

ВКЛАД ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПОСТРОЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО РЕЖИМА УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

А. М. Погорельская

THE EU CONTRIBUTION TO THE GLOBAL GOVERNANCE OF MIGRATION

A. M. Pogorelskaya

Современная миграция населения является глобальным процессом, и ее регулирование возможно лишь совместными усилиями всех затрагиваемых ею сторон. В 1990-х гг. зародились внешнеполитические инструменты регулирования миграции, предполагающие сотрудничество между странами исхода, транзита и назначения мигрантов. Данная работа посвящена изучению региональных консультативных процессов, поскольку они являются новым явлением в регулировании миграционных потоков глобального уровня. В ходе исследования документов Европейского Союза и Международной организации по миграции, а также аналитических работ зарубежных авторов был сделан вывод о том, что эти механизмы являются достаточно эффективным и удобным для большинства участников форматом сотрудничества. Данная статья представляет обзор опыта Европейского Союза в данной области мировой политики, который считается достаточно успешным. Для того, чтобы не упустить возможности участвовать в формировании глобального режима управления миграцией, России необходимо изучить работу таких механизмов и активно включаться в их работу.

Contemporary migration is a global phenomenon and only all the affected states together can direct it. The 1990s witnessed the beginning of using foreign policy instruments in migration governance which means the cooperation among the countries of origin, transit and destination of migrants. This paper covers regional consultative processes which have become a new tendency in global governance of migration. Having analyzed the European Union and the International Organization for Migration documents as well as foreign researchers' articles, the author concludes that regional consultative processes are rather effective and convenient for most participants. This paper is an overview of the successful EU experience in this sphere of world politics. Russia should explore it and become more active in this issue in order to take part in the global governance of migration.

Ключевые слова: миграция, региональные консультативные процессы, Европейский Союз.

Keywords: migration, regional consultative processes, the European Union.

Современные миграционные потоки имеют тенденцию к росту в качественном и количественном плане, охватывая все новые географические регионы и слои населения [3, с. 254 – 275]. Перемещения огромных масс людей не могут не касаться затронутых этим процессом государств – как стран исхода и транзита мигрантов, так и стран их назначения. В этой связи с начала XX в. государства стали разрабатывать миграционную политику, которая имеет дело с режимом пребывания иностранцев на их территории, предоставлением гражданства, выдачей виз и пограничным контролем [15, с. 98 – 105]. Однако миграционная политика далеко не всегда имеет ожидаемые последствия, поскольку они зависят не только от действий правительств, но и решений самих мигрирующих индивидов [7, с. 299].

Долгое время регулирование миграции осуществлялось в одностороннем порядке. Но с ростом взаимозависимости мира государства постепенно пришли к выводу, что для повышения эффективности своей миграционной политики им необходимо сотрудничать. Первоначальные попытки сотрудничества носили двусторонний характер, тем не менее они положили начало сближению внешней и миграционной политики. Тогда же в конце XX в. оформилась идея многостороннего сотрудничества в сфере миграции в виде региональных консультативных процессов или же межрегиональных форумов по проблеме миграции [9].

В 1985 г. появилась система межправительственных консультаций по вопросам регулирования миграции и предоставления убежища, охватывающая в настоящее время 15 государств Европы и Северной Америки, а также Австралию и Новую Зеландию, и три организации (Европейское Сообщество, Международную организацию по миграции и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев). Эта система стала первым неформальным межправительственным форумом для обмена информацией, опытом и мнениями по вопросам управления международной миграцией. Ее секретариат базируется в г. Женева (Швейцария), тематика работы определяется председательствующим государством, занимающим этот пост в течение года. Механизм действует путем организации встреч соответствующих должностных лиц и экспертов, поддержки экспертных сообществ по вопросам миграции и убежища по всему миру, обеспечения доступа к результатам необходимых исследований и поддержки системы обмена информацией и статистическими данными [5]. Учитывая удобство такого формата сотрудничества, позднее он был продублирован в других частях мира – Азиатско-Тихоокеанском регионе (с 1996 г.), Северной и Центральной Америке (с 1996 г.) и Южной Америке (с 1999 г.) [16].

