



Евразия. Эксперт 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 1-2 Том . 2022

Афганский вызов для миграционной системы ЕС в условиях борьбы с пандемией

Еремина Наталья Валерьевна

профессор, СПбГУ

Санкт-Петербург, РФ, 191060, Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, 8 подъезд

Аннотация

Миграционный кризис ЕС, обозначившийся в 2015 году, перешел в затяжную фазу, периодически проявляясь в условиях обострения международных проблем, изменений в общественно-политической и экономической ситуации в мире и в ЕС. Он представляет актуальную проблему для коммунитарного сообщества, решение которой связано не только с компромиссом стран-членов и государств с наднациональными институтами, но и с крупнейшими международными акторами. Обострение афганской ситуации в связи с выводом подразделений т.н. западной коалиции вызвало мгновенное увеличение числа беженцев. Реакция ЕС и стран-членов на данную ситуацию не однозначна. Брюссель в основном стремится решать проблему не путем долгих и последовательных переговоров со всеми заинтересованными странами, но путем перераспределения финансовых потоков и наращивания функционала соответствующих агентств, прежде всего, Фронтекс. Поэтому окончательное решение миграционного вызова пока не представляется возможным.

Ключевые слова: Миграция, беженцы, ЕС, Брюссель, миграционный кризис, Афганистан, Фронтекс

Дата публикации: 24.10.2022

Ссылка для цитирования:

Еремина Н. В. Афганский вызов для миграционной системы ЕС в условиях борьбы с пандемией // Евразия. Эксперт – 2022. – Выпуск 1-2 С. 52-57

¹ ***Введение***

² Миграционная система ЕС с 2015 года находится в состоянии постоянных изменений в связи с появлением новых вызовов и задач. Миграционный кризис, который проявился в 2015 году, обнажил неготовность ряда стран ЕС к компромиссам в сфере общей миграционной политики, а единый ответ вовсе не означал справедливого распределения беженцев по странам-членам, как и единого подхода в их приеме, связанном с социальным обеспечением и процессом адаптации иммигрантов. Помимо этого, вызов миграционной системе был определен не столько приемом иммигрантов вообще, сколько именно приемом беженцев, а также повышением рисков террористических угроз.

³ Резкий рост лиц, запрашивающих статус политического беженца, приводил к тому, что более лояльно относящиеся к этой категории лиц страны (например, Швеция), перестали справляться с социальной нагрузкой, что даже способствовало быстрому росту популярности крайне правых партий (в Швеции это Шведские демократы), или, напротив, ужесточению национального законодательства о приеме беженцев (например, в Нидерландах). Во второй половине 2021 - начале 2022 годов вновь возникли опасения очередного витка миграционного кризиса в связи с афганскими событиями и в целом регулярным обострением политической ситуации на Ближнем Востоке. Очевидно, что сами опасения уже приводят к ужесточению правил приема беженцев и новым спорам в диалоге не только между странами ЕС, но и между странами и наднациональными институтами. Цель статьи – определить, как афганский фактор влияет на текущую дискуссию о миграционной политике в ЕС.

⁴ Анализируя ситуацию в миграционной сфере ЕС, следует обратить внимание на несколько ключевых сюжетов. Во-первых, можно констатировать, что в ЕС миграционные вопросы – одни из наиболее чувствительных для взаимодействия наднациональных и национальных институтов; национальные государства не стремятся решать их через делегирование дополнительных полномочий в руки Брюсселя, связывая эту политику непосредственно со своим суверенитетом.

⁵ Во-вторых, миграционный кризис, пик которого мы относим к 2015 г. (тогда только морским путем прибыло более 1 млн. человек), оказался экзистенциальным для интеграционной группы, с учетом того, что он взаимосвязан со всеми другими ключевыми вопросами (общее пространство, финансирование, имидж ЕС, ценности ЕС и т.д.).

⁶ В-третьих, миграционный кризис сделал отчетливыми различные группы стран внутри коммунитарной среды, с точки зрения отношения к иммигрантам (своим непринятием коммунитарной политики отличаются страны Вышеградской группы, еще большее разделение отмечено в целом между странами Южной Европы (Италия, Испания, Греция), которые приняли весь удар потоков иммигрантов на себя, не имея достаточно средств и технических, инфраструктурных возможностей для решения проблем, и странами Северной

Европы, которые на первых порах этого кризиса пытались показать высокие идеалы и стандарты, но также столкнулись с нарастающим числом проблем, заставивших вносить поправки.

