătățită, însemnând că ar trebui cuprinse toate țările vecine fără perspectivă de a deveni membre ale UE.<sup>48</sup> Bazându-se pe aceste inițiative, Comisia a schițat un document strategic denumit „Europa lărgită – vecinătatea: un nou cadru al relațiilor cu vecinii noștri estici și sudici”, care formulează principiile călăuzitoare pentru această cooperare lărgită. Propunerile au fost salutate la Consiliul European, care a urmat la Thessaloniki, în iunie 2003, la care liderii de state și de guverne ale UE și-au anunțat voința de „a întări... valorile comune și a promova... interesele comune... prin elaborarea de noi politici către o Europă lărgită”.<sup>49</sup>

Recunoscând interdependența existentă între Uniune, noile sale state-membre și țările vecine, această nouă inițiativă deschide posibilitatea unei asocieri extinse fără statutul de membru: „...Tuturor țărilor vecine li se va oferi perspectiva unei cote pe piața internă a UE, precum și perspectiva integrării și liberalizării pentru promovarea liberei circulații a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalului”. În același timp, UE așteaptă ca aceste țări să se alinieze structurilor sale, precum și „să împărtășească valorile comune și să implementeze în practică reformele politice, economice și industriale, inclusiv prin alinierea legislației la cerințele *acquis*-ului”.<sup>50</sup>

În ceea ce privește evaluarea preliminară a acestei inițiative recente, documentele disponibile sugerează o abordare ușor diferită a cooperării în domeniul JAI, care include atât prioritățile UE de a-și securiza frontierele externe, cât și ambițiile țărilor vecine de a avea acces la piața comună. Evidențiind Planurile de Acțiuni cu Rusia și Ucraina drept modele pentru combaterea amenințărilor comune pentru securitate, precum terorismul, crima organizată, fraudele fiscale și vamale, Inițiativa „Europa lărgită” caută să ofere o facilitare a migrației legale, incluzând ca obiectiv pe termen lung, libera circulație a persoanelor și a forței de muncă și promovarea drepturilor omului în termeni instituționali. Inițiativa „Europa lărgită” caută să asigure o „abordare diferențiată, progresistă”, care s-ar baza pe tratatele formale de asociere și pe cadrele lor instituționale într-o perspectivă pe termen lung. Deși raportul Comisiei și reacția Consiliului la acesta<sup>51</sup> arată că predispoziția pozitivă față de includerea țărilor vecine este una condiționată, Comisia cere explicit o abordare prin repere care „ar oferi o mai mare predictibilitate și siguranță pentru țările partenere decât tradiționala abordare prin „condiționare”. În plus, aceste repere nu ar trebui să fie dictate unilateral, ci „unde este posibil, să fie elaborate în strânsă cooperare cu țările partenere” și cu asistență din partea organizațiilor internaționale corespunzătoare.<sup>52</sup>

#### **Concluzie: administrarea externă în domeniul JAI**

În timp ce perspectiva lărgirii către est și hotărârea de a lega noile state-membre de agenda securității interne au grăbit comunitarizarea domeniului JAI, noua

vecinătate a UE a urgentat, la rândul său, elaborarea unei dimensiuni a politicii externe pentru această cooperare. Dictată de temerile că riscurile nonmilitare se vor extinde în SLSJ prin granițele externe, această strategie a constat până acum în eforturi de a exporta către statele vecine concepte și instrumente elaborate în interiorul Uniunii. Acest fapt poate fi descris drept administrare externă, prin intermediul căreia UE încearcă să lege statele nonmembre de politicile interne la a căror nu au participat respectivele state.

