

ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОДХОД В УРЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА «ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ — АФРИКА» (2005—2018 гг.)

Артём Зинченко

В статье раскрыта суть и проанализирована эволюция превентивного подхода стран — членов Европейского союза к урегулированию миграционного потока из стран Африки. Показаны причины развития превентивного подхода в политике Европейского союза, а также важность устранения оснований для миграции в странах Африки. Указана связь между развитием превентивного подхода и трендами Организации Объединенных Наций в достижении Целей развития тысячелетия и Целей устойчивого развития. Обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на превентивные усилия по ограничению потока нелегальных мигрантов, сотрудничество между Европейским союзом и странами Африки предполагает развитие более широких коридоров легальной миграции с особым акцентом на маятниковую миграцию. Отмечено, что решение проблем социального и экономического характера, как и уменьшение последствий вооруженных конфликтов, может снизить поток мигрантов из данного региона.

Ключевые слова: Европейский союз; инструменты внешней политики; миграционный кризис; превентивный подход; решение основополагающих проблем; страны Африки к Югу от Сахары.

«Preventive Approach in Regulation of Migration Process from Africa to the European Union (2005—2018)» (Artsiom Zinchanka)

The article analyses and explains the evolution of the preventive approach of the European Union countries to the regulation of the migration flow from Africa. The reasons for the development of the preventive approach in the policy of the European Union have been shown, as well as the importance of eliminating the main causes of migration in African countries. The link between the development of the preventive approach and the United Nations trends in achieving the Millennium development Goals and the sustainable development Goals has been indicated. It is noteworthy that despite preventive efforts to limit the flow of illegal migrants, the cooperation between the European Union and African countries involves the development of wider legal migration corridors, with a special emphasis on pendulum migration. It is underlined that solving social and economic problems, as well as reducing the consequences of armed conflicts, can reduce the flow of migrants from this region.

Keywords: addressing the root causes; African countries; European Union; instruments of foreign policy; migration crisis; preventive approach.

Миграционные процессы, которые связывают страны Европы и Африки, начались после Второй мировой войны и за это время претерпели ряд изменений. Вместе с этим менялся и подход Европейских сообществ, а затем Европейского союза (ЕС) к регулированию данных процессов, а также к сотрудничеству со странами Африки к югу от Сахары.

В современной политике урегулирования миграционных процессов можно выделить два подхода ЕС: ограничительный и превентивный.

В данной статье рассматривается сотрудничество ЕС со странами Африки в рамках превентивных мер по устранению миграционного кризиса. Выбор обусловлен значительной ро-

лью данного региона в миграционном потоке, а также вниманием, которое ЕС оказывает помощи в развитии странам Африки в рамках регулирования миграционного потока.

Проблемами взаимосвязанности миграции и развития в странах с низким социальным и экономическим уровнем занимались многие российские и западные исследователи.

Так, И. О. Абрамова и Д. А. Дегтерев указывают, что средства для развития используются для гуманитарных интервенций, в целях сдерживания эффекта нестабильности в рамках региона, а также продвижения своих политических интересов [1, с. 102—103; 3, с. 56]. Кроме того, Н. Н. Большова и Я. О. Крутиков отмечают, что превентивный подход в отноше-

Автор:

Зинченко Артём Николаевич — аспирант кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: artsiom.zinchanka@gmail.com
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Author:

Zinchanka Artsiom — post-graduate student of the Department of International Relations of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: artsiom.zinchanka@gmail.com
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

нии миграции постепенно маргинализируется и основные меры носят рестриктивный характер [2, с. 28; 4, с. 168]. А. М. Погорельская отмечает, что миграционный вопрос вызывает противоречия между странами — членами ЕС и решения, принимаемые по данному вопросу, противоречат направлениям политики Европейского союза [6, с. 4]. А. Гатто в качестве причины противоречий называет нежелание стран ЕС принимать мигрантов на своей территории [12, р. 17]. Существует также точка зрения девелопментистов о том, что развитие помогает снизить поток эмиграции. Среди таких авторов можно выделить Р. Блэка и С. Гента [7], О. Эдигхеджи [10], Дж. Торбёрна [22], Дж. Видгрена [25]. П. Л. Мартин [16], Х. Олесен [18] и П. Рагхурам [19] рассматривают в качестве коренных причин миграции сам процесс глобализации и экономического развития.

