

CONCEPTUL DE TIP „HOTSPOT” ÎN GESTIONAREA UNITARĂ ȘI COERENTĂ A UNUI EVENTUAL AFLUX DE STRĂINI

Svetlana CEBOTARI

Doctor habilitat, conferențiar universitar
Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: svetlana.cebotari@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-9073-104X>

Anatoli BUZEV

Comisar principal, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră,
Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova
e-mail: anatoli.buzev@border.gov.md
<https://orcid.com/0000-0003-4373-3645>

Vecinătatea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană necesită reconfigurarea politicilor de securitate în conformitate cu cele ale UE. Fiind unul dintre statele participante la Politica Europeană de Vecinătate (PEV), Moldova depune eforturi substanțiale pentru a securiza frontierele estice ale Uniunii și a gestiona eficient eventualele situații de criză.

Prezentul articol își propune drept scop cercetarea principalelor acțiuni întreprinse la nivel european și național pentru o gestionare eficientă a unei situații de criză manifestată printr-un aflux sporit de străini, care prevede stabilirea procedurilor și instrumentelor de acces pe teritoriul național, controlul la frontieră, documentarea străinilor și nu în ultimul rând cazarea până la clarificarea statutului acestora și luarea deciziilor. Un rol important în acest domeniu l-a avut aprobarea actului normativ privind “Mecanismul național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini”, unde au fost conturate obiectivele și sarcinile instituționale. Acest document contribuie la soluționarea problemelor ce țin de asigurarea securității naționale și regionale, combaterea migrației ilegale și a traficului de ființe umane.

Cuvinte-cheie: hotspot, centru provizoriu, migrație ilegală, situație de criză, Republica Moldova, Uniunea Europeană.

THE CONCEPT OF "HOTSPOT" IN THE UNITARY AND COHERENT MANAGEMENT OF A POSSIBLE INFLUX OF FOREIGNERS

Moldova's proximity to the European Union has made it necessary to reconfigure security policies in line with those of the EU. As one of the states participating in the European Neighborhood Policy (ENP), the Republic of Moldova is making substantial efforts to secure the eastern borders of the Union and to effectively manage possible crisis situations. This article aims to investigate the main actions taken at European and national level for the effective management of a crisis situation manifested by an increased influx of foreigners, which provides for the establishment of procedures and tools for access to the national territory, border control, documentation foreigners and last but not least their accommodation until the status is clarified and decisions are made. An important role in this field was

the approval of the normative act regarding the “National mechanism for unitary and coherent management of the situation in the event of an increased influx of foreigners”, where the institutional objectives and tasks were outlined. This document contributes to addressing issues related to ensuring national and regional security, combating illegal migration and trafficking in human beings.

Keywords: *hotspot, temporary center, illegal migration, crisis situation, Republic of Moldova, European Union.*

LE CONCEPT DE “HOTSPOT” DANS LA GESTION UNITAIRE ET COHÉRENTE D’UN ÉVENTUEL AFFLUX D’ÉTRANGERS

La proximité de la Moldavie avec l’Union Européenne nécessite une reconfiguration des politiques de sécurité en accord avec celles de l’UE.

En tant que pays participant à la Politique Européenne de voisinage (PEV), la Moldava déploie des efforts considérables pour sécuriser les frontières orientales de l’Union et gérer efficacement les situations de crise.

Cet article vise à la recherche des principales actions à entreprendre au niveau européen et national pour la gestion efficace et efficiente d’une situation de crise, qui se manifeste par un afflux accru d’étrangers, qui prévoit la mise en place de procédures et d’outils pour l’accès au territoire, les contrôles aux frontières, la documentation des étrangers, et enfin et surtout le logement pour clarifier leur statut et la prise de décision. Un rôle important dans ce domaine a été joué par l’approbation de l’acte normatif sur “le mécanisme national pour une gestion unitaire et cohérente de la situation en cas d’afflux accru d’étrangers”, où les objectifs et les tâches institutionnelles ont été définis. Ce document contribue à résoudre les problèmes liés à la sécurité nationale et régionale, à la lutte contre la migration illégale et la traite des êtres humains.