Această încercare de guvernare externă este în multe privințe comparabilă cu strategia de lărgire aplicată noilor state-membre. Deși noul grup de vecini nu se califică pentru calitatea de membru, conținutul acestei cooperări a urmat, în esență, agenda impusă de UE, în care cooperarea și concesiile au loc în baza condiționării.<sup>53</sup> Întotdeauna instrumentele adoptate față de vecinii estici poartă pecetea abordării condiționate, în timp ce contribuțiile financiare, accesul la piața comunitară și alte forme de sprijin sunt dependente de realizarea scopurilor definite de către UE.<sup>54</sup> De aceea nu este de mirare că prioritățile UE... nu întotdeauna au coincis cu cele ale statelor din CSI<sup>55</sup>. În realitate, în timp ce donatorii erau interesați de întărirea frontierelor externe cu țările CSI pentru a opri valul migrației ilegale către Vest, prioritatea țărilor din CSI era de a reduce fluxul migrantilor ilegali care intrau prin frontierele lor estice.<sup>56</sup>

Astfel, Inițiativa Europa Lărgită și asocierea strategică pe care și-a propus-o încearcă să redreseze preocuparea unilaterală și dominantă de până acum a UE față de relațiile cu vecinii și ar putea să stabilească un cadru în care consecințele negative ale lărgirii UE se vor

atenua. Văzută dintr-o altă perspectivă, această inițiativă încearcă, de asemenea, să anticipe așteptările aderării, influențând domeniul JAI din țările vecine. În orice caz, aceste evoluții prezintă implicațiile

ample ale procesului de securizare a unui spațiu al libertății, securității și justiției pentru grupul statelor-membre, pentru statele-candidate, dar și pentru vecinii acestora și chiar mai departe.

## NOTE

<sup>1</sup> M. Foucher, „The Geopolitical European Frontiers”, în M. Anderson și E. Bort (editori), *The Frontiers of Europe* (London: Pinter, 1998), p. 236.

<sup>2</sup> M. Light, S. White și J. Löwenhardt, „A Wider Europe: The View from Moscow and Kyiv”, *International Affairs*, 76 (2000), 77-88. Border demarcation agreements between Russia and the Baltic states had been finalized but were stalled by the Russian parliament, which failed to ratify them.

<sup>3</sup> H. Hubel (ed.), *EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia* (Berlin: A. Spitz Verlag, 2002), p. 2.

<sup>4</sup> Declarația Summitului stipulează că schema de operare va fi revizuită nu mai târziu de 2005.

<sup>5</sup> Vezi, de asemenea, H. Grabbe, „The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards”, *International Affairs*, 76 (2000), 519-536; Light, White and Lowenhardt, „A Wider Europe”; J. Löwenhardt, R. J. Hill and M. Light, „A Wider Europe: the view from Minsk and Chisinau”, *International Affairs*, 77 (2001), 605-620.

<sup>6</sup> E. Morawska, „Gappy Immigration Controls, Resourceful Migrants, and Pendel Communities: East-West European Travelers”, în C. Joppke și V. Guiraudon (editori), *Controlling a New Immigration World* (London: Routledge, 2001); C. Wallace și D. Stola (editori), *Patterns of Migration in Central Europe* (Basingstoke: Palgrave, 2001).

<sup>7</sup> Vezi, de asemenea, J. Cichocki, „Direct Neighbourhood: Border Issues and Visa Regulations – an Eastern Perspective”, în I. Kempe (ed.), *Beyond EU Enlargement. The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2001).

<sup>8</sup> Löwenhardt, Hill și Light, „A Wilder Europe”, p. 621.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> G. Amato și J. Batt, *The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border* (Brussels: European Commission, 1999), p. 82ff.

<sup>11</sup> Pentru o analiză comparativă a efectelor externe formale și informale, intenționate sau neintenționate ale politicilor UE cu privire la azil și imigrare, vezi contribuțiile lui S. Lavenex și E. Uçarer (editori), *Migration and the Externalities of European Integration* (Lanham: Lexington Books, 2002).

<sup>12</sup> Consiliul Uniunii Europene, „European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, 7653/00 JAI 35.

