INTEGRAREA DIFERENȚIATĂ ÎN POLITICA EUROPEANĂ DE MIGRAȚIE: OPORTUNITĂȚI ȘI LIMITE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA ȘI TURCIA ÎN CONTEXTUL NOULUI PACT PRIVIND MIGRAȚIA ȘI AZILUL

DIFFERENTIATED INTEGRATION INTO EUROPEAN MIGRATION POLICY: OPPORTUNITIES AND LIMITS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND TURKEY IN THE CONTEXT OF THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

CZU:325.254(478:560)
https://doi.org/10.53783/mtrmt2025.04

Liliana BENIUC, *doctor în științe politice,*
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
al Universității de Stat din Moldova
ORCID: 0000-0002-1094-2662
e-mail: liliana.beniuc@usm.md

Summary

The article analyses how differentiated integration in European migration policy shapes the European Union's cooperation with the Republic of Moldova and Turkey in the context of the New Pact on Migration and Asylum. Theoretically, it draws on the literature on differentiated integration in sensitive areas and on the externalisation of migration control to explain why and how the EU resorts to asymmetric partnerships with third countries. Methodologically, the research is based on qualitative content analysis of the Pact's normative framework, key documents and policy reports, complemented by a comparative examination of two case studies: the Republic of Moldova – an "exemplary pupil" of the Eastern Neighbourhood – and Turkey, a "frozen" candidate state but strategic partner. The findings highlight opportunities for both states: approximation to the EU acquis, access to financial and operational instruments, capacity-building and an enhanced geopolitical profile. At the same time, the analysis reveals costs and risks: being "locked" into the role of buffer states, the straining of human rights standards, mutual dependence and the instrumentalisation of migration in political bargaining. The study concludes that differentiated integration can contribute to European security only if it is accompanied by robust frameworks for normative compliance, transparency and democratic monitoring of cooperation with third countries.

Keywords: *differentiated integration, New Pact on Migration and Asylum, European security, EU migration policy, Republic of Moldova, Turkey.*

Introducere. În ultimul deceniu, politica de migrație și azil a Uniunii Europene a devenit unul dintre cele mai dinamice domenii ale integrării europene, plasat la intersecția dintre imperativele de securitate, angajamentele normative ale UE și

presiunile geopolitice generate de crizele regionale. „Criza migrației” din 2015–2016 și procesul anevoios de reformare a Sistemului European Comun de Azil au scos în evidență dificultatea statelor membre de a ajunge la un compromis stabil privind partajarea responsabilităților, ceea ce a favorizat recursul la formule flexibile de cooperare și la consolidarea dimensiunii externe a politicii de migrație. Noul Pact privind Migrația și Azilul, propus în 2020 și adoptat în 2024, se înscrie în această logică, combinând reforme interne cu intensificarea cooperării cu statele terțe. În acest context, integrarea diferențiată s-a impus ca un cadru analitic esențial pentru înțelegerea evoluțiilor recente din domeniul migrației și azilului: atât la nivel intern – prin *opt-out-uri*, participări selective la *acquis-ul Schengen* și la sistemul Dublin –, cât și la nivel extern, prin includerea unor state terțe, precum Republica Moldova sau Turcia, în regimul european de guvernanță a migrației, fără acordarea statutului de stat membru. Actualitatea și importanța temei derivă, pe de o parte, din tensiunea structurală dintre flexibilitatea integrării diferențiate și riscul fragmentării normative, iar pe de altă parte, din rolul tot mai vizibil al statelor vecine în gestionarea migrației către UE.

Obiectul de studiu al articolului îl constituie cadrul teoretic al integrării diferențiate în politica de migrație a UE și aplicarea sa la dimensiunea externă, cu accent pe cooperarea cu Republica Moldova și Turcia în contextul Noului Pact privind Migrația și Azilul. Scopul cercetării este de a analiza critic modul în care integrarea diferențiată, combinată cu externalizarea controlului migrației, generează oportunități și limite pentru aceste două state. În vederea atingerii acestui scop, articolul își propune următoarele obiective: (1) clarificarea conceptuală a integrării diferențiate în domeniul migrației și azilului; (2) evidențierea legăturii dintre integrarea diferențiată și „abordarea globală”/Noul Pact privind Migrația și Azilul; (3) analiza poziționării Republicii Moldova și Turciei în arhitectura externă a UE de migrație.

Materiale și metode. Articolul se bazează pe o cercetare teoretico-practică și documentară, care combină clarificarea conceptuală a sintagmei „integrare diferențiată” cu analiza aplicată a politicii europene de migrație în două studii de caz: Republica Moldova și Turcia. Baza empirică este constituită din trei categorii de surse: documente primare ale UE (tratate, legislație europeană, comunicate și propuneri ale Comisiei Europene, concluzii ale Consiliului European, acorduri de asociere), studii și rapoarte instituționale (în special cele elaborate pentru Parlamentul European,) și literatura academică de specialitate privind integrarea diferențiată, dimensiunea externă a politicii de migrație și externalizarea controlului migrației. Metodologic, cercetarea utilizează analiza calitativă de conținut a acestor surse, pentru a identifica mecanismele juridice și politice ale integrării diferențiate, completată de o abordare comparativă de tip studiu de caz (Republica Moldova – „elev model” din Vecinătatea Estică, Turcia – stat candidat „înghețat”, dar partener strategic). Analiza acoperă perioada de la instituționalizarea GAM/GAMM până la adoptarea Noului Pact privind Migrația și Azilul (cu accent pe 2015–2024), integrează elemente de analiza secvențială a procesului decizional și o evaluare normativă a coerenței dintre aranjamentele de integrare diferențiată / externalizare și valorile declarate ale UE.

Rezultate și discuții.

Cadrul teoretic al integrării diferențiate în politica de migrație a Uniunii Europene. Integrarea diferențiată reprezintă unul dintre conceptele-cheie utilizate pentru a descrie evoluția recentă a procesului de integrare europeană, în special în domeniile considerate sensibile din perspectiva suveranității statale, precum politica de migrație și azil. În sens larg, „*integrarea diferențiată*" desemnează situațiile în care nu toate statele participante la construcția europeană sunt încadrate în aceeași măsură, în aceleași politici sau în același ritm, existând „*cercuri concentrice*", „*viteze*" sau „*niveluri*" distincte de angajament și asumare a *acquis-ului comunitar*. În literatura de specialitate, „integrarea diferențiată" este definită ca variație în aplicabilitatea normelor UE și participarea statelor la politicile comune. De exemplu, anumite reguli, drepturi sau obligații se aplică numai unui grup de state, în timp ce altele beneficiază de derogări sau clauze de neparticipare. Cercetătorii Schimmelfennig și Winzen insistă asupra dimensiunii juridice a fenomenului, descriind integrarea diferențiată ca situația în care norme formal valide ale UE exclud sau exceptează explicit unele state membre de la obligațiile sau beneficiile respective [1].

În funcție de raportul dintre actorii implicați și nivelul de participare, pot fi distinse două forme principale de integrare diferențiată: a) *integrarea diferențiată internă*, care se referă la variațiile dintre statele-membre ale UE (regimuri de *opt-out*, participări selective la anumite politici sau componente ale acquis-ului); 2) *integrarea diferențiată externă*, care implică participarea actorilor non-membri (state candidate, țări din vecinătate, parteneri strategici) la anumite politici sectoriale ale UE, fără a beneficia de statutul deplin de stat-membru [2].

