

per Concordiam

Журнал по проблемам безопасности и обороны Европы

■ ВОЛКИ В ОВЕЧЬЕЙ ШКУРЕ?

Угроза терроризма со стороны беженцев
незначительна

■ ДОХОДНОЕ ДЕЛО

Незаконный провоз людей: спрос рождает предложение

■ УРОКИ ИСТОРИИ

Европейский опыт миграции

■ ДЕМОГРАФИЯ МИГРАЦИИ

Уязвимость женщин и детей

ПЛЮС

Роль международного права

Как восстановить сломанную систему

Германия приветствует беженцев



МИГРАЦИЯ: Баланс между правами человека и безопасностью

Содержание

основные статьи

НА ОБЛОЖКЕ



Толпы мигрантов, направляющихся в Европу, многие из которых движутся через Балканы в Германию, часто страдают от дождя и холода в поисках лучшей жизни.

АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС



7 **Сложности миграции**
Д-р Каролина Хэггис и Д-р Петра Вейланд, Центр им. Маршалла
Обзор факультет.

10 **Беженцы в Европе**
Д-р Анн Хаммерстад
Интеграция лиц, ищущих убежища, а не запрет иммиграции – ключевой фактор предотвращения конфликта.

18 **Практическое решение проблемы миграции в Европе**
Костас Карагатсос
Европейский Союз должен регулировать миграционные потоки, опираясь на свою правовую систему.

22 **Терроризм и массовая миграция**
Д-р Сэм Маллинс, Центр им. Маршалла
Воинствующие экстремисты редко встречаются среди европейских беженцев.

30 **Мнение выпускников**
Аны Бребен из Румынии, контр-адмирала в отставке Ивицы Толича из Хорватии, майора Бассема Шабана из Ливана и капитана-лейтенанта Илира Чобо из Албании (в соавторстве с Суардом Ализоти)
Четыре выпускника Центра им. Маршалла рассказывают, как миграция повлияла на их страны.



48



54

В каждом номере

- 4 ПИСЬМО ДИРЕКТОРА
- 5 АВТОРЫ
- 8 ТОЧКА ЗРЕНИЯ
- 64 РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ
- 66 КАЛЕНДАРЬ

38 Борьба с незаконным ввозом мигрантов

Контр-адм. (в отст.) Алберто Червоне

Для решения иммиграционной проблемы необходимо преодолеть экономические причины, лежащие в ее основе.

44 Гармиш-Партенкирхен реагирует на проблему мигрантов в Европе

Д-р Петра Вейланд и Д-р Каролин Хаггис, Центр им. Маршалла

Мэр знаменитого немецкого курортного города рассказывает о примерах интеграции беженцев.

48 Гендер, миграция и безопасность

Джули Л. Аростеги, д-р юриспруденции

Женщины-мигранты сталкиваются с особыми проблемами в Европе.

54 Миграция с точки зрения права

Мелина Лито

Международные законы о миграции не должны нарушать основные права человека.

60 Бремя для Балкан

Д-р Вальбона Дзенели, Центр им. Маршалла, и Джозеф В. Ванн

Для преодоления европейского миграционного кризиса необходим глобальный подход: только он позволит предотвратить дальнейшую нестабильность на Балканах.



GEORGE C. MARSHALL
EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES

Добро пожаловать на страницы 25-го номера журнала *per Concordiam*! Нынешний выпуск посвящен насущной европейской проблеме – проблеме миграционного кризиса. В 2015 г. более 1 миллиона мигрантов преодолели трудный, зачастую смертельно опасный путь в Европу. Эти мигранты бегут из кризисных зон в Сирии, Ираке, Афганистане и Сомали; спасаются от репрессий правительства Эритреи; пытаются избежать беспросветной экономической ситуации в Западной Африке и на Западных Балканах. Конечно, миграция как проблема безопасности не нова; в 2012 г. мы уже посвящали этой теме один из номеров журнала *per Concordiam*. В нынешнем выпуске мы расширяем границы этого обсуждения и обращаем особое внимание на то, каким образом государства пытаются сохранить баланс между безопасностью и необходимостью защищать права человека – в том числе права мигрантов.