Mots-clés: *hotspot, centre temporaire, migration illégale, situation de crise, République de Moldova, Union Européenne.*

КОНЦЕПЦИЯ «ГОРЯЧЕЙ ТОЧКИ» В УНИТАРНОМ И СОГЛАСОВАННОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИ ВОЗМОЖНОМ НАПЛЫВЕ ИНОСТРАНЦЕВ

Непосредственное соседство Молдовы с Европейским союзом диктует необходимость изменения политики безопасности в соответствии с политикой ЕС. В качестве государства, участвующего в Европейской политике соседства (ЕПС), Республика Молдова прилагает значительные усилия для обеспечения безопасности восточных границ европейского сообщества и эффективного управления возможными кризисными ситуациями.

В данной статье исследуются основные действия, предпринимаемые на европейском и национальном уровне для эффективного управления кризисными ситуациями, проявляющиеся при увеличении потока иностранцев. В подобных ситуациях предусмотрено создание процедур и инструментов для доступа иностранцев на национальную территорию, пограничного контроля, документирования иностранцев и, наконец, что не менее важно, их размещения в специальных временных центрах до выяснения их статуса и принятия соответствующих решений. Важную роль в этой области сыграло принятие нормативного акта «О национальном механизме унитарного и последовательного управления ситуацией в случае увеличения притока иностранцев», в котором были обозначены институциональные цели и задачи. Этот документ способствует решению вопросов, связанных с обеспечением национальной и региональной безопасности, борьбой с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

Ключевые слова: *«горячая точка», временный центр, нелегальная миграция, кризисная ситуация, Республика Молдова, Европейский союз.*

Descrierea problemei

În contextul actual al crizei refugiaților, statele europene se confruntă cu situații în care numărul mare de persoane care trec frontierele depășește capacitatea normală de procesare, respectiv și gestionarea într-un mod coordonat a afluxului de migranți. În astfel de situații, este necesar ca un stat care se confruntă cu o presiune disproporționată a migrației la frontierele sale să-și adapteze o agendă de măsuri care îi vor permite statului vizat să își păstreze frontierele intacte și totodată să asigure respectarea drepturilor omului.

Prezentul articol pornește și de la faptul că de cele mai multe ori măsurile întreprinse și gradualitatea intervenției impune precizări mult mai clare decât cele actuale, având în vedere formele de manifestare nonviolente sau violente la care trebuie să răspundă forțele angajate în soluționarea situației de criză.

De asemenea, potențialul în managementul situațiilor de criză reprezintă premisele și disponibilitățile de a prelua și adapta, la specificul situațional creat, metode și procedee operaționale, de cuantificare și evaluare a concordanței dintre forțe și mijloace care fac posibilă și necesară modelarea procesului operațional la gestionarea unui eventual aflux de străini în Republica Moldova. Evaluarea parametrilor, a indicatorilor specifici capacității operaționale constituie un obiectiv, pe care managementul situațiilor de criză, prin instrumentele teoretico-metodologice caracteristice, trebuie să-l realizeze cu preponderență.

Conceptul de management al crizelor cunoaște o largă utilizare, cu multiple și variate înțelesuri, constituit dintr-un ansamblu organizat de concepte, principii, funcții, reguli, norme, structuri, proceduri, instrumente și tehnici prin care sunt explicate și dirijate fenomenele ce se produc la nivelul societății. Prin urmare, potențialul operațional, în general, se exprimă printr-o gamă de factori de or-

din cantitativ și calitativ, specifici situației, inclusiv situațiilor de criză frontalieră. Raportarea procedurilor operaționale la exprimarea dimensiunilor activității umane, este considerat, pe bună dreptate, unul dintre cei mai importanți factori ai capacității operaționale de intervenție. Specialiștii în gestionarea situațiilor de criză, în marea lor majoritate, sunt de părere că elementele capacității operaționale a unui stat sunt: efectivele forțelor de ordine, armamentul și echipamentul special, structura organizatorică și coeziunea forțelor de intervenție, pregătirea specială a efectivului, nivelul aptitudinilor practice de operare.