În domeniul politicii de migrație și azil, integrarea diferențiată a fost, după cum subliniază Janine Silga, una dintre cele mai vizibile expresii ale încercării de a concilia ambiția unui spațiu de libertate, securitate și justiție cu rezervele statelor membre față de transferul de competențe într-un domeniu profund legat de „*puterea de stat*" [3]. Proliferarea mecanismelor de *opt-out* (Danemarca, Regatul Unit, Irlanda), participarea diferențiată la *acquis-ul Schengen* și la sistemul Dublin, precum și varietatea regimurilor de transpunere a standardelor comune ilustrează această *dimensiune internă a integrării diferențiate*. Pe de altă parte, odată cu dezvoltarea *dimensiunii externe a politicii de migrație*, a devenit tot mai evident că integrarea diferențiată depășește granițele formale ale Uniunii Europene. State terțe, precum Turcia, Maroc sau Republica Moldova, sunt integrate parțial în regimul european de guvernanță a migrației prin acorduri de readmisie, facilitarea vizelor, parteneriate pentru mobilitate, dialoguri pe migrație și asocierea la anumite instrumente operaționale (Frontex, EASO/UEAA), fără a participa însă la procesul decizional propriu-zis [4].

Cercetătoarea Silga sugerează că, pentru a evalua critic integrarea diferențiată în politica de migrație, este necesară nu doar analiza mecanismelor sale instituționale, ci și examinarea modului în care acestea afectează coerența normativă a proiectului european. Dacă integrarea diferențiată devine un instrument de „*gestionare prin excepție*" a migrației, atunci există riscul ca valorile declarate – solidaritatea, dem-

nitatea umană, respectul pentru drepturile fundamentale – să fie aplicate selectiv, în funcție de statutul persoanelor și de poziția lor geografică față de frontierele UE.

În opinia noastră, *integrarea diferențiată a UE* poate fi înțeleasă ca un cadru de guvernanță flexibilă, care permite statelor-membre să decidă asupra gradului și ritmului de integrare într-un domeniu politic, iar Uniunii Europene - să extindă de facto spațiul de aplicare a propriilor norme și instrumente dincolo de frontierele sale, prin includerea statelor terțe în forme variabile de cooperare. În domeniul migrației, această flexibilitate a fost justificată prin necesitatea de a adapta politicile la sensibilitățile naționale și la diferite configurații geopolitice din vecinătatea UE. În același timp, integrarea diferențiată generează riscul unei fragmentări structurale și normative, atât în interiorul Uniunii, cât și în relația sa cu statele terțe

Politica de migrație și azil a UE a evoluat dintr-un cadru predominant interguvernamental, concentrat în jurul cooperării polițienești și al controlului frontierelor, către un regim „*quasi-integrat*" în care instituțiile europene joacă un rol important. Primele inițiative – *acordurile Schengen* și *cooperarea în format TREVI* – au fost dezvoltate în afara cadrului comunitar, ca răspuns la temerile statelor cu privire la pierderea controlului asupra frontierelor și asupra politicii de vize [5]. Treptat, prin Tratatul de la Amsterdam și, ulterior, Tratatul de la Lisabona, domeniul migrației și azilului a fost introdus în arhitectura juridică a Uniunii Europene ca parte a spațiului de libertate, securitate și justiție. Articolele 67, 77 și 78 TFUE atribuie UE competențe în definirea unei politici comune privind controlul frontierelor externe, vizele, azilul și migrația legală, în paralel cu consolidarea rolului Parlamentului European și al Curții de Justiție a UE [6]. În pofida acestei „*comunitarizări*" treptate, politica de migrație rămâne marcată de mecanisme instituționale complexe, care presupun cooperarea strânsă între statele membre, Comisia Europeană, Consiliul UE, Parlamentul European și agențiile specializate; un grad ridicat de interguvernamentalism în definirea liniilor politice generale și a compromisurilor sensibile. În același timp, „criza migrației" din 2015–2016 a acționat ca un catalizator pentru accelerarea și, totodată, pentru tensionarea integrării în acest domeniu. Necesitatea de a gestiona fluxurile crescute de solicitanți de azil și migranți a determinat adoptarea unui număr însemnat de reforme – de la măsuri temporare de relocare, până la consolidarea agențiilor, precum Frontex și EASO –, fără ca acestea să conducă la un consens stabil între statele membre.

Legătura dintre integrarea diferențiată și externalizarea controlului migrației constituie un element central al arhitecturii actuale a guvernanței europene a migrației. Prin „*externalizare*" se înțelege transferul unor componente ale politicii de migrație (controlul frontierelor, gestionarea cererilor de azil, returnările, găzduirea refugiaților) către state terțe, în schimbul unor beneficii financiare, politice sau simbolice pentru acestea. Analiza realizată de Ayselin Gözde Yıldız asupra politicii UE față de Turcia și Maroc arată că externalizarea se sprijină pe acorduri de readmisie și aranjamente privind frontierele; condiționalități în materie de vize și liberalizare a regimului de călătorie; programe de consolidare instituțională și financiară; progra-

me regionale de protecție și dezvoltare, menite să „stabilizeze" refugiații în proximitatea zonelor de conflict, mai degrabă decât să faciliteze relocarea lor în UE [5]. Nina Goracci, analizând externalizarea controlului migrației în relațiile UE–Turcia și UE–Libia, evidențiază riscurile majore asociate acestor aranjamente: încălcări ale drepturilor omului, lipsă de transparență și mecanisme slabe de monitorizare, consolidarea unor regimuri autoritare sau semi-autoritare în statele partenere, precum și apariția unei „zone gri" de responsabilitate, în care nu este clar cine răspunde pentru încălcările comise în cadrul implementării acestor acorduri [8].

Studiul comandat de Parlamentul European privind cooperarea cu statele terțe în domeniul migrației subliniază caracterul predominant securitar al acestor instrumente: accentul este pus pe prevenirea migrației neregulate, întărirea controlului frontierelor și creșterea ratelor de returnare, în timp ce dimensiunile legate de migrația legală și integrare rămân relativ marginale [7]. În acest cadru, integrarea diferențiată externă ia forma unui regim asimetric de co-guvernanță: state precum Turcia sau Republica Moldova sunt integrate selectiv în regimul european de migrație – adoptă și implementează o parte a acquis-ului (control, readmisie, standarde minime de azil), primesc sprijin financiar și tehnic, participă la anumite instrumente operaționale ale UE – fără a avea însă acces la procesul decizional și fără a beneficia de distribuția solidară a responsabilităților [9].

Noul Pact privind Migrația și Azilul, propus de Comisia Europeană în 2020 și adoptat în 2024 de Parlamentul European și Consiliu, încearcă să depășească blocajele și eșecurile reformei Sistemului European Comun de Azil (SECA), propunând o arhitectură de guvernanță „*comprehensivă*", dar păstrând o serie de mecanisme care consolidează logica diferențierii (flexibilitate în contribuțiile statelor la solidaritate, mecanisme variate de partajare a responsabilității, combinarea migrației legale cu returnările și controlul la frontieră).