Как и следовало ожидать, данная тема неоднократно обсуждалась в этом году в Центре им. Маршалла в рамках как очных, так и заочных программ. Осенью 2015 г. контр-адмирал в отставке Альберто Червоне, бывший преподаватель Центра им. Маршалла, совместно с профессором, д-ром Вильгельмом Шмидбауэром, руководителем Баварской государственной полиции, выступили перед участниками «Программы прикладных исследований безопасности» (ПАСС). Червоне рассматривал связку «миграция–безопасность» с политической точки зрения, а Шмидбауэр поделился практическим опытом. В рамках программы «Борьба с торговлей наркотиками и незаконной торговлей» (СНИТ) Червоне обратился к вопросам незаконного провоза людей. В ходе программы «Терроризм и вопросы безопасности» (ПТВБ) центром обсуждения стало беспокойство участников о том, что вместе с потоками беженцев в Европу могут проникнуть иностранные боевики. Профессор Сэм Маллинз, преподаватель Центра им. Маршалла, обратился к этому вопросу и заверил нас, что, несмотря на недавние парижские события, вероятность такой инфильтрации остается сравнительно низкой.

Несмотря на то что огромное внимание было приковано к Европе и колоссальному количеству людей, прибывающих в нее ежедневно, важно помнить, что эти беженцы составляют лишь незначительную долю общемирового числа перемещенных лиц; государства, расположенные вблизи зон конфликта, по-прежнему несут самое тяжелое бремя, зачастую превышающее их возможности. В сентябре 2015 г. один из участников семинара для высшего руководящего состава (СВРС) таким образом сформулировал ситуацию с безопасностью своей страны: «Лучше иметь соседом сильного врага, чем слабого друга». Это утверждение привлекло внимание к взаимозависимости безопасности государств и вызвало оживленное обсуждение на форуме.

Центральная идея очевидна: единственный путь к эффективному преодолению гуманитарного кризиса подобного масштаба – это укрепление международного сотрудничества, междисциплинарный подход и подлинная кооперация между ведомствами и организациями. Если в нынешнем кризисе есть положительная сторона, то она связана с тем, что иногда риторика, наконец, переходит в действия. По некоторым данным, после террористических атак во Франции ускорился обмен разведанными между Северной Америкой и Европой, а также между европейскими странами. В такие времена, как наше, все яснее становится огромная значимость организаций, подобных Центру им. Маршалла – организаций, в которых профессионалы в области безопасности со всего мира встречаются для откровенного диалога, обмениваются передовым опытом и создают профессиональные сети сотрудничества.

Миграция затрагивает многих из вас напрямую, как лично, так и профессионально. Мы пригласили четырех выпускников Центра им. Маршалла поделиться своими мыслями и взглядами по этому вопросу. Вы можете прочесть их личные размышления в статье «Прямая речь выпускников». Мы надеемся услышать и другие мнения и комментарии. Пожалуйста, пишите нам по адресу: editor@perconcordiam.org.

Искренне ваш,

Кит В. Дейтон
Директор



Кит В. Дейтон
Директор
Центр им. Маршалла

Кит Дейтон вышел в отставку с военной службы в Сухопутных войсках США в конце 2010 г. в звании генерал-лейтенанта, прослужив в вооруженных силах более 40 лет. Его последним назначением на действительной военной службе была должность Координатора США по вопросам безопасности между Израилем и Палестиной в Иерусалиме. В его послужном списке служба в качестве офицера-артиллериста, а также работа на посту офицера по военно-политическим вопросам при штабе Сухопутных войск США в Вашингтоне (округ Колумбия) и военного атташе США в Российской Федерации. В его послужном списке работа на посту директора аналитической группы по Ираку в ходе операции «Свобода Ирака». Генерал-лейтенант Дейтон проходил стажировку в Колледже для старшего руководящего состава при Гарвардском университете. Он также являлся старшим стипендиатом от Сухопутных сил США в Совете по международным отношениям в Нью-Йорке. Генерал-лейтенант Дейтон имеет степень бакалавра истории от Колледжа Вильгельма и Марии, степень магистра истории от Кембриджского университета, а также степень магистра международных отношений от Южнокалифорнийского университета.



Джули Л. Аростеги, Д-р юриспруденции — Юрист, специалист по международным вопросам прав человека, гендера и безопасности. Является международным активистом, консультантом, преподавателем, исследователем и автором по вопросам гражданского общества, а также сфер политики, безопасности и правосудия. Работала с неправительственными и правительственными организациями; выступала в Центре им. Маршалла в качестве приглашенного лектора.



Контр-адм. (в отст.) Альберто Червоне — Работал профессором Центра им. Маршалла с 2008 по 2011 гг., читал лекции и возглавлял несколько курсов, в том числе курсы «Безопасность Средиземноморья» и «Международная миграция и безопасность». Ушел в отставку в ноябре 2011 г. после 42 лет службы в итальянских ВМС. Продолжает сотрудничать с Центром им. Маршалла.



