

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В АФРИКЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Аннотация

В последнее время в условиях глобального кризиса, связанного с беженцами, миграция из Африки в Европу привлекла огромное внимание общественности и политических кругов, особенно в Европе. Независимо от того, уделяется ли основное внимание мигрантам и беженцам, прибывающим на европейские берега, или укреплению безопасности границ в африканских странах, Международная организация по миграции всегда играет важнейшую роль в управлении миграционными процессами. С другой стороны, в контексте усиления (суб)региональной миграции большое значение отводится региональным организациям. В рамках представленного исследования автором проанализирована деятельность МОМ и основных региональных организаций в Африке с целью выявить, какую роль играют МОМ и региональные объединения (ЭКОВАС и IGAD) в процессе управления миграционными потоками, а также определить основные направления работы организаций в данной сфере, предполагая, что их деятельность варьируется в зависимости от области миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, Африка, ЭКОВАС, IGAD, МОМ, управление миграцией, миграционная политика.

Автор

Асинавалона Патрисиа Андриантенана

Студентка магистратуры кафедры сравнительной политологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (Москва, Россия)



В последнее время в контексте глобального кризиса, связанного с беженцами, транссахарская и транссредиземноморская (нерегулируемая) миграция из Африки в Европу привлекла огромное внимание общественности и политических кругов, особенно в Европе. В европейском политическом дискурсе доминировали призывы к сокращению и сдерживанию потоков нелегальных мигрантов и устранению коренных причин вынужденной миграции. Однако миграция внутри Африканского континента более распространена, чем миграция из Африки в Европу или другие части мира. Около двух третей африканских международных мигрантов проживают

в другой африканской стране [1. — С. 102–118]. На этом фоне Африканский союз определил нормы и стратегические руководящие принципы, регулирующие миграцию и принудительное перемещение, а региональные организации, такие как Межправительственный орган по вопросам развития (IGAD) на Африканском Роге и Экономическое сообщество Западноафриканских государств (ЭКОВАС), создали структуры управления миграцией в регионе.

Региональные режимы мобильности и соответствующие организации в Африке все чаще становятся объектами сотрудничества со стороны международных организаций по вопросам развития, а также в контексте недавних

европейских соглашений, связанных с миграцией. Более того, региональное управление миграцией приобрело важное значение в качестве объекта научных исследований, особенно при изучении международных отношений и сравнительного регионализма.

Помимо прочего, независимо от того, уделяется ли основное внимание мигрантам и беженцам, прибывающим на европейские берега, переселению беженцев в Канаду или укреплению безопасности границ в африканских странах, Международная организация по миграции (МОМ) всегда играет важнейшую роль в управлении миграционными процессами [2]. Международная организация по миграции считает себя лидером и разработчиком стандартов [3], а также ответственной за управление миграцией и мобильностью в глобальном масштабе [4]. Таким образом, влияние МОМ выходит за рамки простой концептуализации статической межгосударственной системы.

В данной статье автор анализирует деятельность МОМ и региональных африканских организаций по управлению международной миграцией. Основной акцент сделан на миграционном процессе в Африке: рассмотрены подходы к решению вопросов миграции в регионе со стороны МОМ, а также роль региональных организаций в управлении миграцией в Африке.

Деятельность МОМ по управлению миграционным процессом в Африке

Международная организация по миграции играет важную роль в управлении глобальной миграцией, поскольку ее миссия — содействие поиску практических решений проблем международной миграции и оказание гуманитарной помощи нуждающимся мигрантам и беженцам, а также внутренне перемещенным лицам в границах одной страны или региона. Организация стремится предоставлять свои услуги

и консультации государствам и самим мигрантам. Стоит сказать, что МОМ стала заметным игроком на мировой арене и в отдельных странах. Общая тенденция также заключается в том, что МОМ и другие, более широко известные международные организации, все чаще пользуются спросом не только со стороны государств, нуждающихся в совете и помощи, но и со стороны неправительственных организаций (НПО), а также иных международных организаций, коммерческих структур и СМИ. Фактически международные организации приобрели большое значение в интерпретации событий и (воспринимаемых) реалий миграции [5]: международные организации через традиционные СМИ, такие как телевидение и газеты, но все чаще через социальные сети сообщают в прямом эфире и рассказывают мировой аудитории о произошедших трагедиях и смертях мигрантов и беженцев, о положении перемещенных лиц в странах приема и т.д.