⁷ В-четвертых, обострились вопросы безопасности, ведь наиболее громкие теракты в странах ЕС произошли в ходе развертывания кризиса, а под видом беженцев в страны ЕС попадали и террористы.

⁸ В-пятых, миграционный кризис повлиял не только на социально-экономическую сферу, но и на политическую. В частности, можно отметить рост влияния новых партий, в первую очередь, крайне правых.

⁹ В-шестых, миграционный кризис не был решен, он перешел в затяжную фазу, что позволило отчасти не замечать его проявлений в ходе борьбы с пандемией, начиная с 2019 года. А борьба с коронавирусом значительно усложнила процесс взаимодействия в этой сфере между государствами-членами, хотя и дала формальный повод отказа в приёме иммигрантов в связи с медицинской угрозой.

¹⁰ В-седьмых, обострение ситуации в Афганистане, вызванной выводом подразделений США и участников коалиции, вновь повлиял на поток беженцев в страны ЕС. При этом число беженцев из Афганистана всегда было высоким, лишь уступая числу беженцев из Сирии. Однако в текущее время поток иммигрантов из Афганистана растет. В частности, за 9 месяцев 2021 года власти ФРГ получили 100 240 ходатайств (на 33 процента больше, чем за аналогичный период 2020-го). Чаще других убежище в странах Европейского Союза просят граждане Афганистана и Сирии¹. И в целом увеличение заметили все страны ЕС. Данная ситуация повысила риски обострения миграционных процессов и общественно-политического кризиса в коммунитарном пространстве.

¹¹ Таким образом, миграционный вопрос вновь обострил споры вокруг дилеммы национального суверенитета и объема коммунитарной власти.

¹² В Брюсселе, видимо, это хорошо осознают, раз 23 сентября 2020 г. предложили принять новый Пакт по миграции и предоставлению убежища с целью создать более предсказуемую и управляемую систему, позволяющую отказаться от ad hoc решений. В центре этого плана лежит гибкий принцип, когда государства в соответствии со своими возможностями определяют свою меру участия в миграционной политике, также само участие в общей миграционной политике стран-членов рассматривается, как многоплановое и связано не только с физическим приемом самих беженцев. Хотя, отмечено, что в случае ухудшения ситуации страны должны следовать более жестким и конкретным решениям, принимаемым в Брюсселе. Не менее важным станет работа миграционных ведомств ЕС, прежде всего, Агентства Фронтекс. Подобные действия основываются на взаимодействии государств ЕС друг с другом и с третьими странами, из которых и прибывают иммигранты.

¹³ Эту стратегию можно оценить положительно в контексте признания Брюсселем сложившейся диспозиции и отказа от чрезмерного давления на государства Союза. Таким образом, устанавливается баланс между

национальными и коммунитарным уровнями управления. Однако искомая солидарность сложно достигается благодаря изменениям только в отдельной взятой сфере управления. Наиболее значимым фактором здесь является, по-прежнему, финансовые инструменты, вопросы перераспределения средств. Тем более, данная задача трудно достижима, когда мы говорим о таких «новичках» в Союзе как Польша, умеющая активно лоббировать свои интересы, традиционно получающая большие, по сравнению с другими государствами, преимущества, выраженные в финансовом измерении (так, Польша осталась крупнейшим грантополучателем программ региональной политики, невзирая на изменения в финансовой сфере). При этом сам миграционный кризис окончательно так и не урегулирован. Проблемы на Ближнем Востоке никуда не делись, а позиция Турции в этом контексте не способствует умиротворению ситуации, и здесь особенно показателен переговорный процесс с ЕС. Президент Турции постоянно с 2016 года угрожал ЕС открыть границы для беженцев, что в итоге и сделал в марте 2020 г. Таким образом, Брюссель вынужден признать множество взаимосвязанных миграционных проблем и, по крайней мере, обезопасить свои внешние границы и не допустить влияние миграционных проблем на усложнение внутренних взаимодействий между странами-участницами. Рассмотрим реакцию ЕС на существующие миграционные угрозы подробнее.