В Европе идея создания региональных консультативных механизмов нашла свое дальнейшее развитие в запуске в 1991 – 1993 гг. Будапештского процесса.

Он является консультативным форумом, объединяющим более 50 государств и 10 международных организаций. Этот механизм был создан в связи с окончанием холодной войны и падением «железного занавеса», инициировавшими массовую миграцию населения с территории бывшего Советского Союза в Европу, которую необходимо было регулировать совместными усилиями всех затронутых этим явлением стран. Впоследствии Будапештский процесс стал площадкой для обмена информацией и опытом, координации миграционной политики участников и содействия реализации совместных проектов. В своем развитии Процесс прошел три фазы. Первая (1993 – 2003 гг.) состояла в сотрудничестве ЕС по вопросам миграции со странами Центральной и Восточной Европы, которые тогда еще не входили в ЕС, а также странами Юго-Восточной Европы. Вторая фаза (2003 – 2009 гг.) расширила действие процесса на ряд стран СНГ. В настоящее время Процесс находится на третьей фазе своего развития, которая привела к включению в него стран региона Шелкового пути (Афганистана, Бангладеш, Китая, Ирака, Ирана и Пакистана) в качестве участников или наблюдателей [6]. Секретариатом процесса стал Международный центр развития миграционной политики, основанный в 1993 г. в г. Вена (Австрия) и носивший новаторские для того времени черты, способствовавшие в дальнейшем его успеху. Во-первых, в качестве центра анализа миграционных тенденций и политики он должен был также создать базу документов и аналитических материалов для консультирования стран-участниц Процесса в выработке долгосрочной миграционной политики. Во-вторых, за счет своей готовности сотрудничать с различными акторами Международный центр развития миграционной политики стал точкой соприкосновения и обмена информацией, опытом и знаниями между различными уровнями власти – международными и государственными структурами, а также неправительственными организациями различного масштаба [18, с. 375]. В 2013 г. была реформирована структура Будапештского процесса, тогда же была расширена повестка дня: фокус обсуждения сместился с борьбы с нелегальной миграцией на взаимосвязь миграции и развития, а также обеспечение возможностей для легальной миграции и предоставление убежища [10, с. 67 – 69].

Уже первые региональные консультативные процессы носили черты, ставшие затем характеристикой всех подобных механизмов. Они неформальны, т. е. переговоры носят конфиденциальный характер, хотя отсутствует институционализация сотрудничества. Они открыты, поскольку участие в региональных консультативных процессах добровольно, а решения, принятые в рамках их работы, не обязательны к исполнению всеми участниками. Наконец, такие механизмы весьма эффективны, поскольку из-за отсутствия раздутой административной структуры участники непосредственно вовлечены в обмен мнениями и информацией, что ускоряет согласование позиций [18, с. 377 – 378]. Подобным характеристикам во многом соответствуют и межрегиональные форумы по мигра-

ции, поэтому в исследованиях они рассматриваются вместе [10, с. 11 – 12].

Другим региональным механизмом сотрудничества, инициированным Европейским Союзом, стал Барселонский процесс, запущенный в 1995 г., а в 2008 г. переименованный в Средиземноморский Союз. Первоначально сотрудничество в рамках Процесса распространялось на три опоры: вопросы политики и безопасности; финансовые и экономические вопросы; отношения в культурной, социальной сфере и в области защиты прав человека. Проблемы, связанные с регулированием миграции в регионе рассматривались в рамках третьей опоры, пока в 2005 г. на саммите в г. Барселона (Испания) сотрудничество в управлении миграцией не было добавлено в качестве четвертой опоры Процесса [17].