Д-р Каролин Хэггис — Профессор, специалист по вопросам транснациональной безопасности, преподаватель Центра им. Маршалла. Поступила на работу в Центр им. Маршалла в январе 2015 г. Входит в преподавательский состав «Программы изучения вопросов безопасности и терроризма» и «Программы по противодействию транснациональной организованной преступности». Имеет степень доктора наук, присужденную Оксфордским университетом.



Д-р Анна Хаммерстад — Автор и эксперт по проблемам перемещения, конфликтов и гуманитарной политики. Является почетным старшим научным сотрудником Университета Кента, старшим научным сотрудником Южно-Африканского Института международных отношений; работала исследователем и преподавателем в Индии. Получила степень бакалавра в Университете Осло, степень магистра в Лондонской школе экономики и докторскую степень в Оксфордском университете.



Костас Карагатсос — Командир Службы береговой охраны Греции (в отставке); с апреля 2015 г. ассоциированный член Международной организации по защите границ от нелегальной миграции (BORDERPOL). Имеет более чем 20-летний опыт работы в области миграции, контроля береговой границы и вопросов безопасности. Участвовал в технико-экономическом анализе, проводимом агентством «Frontex» с целью создания Европейской патрульной службы в Средиземном море и внедрения европейской системы наблюдения и разведки.



Мелина Лито — Международный адвокат по правам человека, имеет опыт работы в области международной безопасности, предотвращения конфликтов и иммиграционного права США. Занимается посредничеством и стратегическим консультированием неправительственных организаций и государственных структур на уровне ООН. Работала советником Постоянного представительства республики Албания при ООН; юрисконсульт по делам ООН в рамках инициативы «Глобальные действия по предотвращению войны» (Global Action to Prevent War); преподавала в Университете мира ООН.



Д-р Сэм Маллинз — Специалист по вопросам контр-терроризма, профессор Центра им. Маршалла. Является почетным членом ученого совета Университета Воллонгонг (Австралия) и членом редакционного совета журналов «Behavioral Sciences of Terrorism» и «Political Aggression and Perspectives on Terrorism». Автор книги «Home-Grown Jihad: Understanding Islamist Terrorism in the US and UK» («Доморощенный джихад: понимание исламского терроризма в США и Великобритании»).



Джозеф У. Ванн — Консультант по вопросам национальной безопасности, адъюнкт-профессор Центра им. Маршалла. Ветеран Военно-морской криминальной следственной службы США (NCIS), стаж службы в качестве специального агента — более 27 лет. Занимал ряд руководящих и исполнительных должностей в NCIS и Министерстве ВМС. Имеет степень магистра по специальности «Менеджмент политики», присвоенную Институтом государственной политики Джорджтаунского университета, и степень бакалавра экономики, присвоенную Университетом штата Флорида.



Франк-Ю Вайзе занимает пост главы Федерального ведомства по делам миграции и беженцев и главы Федерального агентства по вопросам труда Германии. Изучал экономику предпринимательства, служил офицером вооруженных сил Германии, является полковником запаса вооруженных сил.



Д-р Петра Вейланд работает профессором Центра им. Маршалла по проблемам Ближнего Востока с 2003 г. Специализируется в области ислама и исламизма; политических, социальных и культурных аспектов изменений, происходящих на Ближнем Востоке; ислама и Запада; процесса мирного урегулирования на Ближнем Востоке; военно-гражданского сотрудничества; миротворческих операций; и межкультурного диалога.



Д-р Вальбона Зенелли поступила на работу в Центр им. Маршалла в 2011 г. на должность профессора по вопросам национальной безопасности, а также директора программы «Черное море и Евразия». Входит в преподавательский состав «Программы прикладного изучения вопросов безопасности», «Программы по противодействию транснациональной организованной преступности», «Программы по проблемам кибербезопасности», «Семинара для высшего руководящего состава» и «Семинара по вопросам региональной безопасности».

**МИГРАЦИЯ:
БАЛАНС МЕЖДУ ПРАВАМИ
ЧЕЛОВЕКА И БЕЗОПАСНОСТЬЮ**
Том 7, Номер 1, 2016

*Европейского центра по
изучению вопросов безопасности
им. Дж. К. Маршалла:*

Руководство

Кит В. Дейтон
Директор

Бен Рид
*Заместитель директора
(США)*

Йоханн Бергер
*Заместитель директора
(Германия)*

Центр имени Маршалла

Европейский Центр по исследованию вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла — это совместный немецко-американский центр, основанный в 1993 г. Задачей центра является поддержка диалога и понимания между европейскими, евразийскими, североамериканскими и другими государствами. Тематика его очных курсов обучения и информационно-разъяснительных мероприятий: большинство проблем безопасности в 21 веке требуют международного, межведомственного и междисциплинарного подхода и сотрудничества.