МОМ была создана в 1951 году как Межправительственный комитет по европейской миграции (ICEM). В тот период она отвечала за многих людей, перемещенных во время Второй мировой войны. В настоящее время деятельность МОМ охватывает три области. Во-первых, это «оперативные» услуги: МОМ управляет центрами содержания под стражей мигрантов, следующих транзитом или высылаемых из страны прибытия. Во-вторых, МОМ информирует (посредством информационных кампаний) потенциальных женщин-мигрантов о связанных с международной миграцией угрозах, а также осуществляет деятельность по «защите» жертв в целях противодействия «торговле людьми» или их «незаконному ввозу». В-третьих, МОМ выступает в качестве консультативного агентства для государств по вопросам миграционной политики. В этом контексте организация предлагает обучение в таких областях,

как наблюдение за границами или новые технологии контроля миграционных потоков.

Наконец, МОМ является важным участником обсуждения и распространения знаний и актуальной информации о международном миграционном процессе. Организация генерирует и транслирует свое видение того, какой должна быть миграция: «управляемые» перемещения, выгодные для всех, прежде всего для стран назначения, но также и для стран происхождения, и даже для самих мигрантов. Тем не менее в настоящий момент МОМ стремится поддерживать политику развитых стран в гораздо большей степени, чем защищать право на передвижение, которое она предоставляет гражданам «глобального Юга».

МОМ реализует широкий спектр деятельности на пяти континентах, однако особый интерес для данного исследования представляет африканский регион. Ниже приводится обзор того, как МОМ подходит к вопросам миграции в странах Африки к югу от Сахары [6].

В Западной и Центральной Африке конфликты в Центральноафриканской Республике, Кот-д'Ивуаре, Мали, Нигерии вынудили тысячи мигрантов покинуть свои дома и свои страны. МОМ также отмечает, что Мали и Нигерия сталкиваются с проблемами безопасности из-за распространенных в регионе группировок, таких как «Боко харам» и «Аль-Каида»¹. МОМ помогает перемещенным лицам в регионе, в частности обеспечивая мигрантов и беженцев чистой водой, продовольствием и другими предметами первой необходимости [7. — С. 65–68]. В Центральноафриканской Республике, например, 687 000 человек были перемещены из-за войны, которая началась в 2013 году. Согласно отчету, опубликованному 29 июня 2018 года, МОМ предоставила

домашним хозяйствам 450 комплектов кастрюль и посуды, тарелок, чашек и столовых приборов.

В Восточной Африке МОМ совместно с ООН и местными министерствами здравоохранения в регионе выступила с инициативой предоставить примерно 48 000 сомалийцам возможность пользоваться услугами здравоохранения [8]. В Бурунди МОМ организовала обучение в области сельского хозяйства и предпринимательства для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Вооруженный конфликт в Демократической Республике Конго, Сомали и Южном Судане, а также засуха и изменения климата являются одними из движущих сил миграции в регионе.

В южной части Африки МОМ, помимо прочего, проводит медицинские исследования уязвимых групп населения в регионе. По данным Портала миграционных данных (Migration Data Portal), которым управляет МОМ, в 2017 году в Южной Африке проживало четыре миллиона иммигрантов [9]. По сведениям ДЭСВ ООН, большинство иммигрантов в Южной Африке являются выходцами с Африканского континента [10].

Таким образом, осуществляя активную деятельность в Африке, Международная организация по миграции стремится проводить политику, направленную на оказание поддержки и помощи, в первую очередь, наиболее уязвимой категории мигрантов, включающей беженцев и их семьи. При этом МОМ не только обеспечивает вынужденных переселенцев предметами первой необходимости, но и реализует гуманитарные программы, нацеленные на обучение и информирование мигрантов в регионе.

Роль региональных организаций в процессе управления миграцией в Африке

С момента пика европейского кризиса беженцев летом 2015 года вопрос

¹ «Боко харам» и «Аль-Каида» — организации, запрещенные в России.

управления миграцией и потоками беженцев между Африкой и Европой занимает важное место в академических и политических программах и исследованиях. Преобладает мнение, что европейская помощь развитию Африки играет важную роль в сдерживании настоящего и предотвращении массового притока мигрантов и беженцев в Европу в будущем. Это должно происходить в основном за счет снижения остроты коренных причин вынужденного перемещения людей и улучшения управления миграцией [11].