С 2004 г. в рамках Процесса была запущена Программа по миграции, прошедшая к настоящему моменту три стадии реализации, которые характеризуются расширением повестки обсуждения и смещением акцента с борьбы с нелегальной миграцией на взаимосвязь миграции и развития. В рамках осуществления Программы по миграции проводятся мероприятия по развитию диалога и совместной работы в управлении миграцией, в частности предоставляется помощь соседям ЕС в выработке миграционной политики, осуществляется мониторинг и анализ миграционных потоков в регионе, а также проводятся встречи и обучающие семинары для соответствующих экспертов и должностных лиц. Учитывая успехи в реализации этой Программы, можно сказать, что вопросы регулирования миграции стали одним из приоритетов работы Средиземноморского Союза [10, с. 82 – 85].

Строго говоря, Средиземноморский Союз, как и Барселонский процесс ранее, не представляет собой региональный консультативный процесс, поскольку не является постоянно действующим неформальным межправительственным диалогом. Он скорее представляет собой программу межрегионального технического сотрудничества стран ЕС с 16 государствами Средиземноморья, Африки и Ближнего Востока с целью осуществления общих проектов. Однако, его формат, безусловно, в значительной мере напоминает региональный консультативный процесс, поэтому эксперты Международной организации по миграции рассматривают его именно с этой точки зрения [10, с. 85].

По предложению Сингапура и Франции, озвученному еще в 1994 г., был основан форум «Азия-Европа», первый саммит в рамках которого прошел в марте 1996 г. в г. Бангкок (Таиланд). В настоящее время после пяти этапов расширений в его состав входят 51 государство, а также Секретариат АСЕАН и Европейский Союз, представленный Европейской службой внешнеполитической деятельности. Целью форума является укрепление отношений между двумя регионами в политической, экономической и культурной сферах. Форум не имеет Секретариата, координация деятельности возложена на Малайзию и Монголию (в Азии) и Европейскую службу внешнеполитической деятельности и Италию (в Европе). Форум функционирует путем проведения раз в два года встреч глав

государств и правительств, а также проведения регулярных министерских встреч по специфическим вопросам. В рамках форума существуют диалоги по разным вопросам: защите окружающей среды, правам человека, борьбе с терроризмом, а также по миграции. Последний в частности был начат по инициативе Китая, Германии и Испании в ходе министерской конференции по сотрудничеству в управлении миграционными потоками в апреле 2002 г. В настоящее время он существует в виде ежегодных конференций соответствующих министров стран-участниц, каждая из которых посвящена отдельной проблеме в сфере управления миграцией. Кроме того, работающий в рамках Форума Фонд «Азия-Европа» также проводит работу в этом направлении, устраивая семинары и поддерживая обмен опытом [4]. Диалог по миграции формально не называется региональным консультативным процессом, он представляет собой механизм в рамках более широкой структуры, что позволяет комплексно обсуждать проблемы в разных областях. Тем не менее его характеристики соответствуют во многом определению региональных консультативных процессов [10, с. 61].

Согласно статье 13 Соглашения Котону 2000 г. сотрудничество ЕС со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ) должно было включать и диалог по миграции, который стал бы составной частью сотрудничества указанных регионов. Однако участники не раз отмечали медленный прогресс в его реализации. Поэтому в июне 2010 г. Совет АКТ-ЕС выпустил Совместную декларацию по вопросам миграции и развития, выделив три направления сотрудничества, которые предполагалось интенсифицировать: взаимосвязь миграции и уровня развития государств; расширение возможностей для легальной миграции; борьба с нелегальной миграцией. Новая структура диалога стала включать ежегодные встречи в г. Брюссель (Бельгия) послов всех участвующих государств, дополняемые рядом экспертных встреч [10, с. 58 – 59]. Постепенно повестка диалога расширяется, но поскольку сотрудничество с указанными странами не является приоритетом внешней политики ЕС, то реализация договоренностей, в том числе и по вопросам миграции затягивается.