Generalizând cele menționate, considerăm că integrarea diferențiată în domeniul migrației și azilului se manifestă atât intern – prin opt-*out-uri*, participare selectivă la acquis-ul Schengen și la sistemul Dublin –, cât și extern, prin includerea unor state terțe, precum Turcia, Maroc sau Republica Moldova în regimul european de guvernanță a migrației, prin acorduri de readmisie, facilitarea vizelor, parteneriate pentru mobilitate și cooperare cu agențiile UE, fără acces deplin la procesul decizional. În măsura în care această integrare diferențiată este strâns legată de externalizarea controlului migrației – transferul procedurilor de azil, al returnărilor și al gestionării refugiaților către state terțe –, se conturează un regim asimetric și predominant securitar, în care valorile declarate ale UE (solidaritate, demnitate umană, drepturi fundamentale) riscă să fie aplicate selectiv, în funcție de statutul persoanelor și de poziționarea lor față de frontierele Uniunii Europene.

Noul Pact privind Migrația și Azilul și externalizarea cooperării UE cu statele terțe.

Dimensiunea externă a politicii de migrație a UE a fost structurată, începând cu mijlocul anilor 2000, în jurul conceptului de „*abordarea globală în materie*

de migrațiune” (GAM), transformat ulterior în „*abordarea globală în materie de migrație și mobilitate*” (GAMM) în anul 2011. GAMM este definită în studiile comandate de Parlamentul European drept cadrul politic general pentru dialogul și cooperarea cu statele terțe în domeniul migrației și azilului, întemeiat pe patru piloni: (1) prevenirea și combaterea migrației neregulate, consolidarea gestiunii frontierelor și returnarea; (2) promovarea mobilității și facilitarea migrației legale și a integrării; (3) maximizarea sinergiilor dintre migrație și dezvoltarea statelor de origine; (4) promovarea azilului și protecției internaționale [10].

În discursul instituțional, GAMM este prezentată ca o abordare „comprehensivă și echilibrată”, menită să trateze împreună controlul migrației, dezvoltarea, mobilitatea legală și protecția refugiaților. Totuși, analiza empirică a implementării instrumentelor GAMM relevă o serie de dezechilibre structurale. Studiul privind cooperarea UE cu statele terțe în domeniul migrației, elaborat pentru Parlamentul European, arată că, în practică, pilonul dedicat combaterii migrației neregulate, întăririi controlului frontierelor și asigurării readmisiei este cel mai dezvoltat, atât în termeni de instrumente (acorduri de readmisie, cooperare cu Frontex), cât și de resurse financiare alocate, în timp ce pilonii consacrați migrației legale, dezvoltării și protecției internaționale rămân relativ subdezvoltați. Această asimetrie se reflectă într-o „imagine fragmentată și uneori incoerentă” a instrumentelor de cooperare externă: o multitudine de dialoguri regionale și bilaterale, parteneriate pentru mobilitate, agende comune, acorduri de readmisie, programe regionale de protecție și dezvoltare, instrumente operaționale (Frontex, EASO/EUAA), susținute de o arhitectură financiară dispersată.

Noul Pact privind Migrația și Azilul, prezentat de Comisia Europeană în septembrie 2020 și adoptat în mai 2024 prin opt acte legislative, se înscrie într-o relație ambivalentă cu moștenirea GAMM. Pe de o parte, el preia logica „abordării globale” și insistă asupra legăturii strânse dintre dimensiunea internă și cea externă a migrației, subliniind nevoia unui set coerent de politici, măsuri de solidaritate internă și parteneriate consolidate cu statele terțe. Pe de altă parte, Pactul nu introduce o strategie nouă pentru cooperarea cu statele terțe, ci reambalează instrumentele existente (dialoguri, parteneriate, acorduri de readmisie, programe regionale) într-un discurs al parteneriatelor „tailor-made”, al încrederii consolidate și al unei „abordări mai echilibrate” a intereselor reciproce [12]. Pactul constituie un compromis dificil între statele-membre și UE, atins după aproape un deceniu de „criză” (2015–2024) și după eșecul primei tentative de reformă a SECA. Accentul principal este pus pe dimensiunea internă: noi reguli privind procedurile și „solidaritatea internă” între statele membre. Autorii Marguerite Arnoux Bellavitis și Ariadna Ripoll Servent subliniază că, în timpul negocierilor, statele membre au insistat mai ales asupra procedurilor la frontieră și a returnărilor, iar Comisia a urmărit să răspundă acestor preferințe, păstrând în discurs ideea unei „abordări cuprinzătoare și holistice” care leagă dimensiunea internă de cea externă a migrației.

Elementul de noutate Noul Pact privind migrația și azilul rezidă în consolidarea instituțională și financiară a dimensiunii externe. Pactul conferă Comisiei Europene

și Serviciului European de Acțiune Externă un rol central în coordonarea relației cu statele terțe, în timp ce Frontex și Europol devin actori-cheie în operaționalizarea externalizării. În plan financiar, Pactul se sprijină pe Cadrul Financiar Multianual și pe noul Instrument de vecinătate, dezvoltare și cooperare internațională (NDICI), care prevede o țintă de aproximativ 10% din buget (în jur de 79,5 miliarde EUR) pentru acțiuni legate de migrație și guvernanța migrației în afara UE [12] În consecință, din perspectiva continuităților și rupturilor, Noul Pact poate fi înțeles ca o „nouă etapă" a arhitecturii inaugurate de GAMM: menține accentul pe control, returnare și externalizare, dar formalizează și extinde instrumentele existente, plasându-le într-un cadru mai coerent de integrare diferențiată față de statele terțe.

Paleta de instrumente a cooperării externe a UE în domeniul migrației și azilului este remarcabil de diversă. Studiul IPOL sintetizează această paletă de instrumente, arătând că Uniunea Europeană dispune de: (a) dialoguri regionale și bilaterale pe migrație; (b) Mobility Partnerships (MP) și Common Agendas on Migration and Mobility (CAMM); (c) acorduri de readmisie (EURA) și acorduri de facilitare a vizelor; (d) clauze migraționale în acordurile de asociere și cooperare; (e) Programe regionale de protecție (RPP) și Programe regionale de dezvoltare și protecție (RDPP); (f) instrumente operaționale ale agențiilor, în special Frontex și EASO/EUAA [10].

Dialogurile și procesele regionale (Procesul de la Rabat, Procesul de la Khartoum, procesele de dialog cu statele estice etc.) furnizează un cadru politico-diplomatic în care se discută prioritățile de cooperare, se formulează foi de parcurs și se evaluează implementarea. În plan practic, ele pregătesc terenul pentru instrumente mai „dure", precum acordurile de readmisie sau parteneriatele pentru mobilitate.

Parteneriatele pentru mobilitate (MP) reprezintă unul dintre cele mai avansate cadre de cooperare cu statele terțe, combinând promisiunea unei „mobilități mai bine gestionate" cu angajamente ferme în materie de control al migrației și readmisie. Moldova a fost printre primele state care au semnat un astfel de parteneriat (2008), însoțit de o serie de instrumente conexe – acord de asociere, acord de readmisie, facilitarea vizelor, programe regionale de protecție – ceea ce o transformă într-un caz emblematic al integrării diferențiate externe în domeniul migrației.

Agendele comune privind migrația și mobilitatea (CAMM) sunt concepute ca o variantă mai flexibilă a parteneriatelor pentru mobilitate, utilizată atunci când una dintre părți nu dorește sau nu poate să-și asume obligațiile politice asociate unui MP, în special semnarea unui acord de readmisie în schimbul facilitării vizelor. CAMM sunt documente neobligatorii juridic, care stabilesc priorități de cooperare, obiective și măsuri de sprijin (inclusiv pentru consolidarea capacităților administrative ale statelor partenere).