Контактная информация:

per Concordiam editors

Marshall Center

Gernackerstrasse 2

82467 Garmisch-Partenkirchen

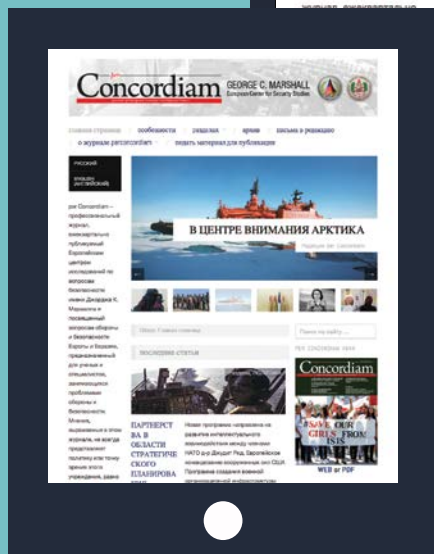
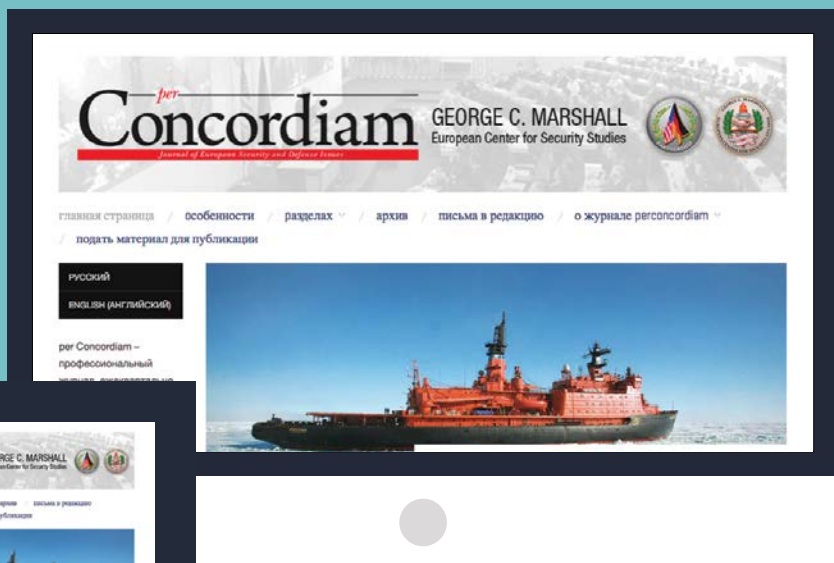
Germany

editor@perconcordiam.org

per Concordiam — профессиональный журнал, ежеквартально публикуемый Европейским центром исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла и посвященный вопросам обороны и безопасности Европы и Евразии, предназначенный для ученых и специалистов, занимающихся проблемами обороны и безопасности. Мнения, выражаемые в этом журнале, не всегда представляют политику или точку зрения этого учреждения, равно как и любых других государственных органов Германии или США. Все статьи, кроме тех, где указаны авторы, написаны сотрудниками редакции *per Concordiam*. Мнения, выражаемые в статьях, написанных авторами, не являющимися сотрудниками редакции, представляют исключительно точку зрения конкретного автора. Министр обороны принял решение, что публикация этого журнала необходима в целях работы с общественностью в соответствии с требованиями законодательства, распространяющегося на Министерство обороны США.

per Concordiam теперь в **ИНТЕРНЕТЕ**

Благодаря цифровой версии журнала вы всегда будете в курсе последних событий, связанных со всеобщей безопасностью в Европе и Евразии



ПРЕПОДАВАТЕЛИ ЦЕНТРА ПРЕДСТАВЛЯЮТ ТЕМУ НОМЕРА: СЛОЖНОСТИ МИГРАЦИИ

Преподаватели Центра им. Маршалла **Д-Р КАРОЛИНА ХЭГГИС**, профессор транснациональной безопасности, и **Д-Р ПЕТРА ВЕЙЛАНД**, профессор, специалист по проблемам Ближнего Востока