<sup>13</sup> C. Boswell, „The „External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy”, *International Affairs*, 79 (2003), 619-638; J. Van Selm, „Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants and their Countries of Origin”, în Lavenex și Uçarer, *Migration and the Externalities of European Integration*, p. 143-160.

<sup>14</sup> Boswell, „The „External Dimension”; Lavenex și Uçarer, *Migration and the Externalities of European Integration*.



<sup>15</sup> Grabbe, „The Sharp Edges of Europe”; S. Lavenex, *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe* (Budapest and New York: Central European University Press, 1999).

<sup>16</sup> Vezi „Declaration on principles governing external aspects of migration policy”, Annex 5 to Part A of the Presidency Conclusions of the Edinburgh European Council, 11-12 decembrie 1992, publicat în EC Bulletin 12, 1992, p.23.

<sup>17</sup> S. Lavenex, „Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism”, *Journal of European Public Policy*, 8 (2001), 24-42.

<sup>18</sup> „Concluziile Președinției Consiliului Europei”, Tampere European Council, octombrie 1999.

<sup>19</sup> Referitor la europenizarea șchiopătândă a domeniului migrației și politicilor de refugiați, vezi A. Geddes, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* (Manchester: Manchester University Press, 2000); S. Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security* (Aldershot: Ashgate, 2001). Pentru aprecieri critice recente privind mersul realizării Agendei de la Amsterdam în JAI, vezi European Convention, Praesidium, „Justice and Home Affairs – Progress report and general problems”, CONV 69/02, 31 mai 2002.

<sup>20</sup> Comisia Europeană, „Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents”, COM(2002) 175 final, 10 aprilie 2002, p. 24.

<sup>21</sup> Despre noțiunile de interdependență, sensibilitate și vulnerabilitate, vezi R. Keohane și J. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

<sup>22</sup> M. Singer și A. B. Wildavski, *The Real World Order: Zones of Peace and Zones of Turmoil* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1993).

<sup>23</sup> Comisia Comunității Europene, „Communication on Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM(2003) 104 final, 11 martie 2003, p. 3, emphasis added.

<sup>24</sup> Pentru evaluări ale „riscurilor minime de securitate” la viitoarele frontiere externe UE, vezi contribuțiile în I. Kempe (ed.), *Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weissrussland und Moldova* (Gütersloh: Bertelsmann, 1998); I. Kempe și W. van Meurs (editori), *Toward a Multi-Layered Europe: Prospects and Risks Beyond EU Enlargement* (Munich: Bertelsmann Group for Policy Research, 2002).

<sup>25</sup> O problemă similară căreia i se acordă uneori mult mai puțină atenție pe ordinea de zi a JHA este situația persoanelor care au nevoie de protecție și de sarcina dificilă de a distinge dintre „migranții neobișnuiți” economici sau voluntari și adevărații refugiați. Pentru o descriere a relației complexe a agendei de securitate internă a Uniunii și regimului internațional al refugiaților, vezi Lavenex, *The Europeanisation of European Refugee Policies*; Referitor la rezultatele politicii UE în domeniul supravegherii protecției refugiaților, vezi J. Van Klaauw, „European Asylum Policy and the Global Protection Regime: Challenges for UNHCR”, în Lavenex și Uçarer, *Migration and the Externalities of European Integration*, p. 33-54.

<sup>26</sup> Documentul corespondent al guvernului rus este „Strategia pe termen mediu asupra dezvoltării relațiilor dintre Federația Rusă și UE (2000-2010)” din noiembrie 1999.

<sup>27</sup> Consiliul European, „Common Strategy of 4 June 1999 on Russia”, *Official Journal of the European Communities*, L 157/1, 24 iunie 1999 (1999/414/CFSP).

<sup>28</sup> Consiliul European, „EU Action Plan on Common Action for the Russian Federation Combating Organised Crime”, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C106/5, 13 aprilie 2000.