Acordurile de readmisie (EURAs) și *acordurile de facilitare a vizelor (VFAs)* constituie coloana vertebrală a regimului de control extern al migrației. Analiza IPOL arată o distribuție asimetrică: majoritatea acordurilor formale de readmisie au fost încheiate cu state din Europa de Est și Balcanii de Vest, în timp ce cooperarea cu statele din sudul și estul Mediteranei și din Africa se bazează adesea pe

aranjamente informale (memorandumuri, scrisori de intenție), mai greu de monitorizat și de supus controlului democratic. Această opacitate ridică semne de întrebare cu privire la respectarea drepturilor omului și la conformitatea cu dreptul internațional și european, în special în contextul returnărilor și al cooperării cu regimuri autoritare.

Instrumentele operaționale ale agențiilor, în special *Frontex* și *EASO/EUAA*, au cunoscut o expansiune continuă. Frontex este prezentată ca actor central al externalizării: dezvoltă aranjamente de lucru cu state terțe, participă la implementarea parteneriatelor pentru mobilitate și a proceselor regionale, sprijină operațiunile la frontieră și returnările, și detașează ofițeri de legătură pentru monitorizarea condițiilor din statele partenere. EASO/EUAA contribuie la consolidarea capacităților de azil și la implementarea programelor regionale de protecție, deși, după cum subliniază studiile, acțiunea sa externă rămâne mai puțin dezvoltată decât cea orientată spre control și readmisie.

Cercetătorii Paula García Andrade, Iván Martín și Sergo Mananashvili subliniază trei probleme majore ale acestui ansamblu de instrumente: 1) *dezechilibrul funcțional* – instrumente, care vizează controlul migrației neregulate, gestionarea frontierelor și returnările, în timp ce componentele legate de migrația legală, dezvoltare și protecție internațională rămân relativ marginale; 2) *dispersia și fragmentarea* – programe și instrumente, care generează suprapuneri, lipsă de vizibilitate și dificultăți de coordonare, atât pentru statele partenere, cât și pentru actorii europeni; 3) *deficite de transparență și răspundere* –instrumente politice neobligatorii și a acordurilor informale, care slăbesc controlul democratic și complică garantarea conformității cu standardele internaționale privind drepturile omului, mai ales în contextul cooperării cu regimuri cu bilanț problematic în materie de drepturi ale omului. În acest cadru, Noul Pact nu înlocuiește „vechea" arhitectură a instrumentelor, ci o reorientează și o intensifică, plasând-o explicit în slujba unei strategii de externalizare și de integrare diferențiată a statelor terțe în regimul european de migrație.

Analizele empirice arată însă că, în practică, pilonul centrat pe combaterea migrației neregulate, controlul frontierelor și readmisie a devenit dominant, în timp ce migrația legală, dezvoltarea și azilul au rămas subdezvoltate, generând o arhitectură fragmentată, dezechilibrată și dificil de coordonat a instrumentelor externe (dialoguri, parteneriate pentru mobilitate, acorduri de readmisie, aranjamente operaționale cu Frontex și EASO/EUAA). Noul Pact privind Migrația și Azilul (2020–2024) se înscrie într-o relație de continuitate critică față de această moștenire: pe de o parte, preia logica „abordării globale" și reafirmă interdependența dintre dimensiunea internă și cea externă, urmărind coerența dintre reformele SECA, solidaritatea internă și parteneriatele cu statele terțe; pe de altă parte, nu introduce un model cu totul nou de cooperare, ci reambalează instrumentele existente într-un discurs al parteneriatelor „*tailor-made*", al unei cooperări „mai echilibrate", dar în esență orientate spre control, returnare și prevenirea sosirilor. Noutatea Pactului constă în consolidarea instituțională și financiară a acestei dimensiuni externe – rol sporit al Comisiei,

SEAE, Frontex și Europol, precum și alocare țintită de cca 10% din Noul Instrument pentru Vecinătate pentru migrație ca principal vehicul bugetar –, ceea ce transformă Pactul într-o nouă etapă a arhitecturii inaugurate de GAMM: un cadru mai formalizat și mai bine finanțat de integrare diferențiată și externalizare, dar care reproduce atât oportunitățile de cooperare, cât și limitele structurale legate de dezechilibru, dispersie și deficit de transparență.

Republica Moldova și oportunitățile integrării diferențiate în politica europeană de migrațiune.

Republica Moldova ocupă o poziție centrală în arhitectura externă a politicii europene de migrație, fiind, în același timp, stat din Vecinătatea Estică, membră a Parteneriatului Estic, parte la Acordul de Asociere cu UE (inclusiv Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător – DCFTA) și, din iunie 2022, stat candidat la aderare. Acest cumul de statute o plasează într-un „cerc" foarte apropiat de Uniune, în care logica integrării diferențiate se îmbină cu logica pre-aderării: Moldova nu este stat-membru, dar participă extensiv la politicile europene, inclusiv în domeniul migrației și azilului, asumând o parte semnificativă a acquis-ului. În domeniul migrației, Republica Moldova este adesea prezentată în studiile instituționale drept un caz „de manual" de utilizare a instrumentelor Abordării globale în materie de migrație și mobilitate (GAMM) în Vecinătatea Estică: dialog politic structurat pe migrație, Parteneriat pentru mobilitate (Mobility Partnership) semnat în 2008, Acord de readmisie, Acord de facilitare a vizelor și, ulterior, liberalizarea regimului de vize pentru cetățenii cu pașapoarte biometrice [10].

Studiul cercetătorilor Paula García Andrade, Iván Martín și Sergo Mananashvili privind cooperarea UE cu statele terțe în domeniul migrației subliniază că Republica Moldova, alături de statele din Balcanii de Vest, a beneficiat de un „pachet" dens de instrumente – de la dialoguri politice și parteneriate tematice, la programe de asistență tehnică și financiară dedicate implementării acordurilor de readmisie și facilitării mobilității legale [10]. Din perspectiva Republicii Moldova, acest aranjament a deschis accesul la piața europeană a muncii și la spațiul european de mobilitate, devenind un factor major al integrării treptate a cetățenilor moldoveni în societățile statelor membre. Natalia Stercul arată că integrarea migranților moldoveni este evaluată prin opt grupuri de parametri – de la mobilitatea pe piața muncii și reîntregirea familiei, până la accesul la educație, sănătate, participare politică, reședință permanentă, cetățenie și combaterea discriminării – și evidențiază rolul decisiv al cadrului european în facilitarea acestor procese [14].

Semnarea Acordului de Asociere cu UE a marcat un nou nivel al europenizării politicilor moldovene în domeniul migrației și azilului. În paralel cu instrumentele externe ale UE, Republica Moldova a elaborat un cadru normativ intern substanțial: Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011–2020) și planul de acțiuni aferent, Strategia națională privind ocuparea forței de muncă, Programul „Diaspora 2025", legislația în domeniul migrației de muncă și programe privind integrarea migrației în strategiile de dezvoltare [14]. În acest sens, Republica Moldova este

integrată în regimul european de guvernanță a migrației atât prin „ramura externă" a politicii UE, cât și printr-un proces intern de convergență normativă.