Целью данной статьи является анализ становления и развития превентивного подхода ЕС к миграционным процессам, направленным на достижение благоприятной экономической-социальной обстановки в странах Африки к югу от Сахары в долгосрочной перспективе.

Для достижения данной цели ставятся следующие задачи: показать международное сотрудничество ЕС и стран Африки к югу от Сахары в достижении целей устойчивого развития, проследить зарождение и развитие превентивного подхода и проанализировать это развитие.

В результате Второй мировой войны и последующего распада колониальной системы сформировался регулярный поток мигрантов, которые уезжали из стран Африки в страны Европы в поисках рабочих мест. Некоторое время страны Европы самостоятельно регулировали правила въезда для мигрантов из стран Африки, заключая с последними двусторонние соглашения. Основной поток мигрантов прибывал в страны Южной Европы, которые традиционно были транзитным пунктом для дальнейшего продвижения в остальные страны Европы. Подобные двусторонние соглашения позволяли странам Европы приобретать дешевую рабочую силу и диктовать свои условия в регулировании потока мигрантов из стран Африки [17, р. 28].

Однако в начале 1990-х гг. ситуация стала меняться в связи с присоединением Испании, одной из ведущих стран по приему мигрантов, к Европейскому экономическому сообществу, экономическим ростом стран Европы и образованием Европейского союза в 1992 г. После 1993 г. вопрос приема мигрантов стал рассматриваться уже на уровне ЕС, начал постепенно подниматься вопрос ограничения нелегальной миграции, а также межгосударственного взаимодействия в этой сфере.

Амстердамский договор в 1999 г. ввел правила предоставления убежища, а также миграционную политику, основанную на сотрудни-

честве со странами происхождения мигрантов для поиска путей совместного урегулирования нелегальной миграции и разработки эффективных методов управления потоками мигрантов. Политика, заданная Амстердамским договором, привела в 2004 г. к созданию агентства Европейского союза по безопасности внешних границ (Фронтекс) [9, р. 282].

В 2000 г. ЕС активно начал развивать отношения со странами Африки к югу от Сахары в рамках превентивного подхода к миграции. В апреле этого года состоялся первый саммит Европейского союза и Организации африканского единства. Данный саммит декларировал стратегическое партнерство Африки и ЕС, которое закреплялось в Каирской декларации. В этой же декларации прозвучало намерение Африки и Европы обратить внимание на основополагающие причины миграции из стран Африки, которая, в свою очередь, приводит к оттоку высококвалифицированных специалистов и обмену рабочей силой в рамках Африканского континента [см.: 5].

Можно отметить, что изменения в подходе к миграционному потоку из Африки совпали с несколькими событиями 2000 г. В этом году в столице Бенина г. Котону состоялось подписание Соглашения о партнерстве между странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и Европейским сообществом. В отношении миграции данный диалог подчеркивал необходимость установления мира и безопасности. Также в 2000 г. была принята Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, которая содержала Цели развития тысячелетия, направленные на предоставление помощи наименее развитым странам мира [23].

Таким образом, параллельно с введением ограничительных мер, направленных на предотвращение нелегальной миграции, Европейский союз обращался и к основополагающим проблемам, формирующим вынужденную миграцию. Целью такого подхода было сформировать долговременные коридоры легальной миграции, а также снизить влияние внутренних факторов в Африке, которые вынуждали людей покинуть свои страны.