¹⁴ *Миграционная политика ЕС в условиях ковидного кризиса*

¹⁵ Пандемия коронавируса, начиная с 2019 года, оказала влияние не только на Шенгенскую зону, но и на работу соответствующих служб по приему иммигрантов в ЕС. Закрытие границ в связи с ковидом позволило странам-членам пересмотреть свои нормы по приему иммигрантов и, в первую очередь, беженцев. Так, Италия и Мальта объявили свои порты небезопасными для иммигрантов в связи с ростом заболеваемости. В это время были зафиксированы массовые случаи насилия в отношении иммигрантов в Греции, Болгарии, Венгрии, Словении, Хорватии (не так давно это список пополнила Литва, пограничные службы которой отметились избиением иммигрантов). Греция также начала строить сорокакилометровую стену на границе с Турцией. Кроме того, в Испании, Мальте, Италии и Греции миграционные службы не смогли обеспечить требуемое социальное дистанцирование или изоляцию иммигрантов, что послужило обоснованием к сокращению приема. Абсолютно очевидно, что многие страны ЕС воспользовались ковидной ситуацией, чтобы ввести ограничения на прием иммигрантов. В этих условиях Брюссель продолжал поиск миграционного компромисса.

¹⁶ В сентябре 2020 г. Еврокомиссия опубликовала Новый пакт о миграции и убежище, который подтвердил необходимость укрепления защиты внешних границ ЕС и разделение ответственности среди всех стран-членов, но подчеркнул первейшую ответственность страны въезда. При этом из-за ковида поток иммигрантов в ЕС постепенно сокращался. Так, уже в 2020 г. в ЕС прибыло меньше иммигрантов, чем в 2019 г. При этом количество заявок на убежище в ЕС в сентябре 2021 года выросло и достигло более 700 тыс., хотя из них было удовлетворено около 70 тыс. прошений, что примерно соответствует ситуации конца 2020 года². Поэтому в Брюсселе до афганского кризиса и вывода войск

коалиции из Афганистана, сохраняли надежду на то, что поток иммигрантов продолжит снижаться и в дальнейшем. Кроме того, ЕС в Новом пакте указал на укрепление взаимодействий с третьими странами для контроля над традиционными миграционными потоками. В частности, с Турцией и Ливией³. В общем, в ЕС все были полны надежд на то, что в будущем Союз не столкнется с миграционным кризисом.

¹⁷ *Афганский миграционный вызов: задачи и решения*

¹⁸ Эти надежды были некоторым образом разрушены в результате афганских событий. И это несмотря на то, что по данным Фронтекс общее число незаконных пересечений границ ЕС с 2020 г. составило немногим более 47 тыс. человек, что намного меньше, чем в 2019 г. и тем более в 2015 г. (когда в ЕС прибыло более миллиона). Тем не менее, в Брюсселе насторожились⁴.

¹⁹ О росте угроз для Союза в связи с событиями в Афганистане свидетельствует заявление ЕС от 31 августа 2021 г. Министры внутренних дел стран-членов ЕС собрались на внеочередное заседание, чтобы обсудить, в том числе возможные миграционные вызовы. Во-первых, Брюссель четко заявил об эвакуации из Афганистана людей и членов их семей, которые сотрудничали с ЕС. Во-вторых, было сказано о взаимодействии с международными партнерами, в том числе о необходимости увеличить их финансовую поддержку, причем особое внимание Брюссель уделяет сотрудничеству со странами транзита. Прежде всего, Союз намерен установить финансовую поддержку соседних с Афганистаном стран. Здесь особая надежда возлагается на специальные агентства, в частности на Европейское бюро поддержки убежища и Фронтекс. В-третьих, ЕС полагает, что самый надежный инструмент предотвратить кризис – это увеличить финансирование политики в сфере миграций и предоставления убежища, а также усилить охрану границ при взаимодействии государств-членов. При этом ЕС признал, что имеет международные обязательства в отношении беженцев из Афганистана⁵.

²⁰ Страны-члены, которые в 2015 году подверглись наибольшей проблеме с приемом мигрантов, сейчас настроены очень критично, говоря о неготовности ЕС к преодолению еще одного миграционного кризиса. Так, представитель миграционной службы Греции заявил, что его страна в настоящее время не имеет возможности принимать беженцев, хотя Германия и Нидерланды не смогли заявить об отказе в приеме беженцев из Афганистана⁶. При этом эвакуация афганцев в страны ЕС уже состоялась. Кстати, Великобритания из Афганистана эвакуировала гораздо большее число людей – 15 тыс. человек, в то время как ФРГ – 5100, Италия – 4400, Франция – 2100, Нидерланды, Бельгия и Дания – по 100 человек, Швеция, Норвегия, Венгрия, Польша приняли соответственно 771, 374, 540, 90 человек⁷.