Integrarea diferențiată externă a Republicii Moldova în politica europeană de migrație generează un set de oportunități, care pot fi sintetizate în trei dimensiuni: a) facilitarea mobilității legale, b) consolidarea capacităților instituționale și c) europenizarea cadrului normativ privind migrația, azilul și protecția drepturilor omului.

a) Liberalizarea regimului de vize și mobilitatea legală. Parteneriatul pentru mobilitate, Acordul de facilitare a vizelor și Acordul de readmisie au pregătit terenul pentru liberalizarea regimului de vize, intrată în vigoare la 28 aprilie 2014 pentru cetățenii moldoveni deținători de pașapoarte biometrice. Potrivit datelor sintetizate de Natalia Stercul, doar în perioada aprilie 2014 – aprilie 2018 peste 1,4 milioane de cetățeni ai Republicii Moldova au beneficiat de regimul fără vize pentru a călători în spațiul Schengen, ceea ce a transformat mobilitatea în una dintre „realizările tangibile" ale integrării europene resimțite direct de populație. Acest regim a avut efecte structurale multiple: creșterea numărului de vizite de scurtă durată, diversificarea destinațiilor de studiu și formare profesională, consolidarea rețelelor diasporale și facilitarea circulației circulare a forței de muncă. Din perspectiva integrării diferențiate, Republica Moldova beneficiază de o libertate de circulație aproape comparabilă cu cea a statelor membre pentru șederi de scurtă durată, fără a fi parte a UE, ceea ce confirmă caracterul „extensiv" al integrării externe în acest domeniu [14].

b) Consolidarea capacităților instituționale și administrative. Implementarea Acordului de readmisie UE–Republica Moldova, gestionarea regimului de vize și a liberalizării de călătorie au impus o profesionalizare accelerată a instituțiilor responsabile de migrație și azil, în special a Biroului Migrație și Azil (BMA) și a structurilor de frontieră. Studiul IPOL asupra cooperării cu statele terțe evidențiază faptul că UE a alocat peste 3 milioane EUR în perioada 2011–2015 pentru proiecte dedicate implementării Acordului de readmisie cu Republica Moldova, orientate spre consolidarea capacităților administrative, îmbunătățirea infrastructurii de gestionare a frontierelor și dezvoltarea mecanismelor de reintegrare a persoanelor returnate [10]. Această susținere financiară și tehnică a contribuit la modernizarea sistemelor de colectare a datelor, la profesionalizarea personalului din domeniul migrației și azilului, precum și la întărirea cooperării operaționale cu agențiile europene, în special Frontex și EUAA, plasând Republica Moldova într-un regim de co-guvernanță tehnică a fluxurilor migratorii la frontiera estică a UE.

c) Europenizarea cadrului normativ și a politicilor de integrare. Integrarea diferențiată a Republicii Moldova în arhitectura externă a UE a funcționat și ca un catalizator de europenizare a cadrului intern. Stercul arată că, în contextul Acordului de Asociere și al dialogului structurat cu UE, Republica Moldova a dezvoltat o bază normativă coerentă privind migrația, azilul, ocuparea forței de muncă și diaspora, orientată spre standardele europene de protecție și integrare a migranților. Planurile de acțiune în domeniul integrării, măsurile de combatere a discriminării, instrumentele de sprijin pentru reîntregirea familiei, accesul la educație și sănătate,

precum și facilitarea participării politice a diasporei ilustrează această convergență treptată cu politicile UE în domeniu. Din perspectiva teoriei integrării diferențiate, Republica Moldova se apropie de un „stat asociat aprofundat", care preia o parte considerabilă a acquis-ului în schimbul accesului extins la piață și la spațiul de mobilitate [14].

Adoptarea Noului Pact privind Migrația și Azilul (2020–2024) deschide o nouă etapă pentru cooperarea UE cu statele terțe, inclusiv cu Republica Moldova. Pactul reafirmă caracterul strategic al dimensiunii externe și promovează ideea unor parteneriate „*tailor-made*", adaptate specificului fiecărui stat sau regiuni, în care migrația este abordată într-un cadru mai larg de cooperare politică, economică și de securitate. Pentru Republica Moldova, statutul de stat candidat la UE se intersectează cu această logică a parteneriatelor diferențiate. Pe de o parte, există oportunități evidente: a) acces extins la finanțare europeană prin NDICI și alte instrumente, în special pentru consolidarea capacităților de azil, management al frontierelor și programe de integrare; b) aprofundarea cooperării operaționale cu Frontex și EUAA, inclusiv prin misiuni comune, detașarea de experți și participarea la rețele europene de analiză a riscurilor; c) integrarea treptată în Sistemul european comun de azil, prin preluarea acquis-ului relevant și armonizarea procedurilor, ceea ce poate îmbunătăți protecția persoanelor în mișcare pe teritoriul Republicii Moldova și crește predictibilitatea juridică [13].

Pe de altă parte, Noului Pact privind Migrația și Azilul poate genera și riscuri suplimentare, dacă aprofundarea cooperării este condiționată de acceptarea unor responsabilități sporite în materie de control și returnare, fără mecanisme proporționale de solidaritate și partajare a poverii. În măsura în care Pactul accentuează utilizarea conceptului de „*țară terță sigură*", există posibilitatea ca Republica Moldova să fie presată să accepte returnări rapide de persoane, care au tranzitat teritoriul său, inclusiv în contexte de securitate regională volatilă (de ex., războiul din Ucraina, riscuri hibride etc.). În plus, regimul politic intern al UE tinde să trateze cooperarea în materie de migrație și azil în termeni predominant funcționali – controlul frontierelor, reducerea sosirilor, creșterea numărului de returnări –, ceea ce poate conduce la o subordonare a dimensiunii de protecție și dezvoltare obiectivelor de securitate. Cercetătorii Arnoux Bellavitis și Ripoll Servent susțin că externalizarea este folosită ca „răspuns funcțional" la tensiunile politice interne, prin delegarea gestionării migrației către state terțe și utilizarea instrumentelor financiare și tehnice pentru a „depolitiza" problemele contestate în interiorul UE [13].

Turcia – studiu de caz de integrare diferențiată externă în domeniul migrației.

Relația Turciei cu Uniunea Europeană ilustrează, într-o formă paradigmatică, ceea ce literatura numește „*integrare diferențiată externă*" în domeniul migrației. Din punct de vedere formal, Turcia rămâne stat candidat la aderare, statut recunoscut la Consiliul European de la Helsinki (1999) și consolidat prin deschiderea negocierilor de aderare în 2005. Procesul de aderare la UE este însă, de facto, „*înghețat*":

numeroase capitole de negociere sunt blocate, dialogul politic pe tema statului de drept și a drepturilor omului este tensionat, iar perspectivele unei aderări efective sunt percepute ca fiind tot mai îndepărtate.

În același timp, din perspectiva guvernanței migrației și a securizării frontierelor externe ale UE, Turcia este tratată ca „*partener-cheie*", indispensabil gestionării fluxurilor migratorii dinspre Orientul Mijlociu și Asia către spațiul european. Această disonanță – stat candidat formal, dar partener strategic sectorial – configurează un statut dual: Ankara este exclusă, pe termen nedefinit, din proiectul politic al integrării depline, dar este profund integrată funcțional în regimul european de control al migrației și azilului, printr-un ansamblu de acorduri de readmisie, instrumente financiare și mecanisme operaționale.