Следующим большим шагом стало подписание Глобального подхода к миграции и мобильности в 2005 г. Основные положения данного подхода фокусировались на улучшении условий внутренней миграции в странах Африки, включении диаспор в экономику ЕС и облегчении денежных переводов в страны Африки, а также создании условий для легальной миграции в целях обучения и обретения новых навыков. Глобальный подход получил свое развитие в Рабатском процессе.

При рассмотрении политического сотрудничества, которое было заложено Рабатским процессом, можно выделить Совместную стратегию ЕС и Африки, принятую на саммите 2007 г. в Лиссабоне. Стратегия развивала идеи искоре-

нения основных причин миграции и вводила новые пункты сотрудничества, касающиеся инфраструктуры и прав человека [21, р. 16—17].

Партнерство Африки и ЕС по вопросам миграции, мобильности и занятости было запущено на 2-м саммите Африка — ЕС в 2007 г. в Лиссабоне в рамках Совместной стратегии. Оно было создано для обеспечения устойчивого развития в данных областях с помощью эффективного управления и кооперации, а также улучшения контроля над миграцией в целях достижения Африкой Целей тысячелетия в области развития [21].

В дальнейшем был заключен План действий на период 2011—2013 гг., который включал создание региональных и субрегиональных форумов по занятости, труду, социальной защите и трудовой миграции, управление рынком труда и инициативы по укреплению потенциала, запуск Панафриканского университета, а также пункты, касающиеся гармонизации высшего образования и стипендий [14].

Дальнейшее развитие программа миграции, мобильности и занятости получила на 4-м саммите в Брюсселе, где главы африканских и европейских государств и правительств приняли Совместную декларацию по миграции, мобильности и занятости, а также выделили Партнерство по миграции, мобильности и занятости в рамках 3-й приоритетной области Дорожной карты на 2014—2017 гг.: человеческое развитие, которое было включено в Дорожную карту на 2014—2017 гг. [11].

Для стран, которые не смогли взять на себя все обязательства в рамках Партнерства по миграции, была разработана Общая повестка дня по миграции и мобильности. Например, в 2015 г. такая повестка дня была заключена между Европейским союзом и Нигерией. В данном документе были закреплены направления организации легальной миграции и устойчивой мобильности, противодействие нелегальной миграции и торговле людьми, использование миграции и мобильности для развития, а также укрепление международной защиты мигрантов [15].

На саммите в Валлетте, который прошел в ноябре 2015 г. и в котором приняли участие около 40 стран ЕС и Африки, стороны подтвердили свою приверженность решению причин миграционного кризиса. Был принят совместный План действий по борьбе с миграционным кризисом. Данный план предполагает несколько кратковременных инициатив, которые были задействованы до конца 2016 г. Была отмечена индивидуальность подхода к каждой стране, несмотря на взаимозависимость всех мер данного плана [24].

Несмотря на то, что в данном Плане действий основная роль, помимо решения причин миграции, отводилась защите и укреплению границ, страны также отметили свою приверженность сотрудничеству в рамках схем легальной мигра-

ции. В частности, отмечалась заинтересованность государств — членов ЕС в высококвалифицированных мигрантах, которые бы соответствовали их политическим и экономическим интересам. Этим целям должны были способствовать модели маятниковой миграции [2].

Подход Европейского союза к разрешению поставленных задач по урегулированию миграционного кризиса различается в деталях в зависимости от представленного региона, но, тем не менее, остается приверженным Целям устойчивого развития.

Для разрешения проблем миграции в Сахельском регионе Африканским союзом и Европейским союзом в 2011 г. была принята Стратегия для безопасности и развития в Сахельском регионе. Данная стратегия предполагает решение в первую очередь проблем безопасности и учитывала действие группировки «Аль-Каида» в регионе Северной Африки. Однако также учитывался тот фактор, что именно недостатки в образовании и экономическая ситуация в данном регионе способствуют тому, что молодые люди присоединяются к криминальным и террористическим группировкам. Из стратегии следовало, что разрешение проблем в развитии может способствовать решению вопросов безопасности в регионе. Выводы данной стратегии также подтвердились в Докладе о ситуации в Сахельском регионе 2013 г. [20, р. 8].