²¹ Здесь важно отметить, что афганцы всегда были второй по численности группой беженцев в странах ЕС. Их опережали только беженцы из Сирии. Поэтому увеличение потоков афганской миграции в ЕС реально. Те, кто из афганцев уже перебрался в страны ЕС, сейчас готовы принять своих

многочисленных родственников. Кроме того, в странах ЕС действуют программы воссоединения семей. Важно отметить, что для Брюсселя, который заявляет о себе как о защитнике демократических ценностей, важна разработка программ переселения наиболее уязвимых категорий населения Афганистана, среди которых женщины, дети, правозащитники, журналисты.

²² Поэтому в ЕС осознают необходимость проявить инициативу, усилить охрану границ, добиться общего взгляда стран на этот вызов, увеличить финансирование миграционных программ, а также предоставить гуманитарную помощь афганскому населению на территории Афганистана (при этом ЕС заморозил многолетнюю финансовую программу поддержки Афганистана в размере 1 млрд. евро в связи с приходом к власти талибов)⁸. В настоящее время ЕС уже выделил более 200 млн евро на гуманитарные проекты помощи афганцам. Некоторые СМИ сообщили, что ЕС будет вынужден предоставить пакет финансовой поддержки Пакистану, Узбекистану и Таджикистану в размере не менее 600 млн евро, чтобы эти страны могли принять беженцев из Афганистана. Остается неясной возможность согласования действия ЕС с Ираном. Кроме того, текущая ситуация показывает, что ЕС необходимо проявить инициативу в отношении многих стран евразийского пространства, не ограничиваясь непосредственно государствами-соседями Афганистана.

²³ Довольно наглядно эту мысль доказывает ситуация на белорусско-литовской границе. Возможности договариваться и решать проблему роста иммиграции в направлении ЕС через территорию Беларуси не существуют по политическим причинам, а сама иммиграция граждан третьих стран из Беларуси в Литву даже служит инструментом выдвижения дополнительных обвинений Беларуси со стороны Вильнюса в создании «неких гибридных угроз». Более того, Брюссель прямо обвинил президента Беларуси в поощрении потоков мигрантов в ЕС.

²⁴ **Вывод**

²⁵ Ситуация в целом показывает, что ЕС реагирует на изменения миграционной динамики, прежде всего, увеличением финансовых инструментов. Как правило, они связаны не столько с поиском компромисса между членами ЕС, а с расширением договорённостей с отдельными странами вне ЕС. Однако в итоге эта стратегия оказывается не очень убедительной, так как ЕС в настоящее время не готов договариваться со всеми заинтересованными сторонами, судя по отношению к Беларуси и Ирану, например. Более того, сейчас для повышения эффективности миграционных мер ЕС необходимо сформулировать задачу взаимодействия с Турцией, Россией, Индией. Но он этого не делает.

²⁶ Афганский кейс показывает, что среди стран ЕС по-прежнему нет общего подхода к миграционному вопросу и приему беженцев, нет институциональной структуры, которая способна решать комплексно все взаимосвязанные вопросы. Страны ЕС все еще не готовы к справедливому распределению беженцев на своей территории. Поэтому по большей части ЕС сейчас выручают перекрытые границы и усиленная их охрана⁹.

27 Однако ЕС не может отказаться от принципов приема беженцев и отказать в реализации их прав, так как это будет противоречить заявленным ценностям ЕС. Более того, именно сейчас, в наступившем 2022 году Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) опубликовало рекомендации для Франции и Чехии, которые будут председательствовать в Совете ЕС в этом году, в которых предлагает разработать более четкую и прозрачную методику приема беженцев и предусмотреть все финансовые издержки¹⁰.