Transformarea Turciei dintr-o țară predominant de emigrație într-o țară de tranzit și, treptat, de destinație reprezintă un element central al acestei mutații. Dacă în anii 1960–1970 Turcia era mai ales un stat sursă de migrație către Europa Occidentală (în special Germania, Olanda, Belgia), după sfârșitul Războiului Rece și, mai ales, după izbucnirea conflictelor din Irak (2003) și Siria (2011), teritoriul turc s-a transformat într-un coridor principal pentru migrația forțată și neregulată. Începând cu 2014, Turcia găzduiește cel mai mare număr de refugiați din lume, incluzând circa 3,6 milioane de sirieni aflați sub protecție temporară și aproximativ 370.000 de refugiați și solicitanți de azil de alte naționalități [11].

„Criza refugiaților" din 2015–2016 a adus în prim-plan această interdependență structurală. Rutele est-mediteraneană și balcanică au devenit canale principale de intrare în UE, iar Grecia și alte state de frontieră au fost copleșite de numărul sporit de sosiri. În acest context, Consiliul European și Guvernul Turciei au negociat Declarația UE–Turcia din martie 2016 (EU–Turkey Statement – EUTS), un aranjament politico-juridic atipic, situat la limita dintre acord internațional și instrument de *soft law*. Declarația UE–Turcia a prevăzut, în esență, returnarea în Turcia a migranților neregulați sosiți pe insulele grecești, aplicarea unei logici „unu-la-unu" (pentru fiecare sirian returnat, un alt sirian urma să fie relocat din Turcia în UE), accelerarea dialogului privind liberalizarea vizelor și acordarea unui pachet financiar substanțial prin *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT). Astfel, migrația devine un domeniu în care Turcia, deși nu avansează către aderare, este totuși integrată „de facto" în arhitectura de guvernanță a UE. Statutul dual – „*candidat blocat*" și „*paznic al frontierelor externe*" – este esențial pentru înțelegerea modului în care integrarea diferențiată externă funcționează ca soluție pragmatică la tensiunile dintre necesitatea cooperării și blocajul politic al extinderii.

Politica UE de externalizare a controlului migrației și azilului s-a dezvoltat gradual începând cu anii 1990, trecând prin mai multe faze distincte: consolidarea cadrului juridic și instituțional (1990–2003), configurarea unui cadru general de acțiune externă (2004–2014) și, după 2015, trecerea la o „nouă normalitate" marcată de externalizare diferențiată, bazată pe instrumente flexibile, informale și adesea situate în afara metodologiei comunitare clasice.

Etapa pre-candidatură și candidatura formală (până în 1999–2005). Cooperarea pe migrație a fost inițial subsumată Acordului de Asociere de la Ankara (1963) și Uniunii Vamale UE–Turcia (1995). Extinderea Schengen și creșterea preocupărilor privind migrația neregulată au determinat includerea unor clauze de migrație și readmisie în dialogul politic, dar instrumentele erau încă fragmentare.

Etapa pre-criză (2005–2014): europeanizare condiționată și pregătirea externalizării. După lansarea negocierilor de aderare în 2005, Turcia a fost integrată în logica mai largă a extinderii acquis-ului în domeniul spațiului de libertate, securitate și justiție. UE a utilizat o gamă largă de instrumente – politice, juridice, operaționale și financiare – pentru a stimula convergența normativă: 1) dialoguri tematice pe migrație și azil; 2) Acordul de readmisie UE–Turcia (EUTRA, 2013) și Foaia de parcurs pentru liberalizarea vizelor; 3) instrumente financiare de preaderare (IPA) destinate modernizării sistemului de management al frontierelor și al azilului [14].

Etapa post-2015: externalizare diferențiată și aranjamente excepționale. Criza umanitară din 2015–2016 a generat o schimbare de paradigmă. Literatura subliniază trecerea de la aranjamente formale și standardizate la „pachete" adaptate (*deals, compacts, declarații*), negociate rapid, în logica unei „stări de excepție" devenite normalitate. În cazul Turciei, această etapă este marcată de: a) Planul Comun de Acțiune UE–Turcia (2015), care a pregătit terenul pentru intensificarea cooperării; b) Declarația UE–Turcia (EUTS, 2016), care operationalizează returnările dinspre insulele grecești și consolidează rolul Turciei ca principală zonă tampon; c) Facility for Refugees in Turkey (FRIT) – un instrument financiar special, în valoare de 6 miliarde EUR (3+3 miliarde în două tranșe), destinat finanțării programelor de educație, sănătate, infrastructură locală și asistență socială pentru refugiați (de exemplu, programele ESSN și CCTE).

Externalizarea se manifestă printr-un ansamblu de instrumente interconectate: *instrumente politice* – dialoguri bilaterale și regionale, declarații comune, EUTS ca „pact de criză"; *instrumente juridice* – clauze de readmisie în acorduri, Acordul de Readmisie UE–Turcia, foaia de parcurs pentru vize, angajamente privind alinierea la acțiunile UE în domeniul migrației; *instrumente operaționale* – cooperarea cu Frontex (acum Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Gardă de Coastă) prin memorandumuri de înțelegere, implicarea EASO (actuala EUAA) în sprijinirea Greciei în procedurile de azil, programe finanțate din fonduri precum AMIF, ISF sau instrumente regionale de protecție; *instrumente financiare* – IPA, ENI (în prezent NDICI–Global Europe), FRIT și alte programe tematice destinate consolidării capacităților Turciei în domeniul migrației și azilului [14]. Prin combinația acestor instrumente, Turcia este ancorată într-un regim de integrare diferențiată: importă selectiv norme și practici ale UE (de exemplu în materie de readmisie, control la frontiere, managementul azilului), fără a beneficia de drepturile politice ale unui stat membru și fără garanția avansării procesului de aderare.

Cooperarea intensificată cu UE în domeniul migrației generează o serie de *oportunități pentru Turcia*, atât în plan instituțional și normativ, cât și în plan financiar și geopolitic.

a) Consolidarea capacităților instituționale și normative. Un prim set de beneficii este legat de modernizarea cadrului juridic și instituțional al politicilor de migrație și azil. Adoptarea Legii privind străinii și protecția internațională (Law on Foreigners and International Protection – LFIP, 2013) și instituționalizarea Direcției Generale pentru Managementul Migrației (DGMM) – astăzi Președinția pentru Managementul Migrației – reprezintă pași importanți în apropierea de standardele UE și ale regimului internațional de protecție a refugiaților. Aceste reforme au fost în bună măsură stimulate și sprijinite financiar de instrumentele UE de preaderare și de programele dedicate migrației și azilului. Sprijinul financiar masiv canalizat prin FRIT și prin alte programe (AMIF, IPA, ENI/NDICI) a permis Turciei să dezvolte infrastructura de primire și asistență: centre de protecție temporară, servicii de sănătate și educație pentru refugiați, programe de suport pentru municipalitățile puternic afectate de afluxul de populație. Aceste investiții sporesc capacitatea Turciei de a gestiona fluxuri de refugiați pe termen mediu și lung, reducând presiunea asupra bugetului național și asupra serviciilor publice.

2) Beneficii financiare și economice. Cooperarea cu UE transformă migrația într-o resursă financiară considerabilă. Pachetul de 6 miliarde EUR al FRIT – la care se adaugă finanțări suplimentare alocate ulterior – este utilizat atât pentru programe destinate direct refugiaților, cât și pentru modernizarea infrastructurii locale, sprijin social și proiecte de dezvoltare economică. În multe regiuni, mai ales în sudul și sud-estul Turciei, aceste fonduri au generat efecte de multiplicare economică, susținând locuri de muncă și investiții în infrastructură.