В 2001 г. был дан старт Сёдеркопингскому процессу – региональному консультативному механизму, чьей первоначальной задачей было укрепление пограничного и миграционного контроля в Украине, Белоруссии и Молдове, которые должны были стать новыми соседями ЕС после его расширения в 2004 г. Поскольку Процесс выполнил свою первоначальную функцию гармонизации миграционной политики и законодательства, то в 2011 г. он был интегрирован в более масштабный механизм Восточного партнерства в качестве Панели по миграции и убежищу, а также расширен с первоначальных 10 участников (Белоруссия, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Румыния, Словакия, Украина, Швеция) до 13 (включая Азербайджан, Армению и Грузию). Целью Панели стало содействие трансграничному сотрудничеству стран-участниц в вопросах миграционного и погра-

ничного контроля и предоставления убежища, что дополняет такие цели Восточного партнерства, как сотрудничество стран-участниц в политической и экономической сфере путем содействия проведению в государствах, соседствующих с ЕС, политических и социально-экономических реформ для гармонизации с общеевропейскими стандартами [8]. Функционирование Панели по миграции и убежищу осуществляется путем проведения ежегодных встреч участников (представителей стран-участниц и делегатов от Международной организации по миграции, Европейской Комиссии и неправительственных организаций) и экспертных встреч. Каждая встреча посвящена отдельной проблеме, что делает обсуждение более эффективным. Опорой этого регионального консультативного процесса стали национальные координаторы – назначенные в каждой стране-участнице специалисты, отвечающие за координацию деятельности и поддержание связей со всеми заинтересованными лицами. В 2011 г. был запущен масштабный проект по мониторингу миграционных процессов в странах Восточного партнерства и России – миграционный наблюдательный центр КАРИМ-Восток. Он регулярно проводит и предлагает в открытом доступе анализ миграционных тенденций на постсоветском пространстве и восточных рубежах Европейского Союза, а также служит форумом для экспертов и ученых и вспомогательным органом выработки миграционной политики ряда стран [2].

Сеть региональных и межрегиональных форумов по проблемам миграции с участием Европейского Союза расширилась в 2002 г. с запуском Диалога по миграции в Западном Средиземноморье, ставшего частью Диалога 5+5 – сотрудничества пяти европейских и пяти африканских стран по различным вопросам, продиктованного соображениями безопасности региона. Диалог не имеет секретариата и проходит в виде встреч на высоком уровне, которые дополняются по мере необходимости другими мероприятиями [1]. Диалог 5+5 по миграции представляет собой механизм политического сотрудничества с акцентом на взаимосвязи миграции и развития, в частности, на первопричинах легальной и нелегальной миграции в регионе. То, что он встроен в более широкую структуру сотрудничества, делает возможным комплексное решение проблем региона, однако, нерегулярность встреч и политический характер сотрудничества (без включения технического) снижают его эффективность. Его часто рассматривают во взаимосвязи с другим механизмом – Диалогом по транзитной миграции в Средиземноморье, также учрежденным в 2003 г. и носящим чисто технический характер [10, с. 80]. Последний представляет собой межрегиональный межправительственный консультативный форум с участием 46 государств и 7 международных организаций-партнеров с Международным центром развития миграционной политики в качестве секретариата. Его первоначальный фокус на борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми с течением времени сохранился, но некоторое внимание стало уделяться также идеям взаимосвязи миграции и развития. Тем не менее этот механизм впоследствии не был включен

в число приоритетных в миграционной политике ЕС, к тому же он очень зависим от Евросоюза в плане финансирования, что может негативно сказаться на его развитии в будущем [10, с. 79].