Несмотря на тот факт, что внимание в разрешении миграционного кризиса в значительной степени уделяется беженцам, которые покинули свою страну из-за вооруженного конфликта, например конфликта в Мали, Сирии и Сомали, следует отметить, что многие покидают свои дома из-за экономических причин. При этом экономические мигранты зачастую покидают относительно стабильные страны с демократическими режимами [8, р. 154].

Можно отметить, что, несмотря на усилия, которые Европейский союз предпринимает для урегулирования конфликтов в странах Африки, сотрудничество для достижения Целей развития тысячелетия до 2015 г. и Целей устойчивого развития после 2015 г. остается приоритетной областью. Многочисленные документы, заключенные Европейским союзом с различными регионами Африки, делают акцент на необходимость улучшения ситуации в области ликвидации нищеты, здравоохранения, а также социальной изоляции этнических групп.

Для ЕС урегулирование основных проблем миграции, таких как недостаточный уровень социально-экономического развития, бедность, проблемы образования и занятости, является одной из приоритетных задач при решении проблемы миграционного кризиса. С этой целью ЕС развивает диалог со странами Африки в рамках различных инструментов, как при помощи двусторонних и многосторонних договоров с рядом стран Африки, так и в

рамках программ ЕС с сообществом африканских, карибских и тихоокеанских государств [13, р. 14].

Несмотря на стремление как ЕС, так и стран Африки к сотрудничеству в рамках урегулирования кризиса, развития программ технической помощи и создания различных фондов, спонсирующих программы устойчивого развития, между сторонами все еще остаются нерешенные противоречия. Они касаются не только положений реадмиссии и размещения пунктов наблюдения, но и различного видения положений существующих договоров.

Все чаще помощь в развитии становится средством переговоров, касающихся сотрудничества с третьими странами для контроля миграционного потока, нежели средством развития региона. Можно отметить стремление стран Запада делегировать контроль границ Африка — ЕС странам происхождения мигран-

тов. Кроме того, программы развития, которые предлагает ЕС, в последнее время подвергаются критике со стороны западных исследователей как нерезультативные.

В целом можно сделать вывод о том, что на данный момент существует противоречивое отношение к подходам Европейского союза в сфере решения миграционного кризиса. Некоторые специалисты считают, что превентивный подход, направленный на развитие маятниковой миграции и улучшение социально-экономической ситуации в регионе, постепенно маргинализируется и уступает место ограничительным мерам и развитию договоров о реадмиссии. Тем не менее, можно считать, что ограничительные меры направлены, скорее, на решение сопутствующих проблем, связанных с потоком мигрантов, в то время как превентивный подход рассчитан в большей степени на долгосрочную перспективу.