Необходимо отметить, что в рамках существующей на сегодняшний день дискуссии о миграционных процессах в африканском регионе два важных фактора остаются без должного внимания. Во-первых, большинство трансграничных беженцев и мигрантов перемещается между соседними странами, то есть внутри (суб)региональных пространств. Часто это связано с ограниченной доступностью ресурсов для мигрантов, но также и с преимуществами миграции в более близкие страны с языковым и/или культурным сходством, но при этом более высоким уровнем политической или экономической стабильности. Западная Африка, где более 80% международных мигрантов перемещаются внутри субрегиона, является парадигматической в этом отношении. Что касается передвижения за пределы (суб)регионов, многие переезжают в другие страны Африканского континента.

Во-вторых, с точки зрения развития, не вся эта миграция является негативным явлением, а скорее служит стремлению людей улучшить условия жизни для себя и своей семьи, а также расширить образовательные и профессиональные возможности. Хотя решения о переезде часто принимаются на фоне тяжелых социально-экономических обстоятельств и отсутствия альтернатив в странах происхождения, временная или постоянная миграция действительно относится к важнейшим стратегиям

выживания для мигрантов и членов их семей, находящихся на изживении [11].

Как региональные и континентальные организации в Африке управляют изменчивостью миграционных потоков с точки зрения движущих сил, моделей и результатов? Учитывая преобладание внутрорегиональной миграции и часто региональный характер движущих сил (таких как бедность, засуха или конфликты), это актуальный вопрос. Однако в мировом сообществе, информационной повестке и в научном поле на удивление мало сведений и столь же мало обсуждений, касающихся институциональных характеристик, приоритетов и положений африканских региональных организаций, осуществляющих свою деятельность в области управления миграцией.

Исследовательский проект Немецкого института развития (DIE) о региональном и многоуровневом управлении миграцией устраняет этот пробел [12]. Основное внимание в нем уделяется двум региональным организациям Африки: Экономическому сообществу западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Межправительственному органу по вопросам развития (IGAD) в регионе Африканского Рога. Обе организации представляют основные регионы происхождения африканских мигрантов и беженцев в Европу, в силу чего в последние годы ЭКОВАС и IGAD значительно расширили свою деятельность в области миграционной политики.

В результате исследования DIE выявили, что в зависимости от региональной и институциональной специфики, а также направлений миграционных потоков регион Африканского Рога и западноафриканский регион демонстрируют заметные различия в отношении приоритетных моделей миграции и моделей управления миграционными процессами.

Региональная организация ЭКОВАС, основанная в 1975 году после заключения Лагосского договора, имеет долгую

историю регулирования региональной трудовой миграции по установленным коридорам, пересекающим национальные границы, например, между Буркина-Фасо и Кот-д'Ивуаром или Ганой и Нигерией. В 1979 году в рамках ЭКОВАС был заключен Протокол о свободном перемещении граждан, который стал одним из первых этапов либерализации мобильности даже в глобальном масштабе. Сформулированный со всеобъемлющим намерением способствовать либерализации экономики и торговли между его 15 государствами-членами¹, Протокол пользуется большой поддержкой со стороны стран-участниц. И это несмотря на то, что его реализация все еще сталкивается с проблемами (частично связанными с национальной политикой), особенно в отношении его более амбициозных элементов, таких как либерализация внутрирегиональной занятости и прав на создание бизнеса.

Организация IGAD, основанная в 1986 году как межправительственный орган по вопросам засухи и развития и переименованная в IGAD в 1996 году, была создана с целью решения гуманитарных кризисов, обычно затрагивающих семь его государств-членов². Хотя в 1998 году организация стала региональным экономическим сообществом, она до сих пор пользуется наибольшим признанием за свое участие в решении вопросов регионального мира и безопасности. Об этом свидетельствует Комплексная система реагирования на беженцев (CRRF), которая является новаторской в процессе глобального управления и реализации норм в отношении беженцев. Это верно, но степень внедрения системы странами — члена-

ми IGAD неодинакова, а правоприменительные возможности организации ограничены.