Abordarea de tip „hotspot” în gestionarea fluxurilor de migrație

Fluxurile de refugiați și de migranți care au început în vara anului 2015 și s-au intensificat în toamnă au plasat continentul European în fața unor provocări fără precedent. Astfel, în Italia, în vara anului 2015 pentru prima dată este aplicat *conceptul de tip „hotspot”*. În ce constă această abordare? Un “hotspot” este o zonă situată la frontierele externe a UE unde persistă o presiune disproporționată a migrației. Tocmai prin astfel de “hotspot” intră pe teritoriul UE majoritatea migranților. Cu încurajarea Comisiei Europene, Guvernul Italian a instituit șase zone „hotspot”, și anume în Lampedusa, Pozzallo și Porto Empedocle. Agențiile europene relevante sunt pregătite să mobilizeze personal suplimentar, în funcție de necesități. Amenajarea “hotspoturilor” din Taranto, Trapani și Augusta presupune lucrări de anvergură, în aceste locații, urmează să fie construite unități de primire, întrucât, în prezent, înregistrarea are loc în corturi, neexistând posibilitatea de a-i găzdui pe oameni.

Exact acestea sunt și zonele în care UE trebuie să acorde sprijin operativ, astfel încât migranții care sosesc să fie înregistrați și să se evite deplasările lor necontrolate către alte state membre. UE

acordă sprijin operativ statelor sale membre prin intermediul agențiilor sale competente, și anume FRONTEX, EUROPOL și Biroul European de Sprijin pentru Azil, sub controlul deplin al statului membru gazdă. Această abordare constă într-un concept operațional prin care se urmărește sporirea la maximum a valorii adăugate a acestui sprijin, prin intermediul unor echipe de sprijin pentru gestionarea migrației. Este vorba despre un cadru operațional menit să le permită autorităților să își concentreze măsurile de sprijin asupra zonei în care este cea mai mare necesitate de acestea, să își coordoneze intervențiile și să coopereze îndeaproape cu autoritățile statului membru gazdă. [1]

Abordarea menționată supra prevede că agențiile competente ale UE, și anume FRONTEX, EUROPOL și Biroul European de Sprijin pentru Azil, oferă statului membru gazdă un sprijin specific fluxului de migranți, în funcție de mandatul și de know-how-ul lor. În acest scop, agențiile trimite echipe de experți direct la “hotspot” din statul membru gazdă. Aceste echipe sunt constituite din experți trimiși de alte state membre. Componenta și cunoștințele de specialitate ale echipelor de sprijin sunt adaptate la situația și la necesitățile specifice “hotspotului” în care acestea își desfășoară activitatea pentru a veni în sprijinul autorităților din statul membru gazdă. FRONTEX mobilizează experți în verificare și pune la dispoziție birouri mobile pentru a ajuta statul membru gazdă să înregistreze și să dactilografieze migrații la sosire. În plus, FRONTEX mobilizează echipe de experți pentru a sprijini acțiunile întreprinse în vederea obținerii, din partea migranților a informațiilor care să permită cartografierea rutelor către Europa urmate de migranți și a modului în care operează călăuzele lor. În caz de necesitate, experții trimiși de FRONTEX acordă asistență în materie de returnare și coordonează zborurile de returnare. Experții din cadrul Biroului European de Sprijin pentru Azil acordă statelor membre gazdă

asistență la înregistrarea solicitanților de azil și la întocmirea dosarelor. EUROPOL și EUROJUST formează echipe de anchetatori pentru a sprijini culegerea de informații cu scopul de a lichida rețelele de traficanți.