Примечания:

1. Число ходатайств об убежище в Германии выросло за год на треть. [Электронный ресурс]. DW. >>>>
 2. Overall figures of immigrants in European society. European Commission. (2021) [Электронный ресурс]. >>>>
 3. European Union events. World report 2021. [Электронный ресурс]. >>>>
 4. Carbonaro G. Could Europe face a new refugee crisis? 5 September 2021 [Электронный ресурс]. >>>>
 5. Statement on the situation in Afghanistan. Council of the EU. 31 August 2021.
 6. Tagaris K. Greece says EU not ready for new migrant crisis as Afghan conflict grow. 11 August 2021. [Электронный ресурс]. >>>>
 7. Carbonaro G. Could Europe face a new refugee crisis? 5 September 2021. [Электронный ресурс]. >>>>
 8. EU agrees to rely on Afghanistan's neighbours to avoid migrant crisis. 31 August 2021. [Электронный ресурс]. >>>>
 9. Privitera A. Is Europe Facing a New Migrant Crisis? 30 August 2021. [Электронный ресурс]. >>>>
 10. UNHCR's Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union (EU)ю January 2022. [Электронный ресурс]. >>>>
-

Библиография:

1. Число ходатайств об убежище в Германии выросло за год на треть (2021) DW. [Электронный ресурс]. <https://www.dw.com/ru/v-germanii-na-tret-vyroslo-chislo-zaprosov-na-poluchenie-ubezhishha/a-60253818>.
2. Carbonaro, G. (5 September 2021). Could Europe face a new refugee crisis? [Электронный ресурс]. <https://newseu.cgtn.com/news/2021-09-05/Could-Europe-face-a-new-refugee-crisis--13hRyH8ycco/index.html> [режим доступа: 19 января 2021].
3. European Union events. World report 2021. [Электронный ресурс]. <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/european-union> [режим доступа: 19 января 2021].
4. EU agrees to rely on Afghanistan's neighbours to avoid migrant crisis. (31 August 2021). [Электронный ресурс]. <https://www.euronews.com/2021/08/31/eu-interior-ministers-to-discuss-potential-afghan-migration-crisis> [режим доступа: 19 января 2021].
5. Overall figures of immigrants in European society. European Commission. (2021) [Электронный ресурс]. <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019->

[2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#RefugeesinEurope](https://www.refworld.org/docid/61d71e864.html) [режим доступа: 19 января 2021].

6. Privitera, A. (30 August 2021). Is Europe Facing a New Migrant Crisis? [Электронный ресурс]. <https://www.brinknews.com/is-europe-facing-a-new-migrant-crisis/> [режим доступа: 19 января 2021]

7. Statement on the situation in Afghanistan. Council of the EU. (31 August 2021). [Электронный ресурс]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/08/31/statement-on-the-situation-in-afghanistan/> [режим доступа: 19 января 2021].

8. Tagaris, K. (11 August 2021). Greece says EU not ready for new migrant crisis as Afghan conflict grow. [Электронный ресурс]. <https://www.reuters.com/world/europe/greece-says-eu-not-ready-new-migration-crisis-2021-08-11/> [режим доступа: 19 января 2021].

9. UNHCR's Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union (EU). (January 2022). [Электронный ресурс]. <https://www.refworld.org/docid/61d71e864.html> [режим доступа: 19 января 2021].

The Afghan Challenge for the EU Migration System in the context of Pandemic

Natalia V. Eremina

professor, Saint-Petersburg State University

Saint-Petersburg, Smolnogo Str., 1/3, 8 entrance, Saint-Petersburg, 191060, Russian Federation

Abstract

The EU migration crisis, which emerged in 2015, has entered a protracted phase, periodically manifesting itself in the context of aggravation of international problems, changes in the socio-political and economic situation in the world and in the EU. It represents an urgent problem for the communitarian community, the solution of which is connected not only with a compromise between member countries and states with supranational institutions, but also with major international actors. The aggravation of the Afghan situation in connection with the withdrawal of units of the so-called. Western coalition caused an instant increase in the number of refugees. The reaction of the EU and member states to this situation is not unambiguous. Brussels mainly seeks to solve the problem not through long and consistent negotiations with all interested countries, but by redistributing financial flows and increasing the functionality of the relevant agencies, primarily Frontex. Therefore, the final solution of the migration challenge is not yet possible.

Keywords: Migration, refugees, EU, Brussels, migration crisis, Afghanistan, Frontex

Publication date: 24.10.2022

Citation link:

Eremina N. The Afghan Challenge for the EU Migration System in the context of Pandemic // Eurasia. Expert – 2022. – Issue 1-2 C. 52-57 [Electronic resource]. URL: <https://journal.eurasia.expert/S271332140018336-6-1> (circulation date: 05.05.2024). DOI: 10.18254/S271332140018336-6