В июне 2015 г. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) обнародовало нашумевший доклад под названием: «Глобальные тенденции: вынужденное перемещение в 2014 году». Согласно этому отчету, на конец 2014 г. «59,5 млн. человек в мире стали вынужденно перемещенными лицами в результате преследований, конфликтов, ситуации общего насилия и нарушения прав человека». Эта цифра превышает все показатели, зафиксированные ранее. Если бы эти 59,5 млн. человек составляли одну страну, такая страна заняла бы 24-е место в мире по численности населения. Несмотря на то что внимание СМИ было в основном приковано к масштабным потокам миграции в Европу, подавляющее большинство вынужденно перемещенных лиц остаются в регионах, близких к странам происхождения мигрантов.

Миграция представляет огромную проблему для современного мира. Она является следствием вооруженных конфликтов, гражданских войн, преследований этнических и религиозных меньшинств, нищеты, изменений климата и отчаяния перед лицом укоренившейся коррупции.

Учитывая масштабы проблемы, нынешний выпуск журнала *per Concordiam* посвящен исследованию потоков миграции с точки зрения отправляющих, принимающих и транзитных стран. Для отправляющих стран имеющие место масштабные потоки миграции означают утрату ценных человеческих ресурсов: молодежи, множества хорошо образованных и высококвалифицированных граждан, имеющих возможности для переезда. Масштаб этой проблемы на западных Балканах освещается в статье д-ра Вальбони Дзенели и Джозефа Ванна. Принимающим странам приходится иметь дело с сотнями тысяч, а иногда и с миллионами людей, нуждающихся в пище, здравоохранении, жилье, обучении, работе и освоении языка. Транзитным странам также нужно удовлетворять потребности мигрантов и решать дополнительную задачу сотрудничества с соседними странами с целью координации непредсказуемых людских потоков.

В статье Анны Хаммерстад проблема миграции анализируется с исторической точки зрения; Мелина Лито и Костас Карагатсос исследуют юридический аспект данной темы и Джули Аростеги рассматривает миграцию сквозь призму гендера.

Поскольку большинство читателей журнала *per Concordiam* являются специалистами в сфере безопасности, в настоящем выпуске широко обсуждается взаимосвязь безопасности и миграции. Сэм Маллинз, профессор, специалист по вопросам контртерроризма, пишет о связи между экстремизмом и миграцией. Альберто Червоне, контр-адмирал в отставке, первый итальянский преподаватель Центра им. Маршалла, исследует то, каким образом нынешняя запретительная политика по отношению к миграции привела к расцвету транснациональных криминальных организаций.

Чтобы лучше понять, каким образом правительства и

граждане стран справляются с беспрецедентными потоками миграции, мы обратились к четырем выпускникам нашего Центра с просьбой рассказать об опыте их стран. Эти комментарии, приведенные в статье «Мнение выпускников», занимают центральное место в нынешнем номере.

Наконец, поскольку многие читатели журнала *per Concordiam* бывали в Гармиш-Партенкирхене, живописном баварском городке, где расположен Центр им. Маршалла, мы взяли интервью у его мэра д-ра Зигрид Майерхофер и спросили ее, какие последствия миграции испытывает этот уголок Германии. Общий смысл высказываний д-ра Майерхофер оптимистичен: беженцы несут с собой новый потенциал, а не угрозу безопасности.

Как подчеркивают все статьи этого выпуска, необходим интегрированный, разносторонний подход к проблемам массовой миграции, а не скороспелые непродуманные решения.

Данный выпуск журнала также рассматривает проблему миграции с точки зрения европейского единства и идентичности. После падения Берлинской стены Европа вступила на путь реализации уникального проекта по разрушению барьеров, предоставив своим гражданам свободу беспрепятственного перемещения. Двадцать пять лет спустя Европа задается фундаментальными вопросами о своем будущем. В какой степени права человека, являющиеся краеугольным камнем европейского проекта, могут быть ограничены ради укрепления национальной и региональной безопасности? Способны ли ключевые европейские принципы – демократия, мир, единство и экономическая свобода – выстоять под натиском миллионов людей, прибывших из иных политических, социальных и экономических реалий? Ответы на эти вопросы нельзя назвать очевидными, а проблема миграции безжалостно высветила незавершенность проекта Европейского Союза и сложность выработки совместных действий. Перспектива сохранения Шенгенской зоны сегодня подвергается серьезным сомнениям; настроения, направленные против ЕС, растут.