<sup>29</sup> Aparent, unele dintre prioritățile Planului de Acțiune nu reflectă numai JHA, dar și potențialele interese economice ale UE în Rusia, care ar putea fi afectate de criminalitatea organizată. Există o aluzie în acest caz la textul Planului de Acțiune, la pagina 7, unde se stipulează că: „Criminalitatea organizată afectează tot mai tare și mai tare afacerile legale și activitățile comerciale duse între statele-membre și Federația Rusă”.

<sup>30</sup> Președinția suedeză, „Programul președinției referitor la relațiile externe în domeniul JHA (2001-2002)”, 5146/01 Limite JAI 2, 11 ianuarie 2001.

<sup>31</sup> Directiva Consiliului No. 99/2000 din 29 decembrie 1999 referitoare la oferirea asistenței statelor-partenere din Europa de Est și Asia Centrală.

<sup>32</sup> Comisia Europeană, „Cooperarea Regională în Cadrul Tacis: Document strategic și program indicativ 2004-2006”, 11 aprilie 2003. Vezi, de asemenea, „Raportul anual al programului Tacis 1999, Raportul Comisiei”, COM(2000) 835 final. Deși Bielorusia a fost suspendată din cadrul cooperării strategice avansate, faptul că a participat într-un program interstatat și transfrontalier arată importanța atribuită acestei probleme.

<sup>33</sup> Accentuarea în creștere a rolului JAI a crescut de-a lungul anilor; în cadrul strategiei regionale, acesta a crescut de la 0,5 milioane de euro în 1996 la 11,5 milioane de euro în 2002 (comparativ cu 16,5 milioane de euro pentru cooperarea de mediu care are cel mai mare buget din cadrul Tacis). Planificarea regională 2004-2006 prevede alocarea unui eurobuget de 49 milioane de euro, care va fi împărțit la 55 de procente pentru criminalitatea organizată și terorism, 20 de procente azil și 25 de procente frontieră. Vezi Comisia Europeană, „Cooperarea Regională în Cadrul TACIS: Document strategic și program indicativ 2004-2006”. În plus, documentul „Programele Indicative ale Tacis pentru Rusia” prevede alte 40 milioane de euro pentru JAI în perioada 2004-2006 (circa 10% din bugetul total).

<sup>34</sup> Statele-membre ale NDI sunt Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Islanda, Letonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Rusia și Suedia.

<sup>35</sup> T. Christiansen, F. Petito și B. Tonra, „Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's „Near Abroad”, *Cooperation and Conflict*, 35 (2000), 389-415; M. S. Filtenborg, S. Gänzle și E. Johansson, „An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: „Network Governance” and the Case of the Northern Dimension Initiative”, *Cooperation and Conflict*, 37 (2002), 387-407.

<sup>36</sup> Consiliul Europei, Strategia Comună din 11 decembrie 1999 cu privire la Ucraina, *Official Journal of the European Communities*, L 331/1, 23 decembrie 1999 (1999/877/CFSP).

<sup>37</sup> De exemplu, Articolul 68 cu privire la spălarea de fonduri și Articolul 79 despre traficul de droguri.

<sup>38</sup> Consiliul Europei, „Planul de Acțiuni UE pentru JAI în Ucraina de la 10 decembrie 2001”, *Official Journal of the European Communities*, J 2003/C77/01, 29 martie 2003.

<sup>39</sup> *Strategy on Integration of Ukraine to the European Union*, aprobată prin Decretul Prezidențial nr. 615/98 la 11 iunie 1998.

<sup>40</sup> Comisia Europeană, „Cooperarea Regională în Cadrul Tacis: Document strategic și program indicativ 2004-2006”. Vezi, de asemenea, „Raportul anual al Programului Tacis 1999, Raport al Comisiei”.

<sup>41</sup> Comisia Europeană, „Documentul cu privire la Strategia de Țară a Moldovei”, p.4.

<sup>42</sup> Ibid., p. 15.