Astfel, FRONTEX în 2019 a raportat un total de 141.846 de persoane detectate la trecerea ilegală a frontierei externe a UE, ceea ce reprezintă o scădere de 4,9% în comparație cu numărul de detecții înregistrate în 2018 [2], care constituie 150.114 persoane. [3]

Operaționalizarea deplină a “hotspoturilor” oferă desfășurarea deplină a tuturor activităților necesare “autorizării” accesului migranților pe teritoriul UE, și anume:

- Trierea (verificarea prezenței obiectelor interzise sau periculoase, controlul medical primar, interviuarea);

- Verificarea documentelor (controlul de frontieră);

- Prelevarea amprentelor digitale – dactilografierea;

- Înregistrarea (perfectarea actelor de identificare provizorii, înregistrarea în baza unică de date privind migrații);

- Cazarea, dislocarea în Centrele pentru migranți.

Punerea în aplicare a conceptului de “hotspot” va garanta, de asemenea, că migranții sunt informați în mod corespunzător și îndrumați să urmeze fie procedura de azil, fie procedura de returnare.

Continuarea proceselor migraționiste în statele UE presupune mai multe riscuri. Pe de o parte, va continua situația actuală prin care atenția UE este captată de această problemă fiind trecut cu vederea subiectul Parteneriatului Estic. Pe de altă parte, acțiunile statelor din Balcani și Europa de Est de combatere a migrației ar putea determina căutarea unor noi trasee de emigrare dinspre Asia și Africa în UE. Republica Moldova ar putea fi privită de

persoanele implicate în traficul de migrație drept un traseu de migrare spre UE. Insecuritatea poate diviza și mai mult UE pe grupuri regionale de țări (Nord, Est, Sud), marcând schimbări în principiile arhitecturii sociale și în politicile unor state membre ale UE [5]. În clasamentul statelor ce servesc drept țară de tranzit către UE, pe primul loc se află Turcia, țară care în 2019 a fost tranzitată de către aproximativ 85.000 migranți. Republica Moldova în acest clasament figurează pe locul 12 [2], servind drept “cap de pod” pentru aproximativ 1.400 migranți ilegali. [8]

Având în vedere contextul geopolitic actual la nivel regional și mondial, precum și posibilitatea apariției unui aflus sporit de străini pe teritoriul Republicii Moldova, ca urmare a unor evenimente generate de factori de natură politică, socială, economică sau militară, la 24 martie 2015, Poliția de Frontieră în comun cu alte entități ale Ministerului Afacerilor Interne au planificat și desfășurat un exercițiu tactic complex, cu forțe și mijloace în teren. Exercițiul a fost organizat în scopul testării capacităților de reacție a polițiștilor de frontieră în diferite situații, aplicațiile desfășurându-se în mai multe zone ale raionului Ungheni. [6]

De asemenea, anticipat elaborării unui mecanism de gestionare a unui aflus sporit de străini, a fost desfășurat, la 10 decembrie 2015, un alt exercițiu operativ-tactic “CARPF-2015”, prin care Poliția de Frontieră a testat capacitatea de reacție a instituției, în contextul crizei refugiaților și migranților din Europa. [7]

În asemenea circumstanțe, necesitatea creșterii capacității operative a instituțiilor și autorităților implicate în managementul unui aflus sporit de străini, în scopul asigurării / protejării interesului public, a fost elaborat *Mecanismul național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflus sporit de străini*. Obiectivul principal al mecanismului îl reprezintă utilizarea resurselor

umane, tehnice și materiale disponibile în vederea gestionării, în condiții de eficiență și operativitate, a crizei generate de un aflus mare de străini pe teritoriul Republicii Moldova. Aflusul sporit de străini poate apărea spontan sau poate fi generat de eventuale riscuri prognozate.