3) Capital politic și geopolitic. În plan politic, cooperarea în domeniul migrației conferă Turciei un rol de actor indispensabil pentru securizarea frontierelor externe ale UE. Ankara se poziționează ca partener fără de care niciun regim european de control al migrației dinspre Orientul Mijlociu nu poate funcționa eficient. Analizele recente arată că relația UE–Turcia în domeniul migrației poate fi interpretată ca o formă de integrare diferențiată externă, în care Turcia importă selectiv reguli și instrumente europene în schimbul unor stimulente financiare și politice, păstrând însă o marjă considerabilă de autonomie pentru a negocia costurile și beneficiile cooperării. Acest statut oferă Ankarei o pârghie importantă în dialogul cu instituțiile europene: tema migrației este recurent utilizată în discuțiile privind liberalizarea vizelor, modernizarea Uniunii Vamale, sprijinul pentru reconstrucția Siriei sau recunoașterea rolului Turciei în arhitectura de securitate regională. În plus, asumarea unui rol central în gestionarea celei mai mari populații de refugiați din lume permite Turciei să își consolideze profilul internațional, inclusiv în relația cu agențiile ONU și cu alți donatori globali.

În pofida acestor oportunități, integrarea diferențiată externă a Turciei în regimul european de migrație este marcată de *limite structurale și de riscuri semnificative*, atât pentru UE, cât și pentru Turcia și pentru refugiații implicați.

a) Turcia ca „paznic" al „Fortress Europe". Declarația UE–Turcia din 2016 și consolidarea cooperării operaționale au condus la reducerea semnificativă a sosirilor neregulate pe ruta est-mediteraneană, obiectiv central pentru UE. Din această perspectivă, Turcia devine „paznicul" unei Europe fortificate: fluxurile sunt reținute înainte de a ajunge la frontiera juridică a Uniunii, iar responsabilitatea protecției este deplasată către o țară terță. Literatura privind externalizarea subliniază că scopul principal al acestei politici este tocmai „prevenirea accesului migranților, inclusiv al solicitanților de azil, pe teritoriul sau în jurisdicția statelor de destinație, fără examinarea individuală a cererilor de protecție". Această logică produce, însă, efecte adverse: refugiații sunt „parcați" în Turcia, într-un regim de protecție temporară, cu acces limitat la soluții durabile (integrare, relocare, repatriere voluntară sigură). Crește vulnerabilitatea socio-economică, riscul exploatării pe piața muncii și al marginalizării sociale, iar presiunile asupra comunităților gazdă se intensifică.

b) Instituționalizarea „stării de excepție" și securitizarea migrației. Din perspectiva dreptului și a guvernanței, EUTS este un exemplu de politică elaborată sub semnul „securitizării" migrației. Discursul politic care prezintă migrația neregulată ca „amenințare existențială" la adresa ordinii interne a UE legitimează recursul la măsuri excepționale, care ocolesc procedurile ordinare și echilibrul instituțional stabilit prin tratate. Analizele arată că, începând cu 2015, declarații, „deals", compacts și alte instrumente informale au fost folosite pentru a eluda procedurile comunitare, marginalizând rolul Parlamentului European și al Curții de Justiție a UE și transformând politica de criză într-o „nouă normalitate" a guvernanței migrației. În cazul Turciei, aceasta se traduce prin consolidarea controlului la frontieră, inclusiv prin practici de respingere, extinderea utilizării detenției administrative, limitarea accesului efectiv la procedurile de azil și la drepturi socio-economice pentru refugiați. Astfel, mecanismele excepționale adoptate în contextul crizei tind să se instituționalizeze, afectând standardele de protecție a drepturilor omului atât în UE, cât și în Turcia.

c) Dependență mutuală și instrumentalizarea migrației. Integrarea diferențiată externă creează o relație de dependență mutuală UE–Turcia: Uniunea depinde de Ankara pentru controlul frontierelor estice și limitarea sosirilor, iar Turcia depinde de finanțarea europeană și de recunoașterea rolului său geopolitic. Această dependență deschide însă spațiul pentru instrumentalizarea migrației ca instrument de negociere politică. Literatura privind „diplomația migrației" arată că statele partenere pot utiliza amenințarea deschiderii sau închiderii frontierelor ca mijloc de presiune asupra UE, transformând migrația într-un instrument de „coerciție prin fluxuri umane". Episodic, Turcia a amenințat că va „deschide porțile" refugiaților către Europa, pentru a obține concesii politice sau financiare, confirmând astfel caracterul vulnerabil al unei arhitecturi de securitate bazate pe externalizare. De cealaltă parte, UE utilizează condiționalitatea și stimulentele financiare pentru a menține cooperarea, ceea ce poate accentua percepția asimetriilor și poate alimenta discursul anti-european în Turcia. În plus, legarea cooperării în domeniul migrației de alte dosare (vize, Uniune Vama-

lă, negocieri politice) riscă să degradeze migrația și azilul de la statutul de „obligație umanitară” la cel de „monedă de schimb” în negocierile geopolitice.

Concluzii. Analiza integrării diferențiate în politica europeană de migrație, prin prisma cooperării UE cu Republica Moldova și Turcia în contextul Noului Pact privind migrația și azilul, confirmă caracterul ambivalent al acestui model de guvernanță. Pe de o parte, integrarea diferențiată se dovedește a fi un instrument flexibil, capabil să reconcilieze divergențele de interese și de capacitate dintre statele membre și statele terțe, permițând extinderea de facto a normelor și instrumentelor UE dincolo de frontierele sale. Pe de altă parte, combinată cu logica externalizării controlului migrației, ea generează aranjamente asimetrice, marcate de echilibre fragile între obiectivele de securitate, angajamentele normative și constrângerile politice interne din UE și din statele partenere.

Studiul de caz al Republicii Moldova evidențiază, în mod exemplar, dimensiunea „pozitivă” a integrării diferențiate externe. Republica Moldova a beneficiat de un pachet dens de instrumente GAMM – Parteneriat pentru mobilitate, acord de readmisie, facilitarea vizelor, liberalizarea regimului de călătorii, asistență tehnică și financiară – care au contribuit la facilitarea mobilității legale, consolidarea capacităților instituționale și europenizarea cadrului normativ în domeniul migrației, azilului și integrării. Statutul de stat candidat la UE amplifică această dinamică, plasând Republica Moldova într-o zonă intermediară între vecinătate și pre-aderare, în care integrarea diferențiată funcționează ca o anticameră a integrării depline. Totodată, însă, această poziționare implică și riscuri: posibilitatea asumării unor responsabilități sporite de control și readmisie, presiunile de a acționa ca „țară terță sigură” într-un mediu regional volatil și riscul ca dimensiunea de protecție și dezvoltare să rămână subordonată obiectivelor de securitate ale UE.

Cazul Turciei ilustrează, în schimb, mai pronunțat latura problematică a integrării diferențiate externe. Statutul dual – „candidat blocat” și, simultan, „partener-cheie” pentru controlul frontierelor externe – a condus la o integrare funcțională profundă în regimul european de migrație, fără o perspectivă clară de aderare. Aranjamentele precum Declarația UE–Turcia din 2016 și Facility for Refugees in Turkey au generat beneficii semnificative: modernizarea cadrului juridic și instituțional al migrației și azilului, investiții masive în infrastructura de primire și servicii pentru refugiați, consolidarea profilului geopolitic al Turciei. În același timp, ele au contribuit la instituționalizarea unei „stări de excepție” în guvernanța migrației, cu accent pe securitizare, limitarea accesului efectiv la protecție, vulnerabilizarea refugiaților și crearea unei relații de dependență mutuală în care migrația poate fi instrumentalizată ca resursă de negociere politică.