Активное участие Европейского Союза или ряда его членов в работе региональных и межрегиональных консультативных процессов отражает глобальные тенденции в сфере управления миграцией. Деятельность ООН и Международной организации по миграции (МОМ) в этой области стала постепенно дополняться новыми механизмами, в частности, были учреждены Глобальная комиссия по вопросам международной миграции (2003 – 2005 гг.), Бернская инициатива (2001 – 2004 гг.), Глобальный форум по вопросам миграции и развития (с 2007 г.) [12, с. 1227 – 1228]. Успехи многосторонних механизмов если не в управлении, то в анализе и корректировке миграционных потоков стали одним из поводов принятия в Европейском Союзе комплексного, или глобального, подхода к управлению миграцией, который среди прочего предписывал сотрудничество с третьими странами, а именно странами происхождения и транзита мигрантов, в сфере регулирования миграции и предоставления убежища, а также использование инструментов внешней политики, политики развития и внешней торговли для управления миграцией [14, с. 2 – 4].

Реализуя поставленные в комплексном подходе к управлению миграцией цели, ЕС инициировал в дальнейшем целый ряд межправительственных диалогов по миграции. В частности, в 2006 г. был запущен Рабатский процесс, или Евро-Африканский диалог по вопросам миграции и развития. Он объединил 57 государств Европы, Северной, Центральной и Западной Африки, расположенных на устоявшемся миграционном маршруте из Африки в Европу, а также Еврокомиссию и Комиссию Экономического сообщества западноафриканских государств. Работа Процесса ведется в трех направлениях: организация легальной миграции, борьба с нелегальной миграцией и укрепление взаимосвязей между миграцией и развитием. В рамках Процесса проводятся встречи и семинары для министров и иных представителей стран-участниц и экспертов, сбор и анализ данных по миграции в регионе, составление и поддержка интерактивной карты миграционных маршрутов, техническая помощь странам Африки в выработке и проведении миграционной политики. Отличие этого процесса от других состоит в его формальном характере и принятии обязательных к исполнению решений, хотя участники высказались за то, чтобы сделать его более гибким [10, с. 33 – 35]. В том же году начал работу Процесс Триполи, объединяющий все африканские государства и Евросоюз в диалог по вопросам миграции по девяти направлениям работы, в том числе по взаимосвязи миграции и развития, противодействию нелегальной миграции и защите беженцев. Этот процесс можно характеризовать как серию формальных политических встреч на высоком уровне, что отличает его от неформальных региональных консультативных процессов и делает более похожим на сегмент более масштабного стратегического сотрудничества ЕС с Африкой. Акцент в

Процессе делается на обмене опытом и информацией [10, с. 35 – 38].

В 2009 г. увидели свет два межрегиональных форума по миграции: Структурный диалог по миграции между ЕС и странами Латинской Америки и Карибского бассейна и Пражский процесс, объединяющий ЕС, страны Юго-Восточной и Восточной Европы, Центральной Азии, а также Турцию и Россию. Диалог со странами Латинской Америки и Карибского бассейна проходит в трех сферах: взаимосвязь миграции и развития, борьба с нелегальной миграцией и упрощение легальной миграции. Постепенно был налажен обмен информацией и опытом [10, с. 75 – 78]. Пражский процесс объединяет более 50 государств, сотрудничающих в поощрении легальной миграции и мобильности, борьбе с нелегальной миграцией и интеграции легальных мигрантов. Для этого в рамках Процесса между министерскими конференциями, проходящими раз в два года, организовываются регулярные встречи экспертов и высоких должностных лиц для имплементации принятых решений и одобренных проектов [13].

В последние годы Европейский Союз стал больше внимания уделять участию в работе региональных консультативных процессов в области управления миграцией. Отчасти это обусловлено тем, что несмотря на наличие двусторонних соглашений между Евросоюзом и рядом государств, его партнеры все чаще предпочитают сотрудничество в рамках региональных консультативных процессов, поскольку принятые в их рамках решения не носят обязательный характер, что ослабляет возможности политического давления на них Евросоюзом, а также такой формат работы снижает издержки на консультации, обмен информацией и опытом [11].