Odată cu aplicarea mecanismului se pune în aplicare Planul de Contingență pentru gestionarea unei situații de criză în cazul unui aflus sporit de străini. Activitățile incluse în Planul de Contingență se realizează în 2 faze, identificate prin alerte de gradul I “Cod Verde”, de gradul II “Cod Galben” și de gradul III “Cod Roșu”.

Faza I cuprinde “Codul Verde”, și “Codul Galben” este gestionată de către Ministerul Afacerilor Interne, presupune un aflus de străini de până la 500 de persoane pe zi.

Faza II cuprinde “Codul Roșu” este gestionată de către grupul de lucru interinstituțional și presupune un aflus de la 500-1.000 și mai mulți străini pe zi.

Pentru soluționarea situației generate de un aflus sporit de străini se înființează “*Centrul provizoriu de gestionare a situației de criză în cazul unui aflus sporit de străini*”, sub conducerea Ministerului Afacerilor Interne.

În cadrul Centrului sunt desfășurate următoarele activități:

- trierea epidemiologică;
- controlul pentru autorizarea trecerii frontierei de stat;
- documentarea străinilor;
- primirea și înregistrarea cererilor de azil;
- stabilirea statutului străinilor care nu solicită protecția Republicii Moldova (azil);
- cazarea străinilor care fac obiectul activităților realizate în cadrul Centrului;
- alte activități specifice, destinate clarificării statutului juridic al străinului. [4]

Centrul provizoriu de gestionare a situației de criză în cazul unui aflux sporit de străini reprezintă locuri / spații special amenajate pentru recepția migranților, controlul trecerii frontierei de stat, protecția sănătății publice și clarificarea situației străinilor care se prezintă la frontieră, având regimul zonei de tranzit. Centrul este administrat de către Ministerul Afacerilor Interne, este organizat și dotat astfel încât să ofere condiții adecvate de cazare, hrană, asistență medicală primară și igienă personală străinilor care alcătuiesc obiectul activităților realizate în cadrul acestuia.

Prin aprobarea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini este definitivată doar o parte a problemei. În continuare rămâne neexploatăta componenta operațională a Mecanismului (forțele necesare, mijloacele logistice și cele tehnice, simularea unor situații de criză, etc).

Pentru a realiza o analiză privind necesarul de resurse operaționale, în comparație cu practicile statelor UE, se utilizează **conceptul de “hotspot - centru provizoriu” bazat pe “culuare”** (vezi Anexa 1). Astfel, în cadrul “hotspotului” sunt create “culuare”, unde are loc întreaga procedură, necesară “autorizării” accesului migranților pe teritoriul național.

Astfel, pentru a calcula timpul necesar la controlul unei persoane pe “culuar”, se folosește formula:

$$T1p = (Tr5') + (CF5') + (Dc20') + (Az8') + (Cz10') = 48'$$

Unde:

- Tr – trierea medicală, min;
- CF – controlul de frontieră, min;
- Dc – documentarea străinului, min;
- Az – înregistrarea cererilor de azil, min;
- Cz – cazarea în centru, min;
- Fl 500 p – fluxul zilnic de migranți, persoane;

- 8h – timpul normat de muncă a unui angajat, ore;

- X T1p – timpul necesar pentru controlul unei persoane, min;

- X Ttot – timpul total necesar controlul fluxului de migranți, min;

- X Ang – numărul total de angajați necesar pe un culuar, persoane.

La procesarea întregului aflux de străini, se vor lua în considerație datele privind numărul de persoane și timpul necesar la controlul unei persoane:

$$X Ttot = \frac{T1p \cdot 48'}{Fl \cdot 500 p} = 24000' : 60' = 400 \text{ (h)}$$

Subsecvent, numărul total de angajați necesar pe un „culuar”:

$$X Ang = \frac{Ttot \cdot 400h}{8h} = 50 \text{ (angajați)}$$

Efectuând calculele respective, putem concludiona că necesarul optim al angajaților antrenați în activitatea unui “hotspot - centru provizoriu”, pentru a face față cerințelor, trebuie să fie în jur de **50 angajați** ai Ministerului Afacerilor Interne a Republicii Moldova.