Compararea celor două studii de caz relevă faptul că integrarea diferențiată externă produce efecte diferite în funcție de poziția geopolitică, statutul formal și capacitățile interne ale statului partener. Republica Moldova tinde spre profilul unui „stat asociat aprofundat”, care internalizează progresiv acquis-ul în schimbul accesului la piață și mobilitate, într-un cadru în care perspectiva aderării poate

funcționa ca ancoră normativă. Turcia se apropie de modelul unui „paznic indispensabil" al frontierelor externe, inserat într-un regim de cooperare intensă, dar fluctuantă, în care stimulentele financiare și politice nu sunt însoțite de garanții solide privind respectarea drepturilor fundamentale și de o traiectorie credibilă de integrare. În ambele cazuri, externalizarea controlului migrației tinde să consolideze pilonul securitar, în timp ce dimensiunile legate de migrația legală, dezvoltare și protecție rămân relativ subordonate. În acest context, Noul Pact privind migrația și azilul apare mai degrabă ca o etapă de consolidare și formalizare a arhitecturii existente decât ca o ruptură paradigmatică. Pactul reafirmă legătura structurală dintre dimensiunea internă și cea externă a politicii de migrație și oferă un cadru mai coerent pentru utilizarea parteneriatelor „*tailor-made*", a instrumentelor financiare și a cooperării operaționale cu statele terțe. Totuși, continuitatea accentului pe control, returnare și prevenirea sosirilor, combinată cu flexibilitatea contribuțiilor statelor membre la solidaritate, riscă să perpetueze caracterul asimetric și predominant securitar al integrării diferențiate externe. Fără mecanisme robuste de transparență, monitorizare democratică și condiționalitate legată explicit de respectarea drepturilor omului, există pericolul ca valorile declarate ale UE să fie aplicate selectiv, în funcție de statutul persoanelor în mișcare și de poziționarea lor geografică față de frontierele Uniunii.

În concluzie, rezultatele cercetării sugerează că integrarea diferențiată poate contribui la securitatea europeană și la gestionarea mai eficientă a migrației numai în măsura în care este inserată într-un cadru normativ și instituțional echilibrat. Pentru UE, aceasta presupune reechilibrarea instrumentelor externe în favoarea migrației legale, a dezvoltării și a protecției internaționale, întărirea controlului democratic asupra acordurilor formale și informale cu statele terțe, precum și consolidarea rolului agențiilor specializate în monitorizarea respectării drepturilor fundamentale. Pentru Republica Moldova și Turcia, implicațiile sunt duble: pe de o parte, valorificarea oportunităților de consolidare instituțională, acces la finanțare și apropiere de acquis; pe de altă parte, necesitatea calibrării angajamentelor astfel încât să evite „blocarea" într-un rol permanent de state-tampon și să protejeze standardele interne de democrație și drepturile omului. Direcțiile viitoare de cercetare ar putea viza extinderea analizei comparate la alte state partenere, precum Maroc sau state din Balcanii de Vest, și evaluarea empirică, pe termen mediu, a modului în care implementarea Noului Pact va reconfigura raportul dintre integrare diferențiată, externalizare și coerența normativă a proiectului european.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. SCHIMMELFENNIG, Frank, LEUFFEN, Dirk, RITTBERGER, Berthold. The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 22, nr. 6, 2015, pp. 764–782. [online]. Dispo-

nibil: https://books.google.md/books/about/Differentiated_Integration.html?id=Ixp6swEACAAJ&redir_esc=y (accesat: 27.11.2025)
2. TURHAN, Ebru, YILDIZ, Ayselin. Turkey's External Differentiated Integration with the EU in the Field of Migration Governance: The Case of Border Management. In: *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*. Routledge, 2022. 17 p. [online]. Disponibil: https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9780429054136-34/turkey-external-differentiated-integration-eu-field-migration-governance-ebru-turhan-ayselin-y%C4%B1ld%C4%B1z (accesat: 27.11.2025)
3. SILGA, Janine. Differentiation in the EU Migration Policy: The 'Fractured' Values of the EU. In: *European Papers*, Vol. 7, nr. 2, 2022, pp. 909–928. [online]. Disponibil: https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2022_2_SS1_4_Janine_Silga_00586.pdf (accesat: 28.11.2025)
4. GÖKALP ARAS, N. Ela. The European Union's Externalisation Policy in the Field of Migration and Asylum: Turkey as a Case Study. [online]. Disponibil: https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1535069/FULLTEXT01.pdf (accesat: 28.11.2025)
5. YILDIZ, Ayselin Gözde, *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco.* London: Palgrave Macmillan, 2016. [online]. Disponibil: https://link.springer.com/book/10.1057/978-1-137-58699-5 (accesat: 28.11.2025)
6. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 26.10.2012. C 326/47. [online]. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF (accesat: 29.11.2025)
7. GARCÍA ANDRADE, Paula, MARTÍN, Iván (coord.). EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration, Study for the LIBE Committee, European Parliament, Policy Department C, 2015. [online]. Disponibil: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf (accesat: 29.11.2025)
8. GORACCI, Nina. *The EU's externalization of migration controls: the case of Turkey and Libya.* Tesi di Laurea in European Union law, Luiss Guido Carli, relatore Robert Schuetze, pp. 76. 2022/2023. [online]. Disponibil: https://tesi.luiss.it/37002/ (accesat: 30.11.2025)
9. YILDIZ, Ayselin, TURHAN, Ebru. Turkey's external differentiated integration with the EU in the context of integrated border management and its relations with Frontex. In: İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin GöçSiyaseti Özel Sayısı, 21 (Özel Sayı), 211-231. [online]. Disponibil: https://doi.org/10.46928/iticusbe.1110418 (accesat: 30.11.2025)
10. GARCÍA ANDRADE, Paula, MARTÍN, Iván, MANANASHVILI, Sergo. EU cooperation with third countries in the field of migration. Stu-

dy. [online]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf (accesat: 30.11.2025)
11. GÖKALP ARAS, N. Ela The European Union's Externalisation Policy in the Field of Migration and Asylum: Turkey as a Case Study. Paper 2021/76, March 2021. [online]. Disponibil: https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1535069/FULLTEXT01.pdf (accesat: 30.11.2025)
12. Pactul privind migrația și azilul. Un sistem comun al UE de gestionare a migrației. [online]. Disponibil: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_ro (accesat: 30.11.2025)
13. ARNOUX BELLAVITIS, Marguerite & RIPOLL SERVENT, Ariadna. The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context: Depoliticization and repoliticization in EU external migration policy, Mediterranean Politics. [online]. Disponibil: https://doi.org/10.1080/13629395.2025.2498846 (accesat: 30.11.2025)
14. STERCUL, Natalia. Principalele schimbări în politica uniunii europene în domeniul migrației privind integrarea migranților. o viziune din Republica Moldova. In: Moldoscopie, 2022, nr. 1(96), pp. 52-64. ISSN 1812-2566. DOI: https://doi.org/10.52388/1812-2566.2022.1(96).05

* Articolul este elaborat în cadrul proiectului Catedra Jean Monnet CHAIR ERASMUS-JMO-2023-CHAIR nr. 101126798 „*EU's role in the emerging internațional system*" (EUREIS).