Список использованных источников

1. Абрамова, И. О. Переход к новой экономической модели мира и страны Африки / И. О. Абрамова // Проблемы современной экономики. — 2012. — № 2. — С. 102—107.
2. Большова, Н. Н. Ответ ЕС на «кризис с беженцами» 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС / Н. Н. Большова // Междунар. аналитика. — 2018. — № 1. — С. 19—33.
3. Дегтерев, Д. А. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов / Д. А. Дегтерев // Вестн. МГИМО-Университета. — 2012. — № 2. — С. 47—58.
4. Крутиков, Я. О. Объединенная Европа: вызов со стороны нелегальной миграции / Я. О. Крутиков // Власть. — 2016. — № 1. — С. 164—169.
5. Кукарцева, М. А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М. А. Кукарцева // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. — 2018. — Т. 11, № 5. — С. 142—163.
6. Погорельская, А. М. Формирование внешнеполитических инструментов регулирования иммиграции в Европейский союз в 1992—2014 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / А. М. Погорельская; Томск. гос. ун-т. — Томск, 2015. — 20 с.
7. Black, R. Defining, measuring and influencing sustainable return: the case of the Balkans: working paper T7 / R. Black, S. Gent; Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty Working Paper. — Brighton, 2004. — 23 p.
8. Cairo declaration [Electronic resource] // African Union. — 04.04.2000. — Mode of access: <https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/pres-00-901_en_o.pdf>. — Date of access: 07.02.2020.
9. Collyer, M. Euro-African relations in the field of migration during 2008 / M. Collyer // The Mediterranean Yearbook. — Barcelona: European Institute of the Mediterranean, 2009. — P. 281—285.
10. Edigheji, O. Introduction: public sector reforms and the quest for democratic developmentalism in Africa / O. Edigheji // Africa development. — 2008. — V. 33, N 4. — P. 1—13.
11. Fourth EU-Africa Summit, 2—3 Apr. 2014, Brussels. Roadmap 2014—2017 [Electronic resource] // European Council. — Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf>. — Date of access: 30.01.2019.
12. Gatto, A. At a glance. EU-Africa Summit on Migration. Valletta, 11—12 Nov. 2015 [Electronic resource] / A. Gatto // European Parliamentary Research Service. — 2015. — Mode of access: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571324/EPRS_ATA\(2015\)571324_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571324/EPRS_ATA(2015)571324_EN.pdf)>. — Date of access: 15.01.2019.
13. Intra-ACP Cooperation — 11th European Development Fund. Strategy paper and indicative programme 2014—2020 [Electronic resource] // European Commission. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/intra-acp-strategy-11-edf-2014-2020_en.pdf>. — Date of access: 14.06.2020.
14. Joint Africa EU Strategy, Action Plan 2011—2013 [Electronic resource] // European Council. — Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf>. — Date of access: 15.02.2019.
15. Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the European Union and its Member States [Electronic resource] // European Commission. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/joint-declaration-common-agenda-eu-ng-20150316_en.pdf>. — Date of access: 16.05.2020.
16. Martin, P. L. Trade and migration: NAFTA and agriculture / P. L. Martin. — Washington: Institute for International Economics, 1993. — 158 p.
17. Nakayama, Y. Migration Governance: Migration within and from Africa / Y. Nakayama // Frontiers of African Studies / ed. by H. Kirikoshi [et al.]. — Tokyo: Tokyo University of Foreign Studies, 2018. — P. 27—39.
18. Olesen, H. Migration, return, and development: An institutional perspective / H. Olesen // International migration. — 2002. — Vol. 40, N 5. — P. 125—150.
19. Raghuram, P. Which migration, what development? Unsettling the edifice of migration and development / P. Raghuram // Population, Space and Place. — 2009. — Vol. 15, N 2. — P. 107—113.
20. Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel region [Electronic resource] // Food and agriculture organization of the United Nations. — Mode of access: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/N1335729.pdf>. — Date of access: 14.06.2020.
21. The Africa — EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy [Electronic resource] // The Africa — EU Partnership. — Mode of access: <https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf>. — Date of access: 07.02.2019.
22. Thorburn, J. Root cause approaches to forced migration: Part of a comprehensive strategy? A European perspective / J. Thorburn // Journal of Refugee Studies. — 1996. — Vol. 9, N 2. — P. 119—135.
23. United Nations Millennium Declaration [Electronic resource] // United Nations. — 08.09.2000. — Mode of access: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx>>. — Date of access: 14.06.2020.
24. Valletta summit on migration, 11—12 Nov. 2015 [Electronic resource] // European Council. — Mode of access: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>>. — Date of access: 16.05.2020.
25. Widgren, J. Managing migration: the role of economic instruments / J. Widgren, P. Martin // International Migration. — 2002. — Vol. 40, N 5. — P. 213—229.

Статья поступила в редакцию в октябре 2019 г., доработана в июне 2020 г.