Несмотря на разнообразие региональных консультативных механизмов, они похожи тем, что способствуют распространению общих взглядов, опыта и политических решений в сфере регулирования миграции, а потому служат цели гармонизации миграционной политики всех стран. Появление региональных механизмов по управлению миграцией знаменует изменение понимания миграционной политики: ее перестали считать прерогативой государства, обсуждаемой лишь в двустороннем порядке. Теперь в миграционном регулировании задействованы кроме национального, также региональный и глобальный уровни управления, а среди его участников есть как государства, так и международные правительственные, неправительственные организации, представители бизнеса, науки и гражданского общества. Возможно, в будущем развитие региональных консультативных процессов приведет к созданию глобального режима управления миграцией, который позволит поставить процесс миграции на службу всем заинтересованным сторонам: регионам происхождения и транзита мигрантов, регионам их назначения и самим мигрантам [18, с. 370 – 378].

Литература

1. 5+5 Dialogue / International Organization for Migration, 2014. Режим доступа: <http://www.iom.int/cms/-en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/5--5-dialogue.html#meetings>
2. Консорциум прикладных исследований по международной миграции. О нас / CARIM-East, 2014. Режим доступа: <http://www.carim-east.eu/about-us/?lang=ru>
3. Юдина Т. Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. М.: Дашков и К, 2004. С. 254 – 275.
4. ASEM InfoBoard, 2014. Режим доступа: <http://www.aseminfoboard.org/>
5. Asylum Procedures: Report on Policies and Practices in IGC Participating States / IGC, 2012. Режим доступа: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IGC-Flyer-2014_public.pdf
6. Budapest process / ICMPD, 2014. Режим доступа: <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html>
7. Castles St., Miller M. J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 4th ed. UK: Palgrave Macmillan, 2009. P. 299.
8. Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum, 2014. Режим доступа: <http://eapmigrationpanel.-org/page108.html>
9. Hansen R., Koehler J. The Future of Migration Governance and Regional Consultative Processes, Background Paper WMR 2010 / International Organization for Migration, 2010. Режим доступа: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_governance_regional_consultative_processes.pdf
10. Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration / International Organization for Migration, 2013. Режим доступа: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf
11. Korenevych M. 2004 Söderköping Process Cluster Meetings / European Commission, 2005. Режим доступа: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/Soderkoping-Cluster-Meetings-2004.pdf>
12. Kunz K. Governing International Migration through Partnership // Third World Quarterly, 2013. Vol. 34. № 7. P. 1227 – 1228. Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.825089?journalCode=ctwq20>
13. Prague Process / ICMPD, 2014. Режим доступа: <http://www.icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html>
14. Presidency conclusions, Brussels European Council, 15/16 December 2005 / Council of the European Union, 30.01.2006, Brussels, P. 2 – 4. Режим доступа: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf
15. Sales R. Understanding Immigration and Refugee Policy. UK: The Policy Press, 2007. P. 98 – 105.
16. Solomon M. K. Regional and Global Migration Dialogues, Roundtable 1, 2012. Режим доступа: <http://www.un.org/esa/population/migration/hlmimd2013/Michele%20Klein%20Solomon%20-%20Regional%20and%20Global%20Migration%20Dialogues.pdf>
17. The Barcelona process / European External Action Service, 2014. Режим доступа: http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm
18. Thouez C. and Channac F. Shaping international migration policy: The role of regional consultative processes // West European Politics, 2006. Vol. 29. № 2. P. 370 – 387.

Информация об авторе:

Погорельская Анастасия Михайловна – аспирант кафедры Мировой политики исторического факультета Томского государственного университета, englishteacher1@rambler.ru.

Anastasia M. Pogorelskaya – post-graduate student at the Department of World Politics, National Research Tomsk State University.

(Научный руководитель: Мирошников Сергей Николаевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры Мировой политики исторического факультета Томского государственного университета, smiroshnikov64@mail.ru.

Academic advisor: Sergey N. Miroshnikov – Candidate of History, Associate Professor, Assistant Professor at the Department of World Politics, National Research Tomsk State University).

Статья поступила в редколлегию 04.06.2015 г.