Африканские региональные организации, такие как ЭКОВАС и IGAD, играют важную роль в управлении миграцией в регионе. Примечательно, что их деятельность варьируется в зависимости от области миграционной политики. Например, в Основах миграционной политики IGAD от 2012 года рассматривается широкий круг вопросов, начиная от более эффективного управления границами, предотвращения нерегулируемой миграции и заканчивая облегчением трудовой миграции посредством свободного передвижения. Аналогичные заявления можно сделать и в отношении «Общего подхода к миграции и развитию» ЭКОВАС, сформулированного в 2008 году, который является политической основой стратегии организации.

Подводя итог, можно сказать, что сотрудничество в области миграции в региональном измерении представляется актуальным и востребованным по причине усиливающихся миграционных потоков как в отдельном регионе, так и во всем мире, что приводит к отношениям взаимозависимости (и частично общим интересам) между заинтересованными государствами. В этом контексте бесспорна роль Международной организации по миграции, которая проводит активную деятельность по регулированию миграции в мире в целом, и в частности в Африке, где положение мигрантов и беженцев по-прежнему остается незавидным, а решение вопросов, связанных с миграцией (как внутрирегиональной, так и межрегиональной), требует вовлечения всего мирового сообщества. Говоря о региональных институтах управления миграцией, примеры IGAD и ЭКОВАС показывают, что региональные организации часто могут опираться на уже сложившуюся историю сотрудничества в области миграции. При этом разделе-

¹ Государствами-членами ЭКОВАС являются Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне и Того.

² Государствами-членами IGAD являются Джибути (головной офис), Эфиопия, Кения, Сомали, Южный Судан, Судан и Уганда.

ние труда между континентальными и региональными организациями является актуальным вопросом, поскольку Африканский союз (АС) пересмотрел свое участие в миграционной политике, что проявилось в обновлении Основ континентальной политики в области миграции, а также в соглашении о Протоколе континентального свободного

передвижения. Вопрос о наиболее эффективной поддержке преимуществ региональных миграционных режимов в Африке, а также устранение пробелов в реализации миграционной политики по регулированию потоков миграции станут важными дополнениями к дискуссиям о дальнейшем развитии африканского региона.

Литература

1. *Dick E.* Regional Cooperation on Migration and Mobility: Insights from two African regions // E. Dick, B. Schraven // In Proceedings of the African Futures Conference. — 2018. — Vol. 2. — No. 1. — P. 102–118.
2. Syrian refugee process in Turkey 'a little bit behind,' Canadian ambassador says // CBC News. — 2015, Dec 8. — URL: <https://www.cbc.ca/news/world/refugee-process-canada-turkey-jordan-lebanon-1.3353042> (дата обращения: 01.11.21).
3. IOM Becomes a Related Organization to the UN // IOM. — UN Migration. — 2016, July 25. — URL: <https://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un> (дата обращения: 01.11.21).
4. About IOM // IOM. — UN Migration. — URL: <https://www.iom.int/about-iom> (дата обращения: 01.11.21).
5. *Pécoud A.* What do we know about the International Organization for Migration? // Journal of Ethnic and Migration Studies. — 2018. — Vol. 44. — No. 10. — P. 1621–1638. — DOI: 10.1080/1369183X.2017.1354028.
6. What is the International Organization for Migration (IOM)? // INFOMIGRANTS. — 2018, July 5. — URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/10325/what-is-the-international-organization-for-migration-iom> (дата обращения: 02.11.21).
7. *Ефимова Ю.В.* Международные организации и их роль по обеспечению прав и свобод мигрантов / Ю.В. Ефимова, Л.А. Ларина // Международный журнал конституционного и государственного права. — 2020. — № 3. — С. 65–68.
8. Bulletin. May 2018 // IOM. — UN Migration. — 2018, May. — URL: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2018-07/IOM%20MAY%20BULLETIN%20%28002%29.pdf> (дата обращения: 06.12.21).
9. Migration Data in the Southern African Development Community (SADC) // Migration Data Portal. — 2021, Jun 14. — URL: <https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/southern-africa> (дата обращения: 06.12.21).
10. How many immigrants live in South Africa? // Africa is a Country. — URL: <https://africasacountry.com/2018/10/how-many-immigrants-live-in-south-africa> (дата обращения: 01.11.21).
11. *Dick E.* The Role of Regional Organizations in Africa in the Governance of Migration // ISPI. — 2019, July 17. — URL: <https://www.ispionline.it/en/publication/role-regional-organizations-africa-governance-migration-23512> (дата обращения: 01.11.21).
12. German Development Institute. — URL: <https://www.die-gdi.de/en/> (дата обращения: 17.12.21).