În consecință pentru gestionarea eficientă a afluxului de străini, un rol foarte important îl au capacitățile instituționale de alocare a resurselor materiale și umane din fondul de urgență sau din rezervele materiale de stat și de mobilizare, în timp cât mai rezonabili, în locațiile ce prezintă risc.

Asigurarea informațională prin mecanismele de cooperare transfrontalieră va asigura livrarea de informații privind numărul aproximativ de migranți, naționalitatea și etnia lor, eventualii lideri de grup, călăuze, predispunerea spre cooperare, etc. Succesul operațional este asigurat inclusiv și de componenta mass-media, emisia corectă a mesajelor, informarea corectă a populației băștinașe, evitarea

dezinformării și mesajelor “fake news”. Astfel, suportul informațional va asigura menținerea ordinii publice pe itinerarele de deplasare a migranților și minimizează eventualele situații de conflict.

Concluzii

Fenomenul migraționist internațional condiționează probleme atât la adresa securității europene, cât și pentru activitatea instituțiilor responsabile. Ultimele evoluții în plan internațional, volumul imens de refugiați declanșat în 2015 și continuat sporadic pe parcursul anilor până în prezent, a pus liderii politici europeni într-o situație de incertitudine: pe de o parte - necesitatea economiilor europene de a suplini deficitul de muncitori, iar pe de altă parte - migrația internațională (în special cea de origine musulmană), se manifestă ca o amenințare la adresa securității economice, culturale, sociale, cu repercusiuni asupra culturii și economiilor europene. Astfel, analizând fenomenul “hotspot”, putem menționa că la momentul Uniunea Europeană nu este pregătită să gestioneze eficient fluxurile migraționiste și poate deveni câmp de confruntare între diverse culturi religioase.

Progresele înregistrate în gestionarea fluxurilor migraționiste, în mare parte se datorează măsurilor puse în aplicare, individual, la inițiativa guvernelor statelor membre a Uniunii Europene. Cu toate acestea, experiența demonstrează că fluxurile migraționiste fac obiectul unor variații extreme. Statele membre UE și vecinii lor, inclusiv Republica Moldova, trebuie să dea dovadă de vigilență și hotărâre suficientă pentru a răspunde oricăror schimbări în operarea fluxurilor migraționiste.

Bibliografie

1. COM(2015) 490 COMUNICARE CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL EUROPEAN ȘI CONSILIU, Gestionarea crizei refugiaților: măsuri operaționale, bugetare și juridice imediate în cadrul Agendei europene privind migrația, Anexa 2, p.2, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_ro.pdf
2. FRONTEX, Annual Risk Analysis for 2020, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf
3. FRONTEX, Annual Risk Analysis for 2019, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf
4. Hotărârea Guvernului nr.1146 din 20.12.2017 cu privire la aprobarea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini, Publicat în Monitorul Oficial la 29.12.2017, Nr.464-470 art.1276. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340066&lang=1>
5. IDIS Viitorul, Cele mai importante riscuri și amenințări pentru Republica Moldova în 2017, p.15, http://www.viitorul.org/files/library/5452294_md_risks_redus_1.pdf
6. Polițiștii de frontieră își sporesc capacitățile de reacție, <http://border.gov.md/index.php/ro/2183-politistii-de-frontiera-isi-sporesc-capacitatile-de-reactie>
7. Poliția de Frontieră și-a autoevaluat capacitățile de gestionare a fluxurilor migraționale, <http://border.gov.md/index.php/ro/2718-politia-de-frontiera-si-a-autoevaluat-capacitatile-de-gestionare-a-fluxurilor-migrationala>
8. <http://www.border.gov.md/index.php/ro/activitatea-operationala>

Conceptul de tip „Hotspot - Centru Provizoriu”