<sup>43</sup> Participanții sunt reprezentanți ai Albaniei, Australiei (observator), Austriei, Belgiei, Bosniei și Herțegovinei, Bulgariei, Republicii Cehe, Danemarcului, Estoniei, Finlandei, Macedoniei, Franței, Georgiei, Gennaniei, Greciei, Ungariei, Letoniei, Moldovei, Olandei, Norvegiei, Poloniei, Portugaliei, României, Federației Ruse, Sloveniei, Spaniei, Suediei, Elveției, Turciei, Marii Britanii, Ucrainei, Iugoslaviei, ai Comisiei Europene, ai Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), ai Organizației Internaționale a Migrației (OIM), ai Unității de Sprijin a Pactului de Stabilitate, ai Consultărilor Interguvernamentale (CIG) și ai Centrului Internațional pentru Dezvoltare a Politicilor de Migrație (ICMPD), care funcționează ca secretariat.

<sup>44</sup> Despre originile și activitățile Grupului de la Budapesta, vezi Lavenex, *Safe Third Countries*, și raporturile de la întâlnirile anuale ale Grupului pe <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=47&id=244>.

<sup>45</sup> K. Schelter, *Challenges for non- (and Not-Yet-) Schengen Countries*, vol. 13, 15 martie 2003, Geneva: lucrare prezentată la Atelierul pentru reglementarea cooperării internaționale și interagenții la frontieră, Centrul de la Geneva pentru control democratic al forțelor armate, nota de subsol 4.

<sup>46</sup> Grabbe, „The Sharp Edges of Europe”.

<sup>47</sup> Grupul sud-mediteranean include o gamă foarte diversă de țări: Algeria, Egipt, Israel, Iordania, Liban, Libia, Maroc, Autoritatea Palestiniană, Siria și Tunisia.

<sup>48</sup> Prin urmare, țările Balcanilor de Vest nu fac parte din această nouă inițiativă din cauza includerii lor în cadrul procesului de stabilizare și asociere, care ar fi dus, în final, la statutul de stat-membru UE. Restul țărilor-candidate – Turcia, România și Bulgaria – nu sunt, de asemenea, incluse.

<sup>49</sup> „Concluziile Președinției Consiliului Europei”, Salonic, Consiliul European, iunie 2003, p.13.

<sup>50</sup> Comisia Comunităților Europene, „Comunicare cu privire la Europa lărgită – Vecinătatea: un nou cadru pentru relații cu vecinii noștri nordici și sudici”, COM(2003) 104 final, 11 martie 2003, p. 10.

<sup>51</sup> *Council Conclusions on Wider Europe – New Neighbourhood* din 16 iunie 2003 afirmă că propunerea UE trebuie să stabilească un cadru diferențiat, care să fie adecvat progresului țărilor-partenere (p. 2).

<sup>52</sup> Comisia Comunităților Europene, „Communication of Wider Europe”, p. 16.

<sup>53</sup> Referitor la abordarea condițională în relațiile cu țările-candidate, vezi F. Schimmelfennig și U. Sedelmeier, „Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research”, *Journal of European Public Policy*, 9 (2002), 500-528.

<sup>54</sup> Deci documentele Strategiei pe țară 2002-2006 referitoare la Rusia și Ucraina afirmă, la pagina 19, că suportul financiar în implementarea PCA și aderarea la OMC va fi condiționat de angajamentul comun al Rusiei și Ucrainei de a face progrese în relațiile subliniate și continuarea angajamentelor de acordare a legislației la normele UE va fi foarte importantă.

<sup>55</sup> NSI este termenul argotic al UE referindu-se la noile state independente, membre ale Comunității Statelor Independente (CSI).

<sup>56</sup> Citat din „Actul Tacis cu privire la Strategia Cooperării Regionale”, p. 14.

*Din cartea „Spațiul libertății, securității și justiției în Europa lărgită”, „Știința”, 2009, coordonator Karen Henderson.*