Надеемся, что этот выпуск вам понравится в той же мере, в какой нам понравилось над ним работать. □

ИНТЕГРАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ СНИЖАЕТ РИСКИ

Ключом к успешной интеграции являются обучение языку и трудоустройство

Франк-Ю Вайзе, Главы Федерального ведомства по делам миграции и беженцев

Приток беженцев в Европейский союз, особенно в Германию, поднимает проблемы безопасности. Подтверждением тому являются теракты, совершенные в ноябре 2015 г. в Париже. Однако трезвый анализ фактов свидетельствует о другом: миграция не служит причиной возросшей террористической угрозы в Европе.

И миграция, и терроризм являются следствием недееспособности государств и кровопролитных конфликтов на Ближнем Востоке и в Афганистане. Эти конфликты имеют сложные политические, этнические и религиозные корни, и они происходят непосредственно у наших границ. Расстояние от сирийского Алеппо до немецкого Пассау составляет всего 3 тыс. километров – примерно такое же расстояние, как между Афинами в Греции и Парижем во Франции, или между Марбеллой в Испании и Берлином в Германии. Ливийский Бенгази находится даже ближе к Афинам, чем Мюнхен к Гамбургу.

Не следует забывать, что большинство беженцев – это жертвы войны, террора и преследований. Они бегут от террористических групп в государствах, которые больше не контролируют свою территорию. В силу географической близости они прибывают в Европу, чтобы найти убежище под защитой закона. По Женевской конвенции о беженцах все члены ЕС обязуются предоставить беженцам защиту. Наша готовность соответствовать этому требованию послужит мерилom ценностей нашего общества.

Задача заключается в том, чтобы согласовать потребность беженцев в защите и необходимость обеспечения безопасности для наших граждан с помощью практических правил, конституционных процедур и практики интеллектуального управления. Управление миграционными потоками в Европе и Германии все еще не налажено не только из-за большого количества беженцев, но и из-за неэффективности структур и недостаточной прозрачности процедур. В связи с этим европейские государства должны



вместе работать над улучшением процессов регистрации и созданием механизмов справедливого распределения беженцев.

Система регистрации беженцев в Германии не функционирует надлежащим образом. Различные службы занимаются сбором одних и тех же данных, не имея возможности обмена информацией. Многие беженцы еще не подали ходатайство о предоставлении убежища в Федеральное управление по миграции и беженцам или еще не смогли это сделать. По этой причине тяжело установить, кто

В декабре 2015 г. Германия ввела новое удостоверение личности для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища. Примерно 965 тыс. лиц обратились за получением убежища в Германии с января по ноябрь 2015 г. Новое удостоверение личности помогает отслеживать мигрантов.

когда прибыл в Германию и где он находится. Эта ситуация является результатом несоответствия нашего законодательства и отсутствия надлежащих структур и возможностей. Но сейчас мы наконец начали принимать решительные меры. Парламент упорядочил процедуру регистрации и наладил обмен данными между службами. В дальнейшем данные будут вводиться в единую межведомственную базу данных, и беженцы будут получать документы, подтверждающие их личность и содержащие главную информацию. Это приведет к повышению уровня прозрачности и облегчит получение сведений о том, кто и где находится в Германии и какие пособия он получает. Далее необходимо изменить законодательство.

Это может отразиться на восприятии угрозы безопасности, но не более того. Управление потоками беженцев не должно заменять работу полиции и служб безопасности. Было бы нереалистично предполагать, что даже самые тщательные слушания в Федеральном управлении по миграции и беженцам могут разоблачить террористов. Лица, намеревающиеся совершить террористические акты, проникают в страну под вымышленными именами, с качественно подделанными или краденными настоящими паспортами. Как в случае с парижскими терактами, террористы использовали сирийские паспорта и зарегистрировались в качестве беженцев, хотя являлись гражданами Бельгии и Франции. Предупреждение таких правонарушений входит в обязанности правоохранительных органов и спецслужб.

Однако обеспечение безопасности выходит далеко за рамки работы полиции. Главным образом требуется предотвратить появление в Европе и Германии слабо интегрированных параллельных обществ. Нынешняя неспособность интегрировать беженцев и иммигрантов создает благоприятную почву для будущего терроризма. Это наиболее важный урок, извлеченный из парижских терактов. В конце концов, террористы были бельгийскими и французскими гражданами.

Это значит, что мы должны как можно скорее интегрировать иммигрантов и долговременных беженцев в наше общество. Ключевую роль в процессе интеграции играют трудоустройство и образование. Федеральная служба занятости



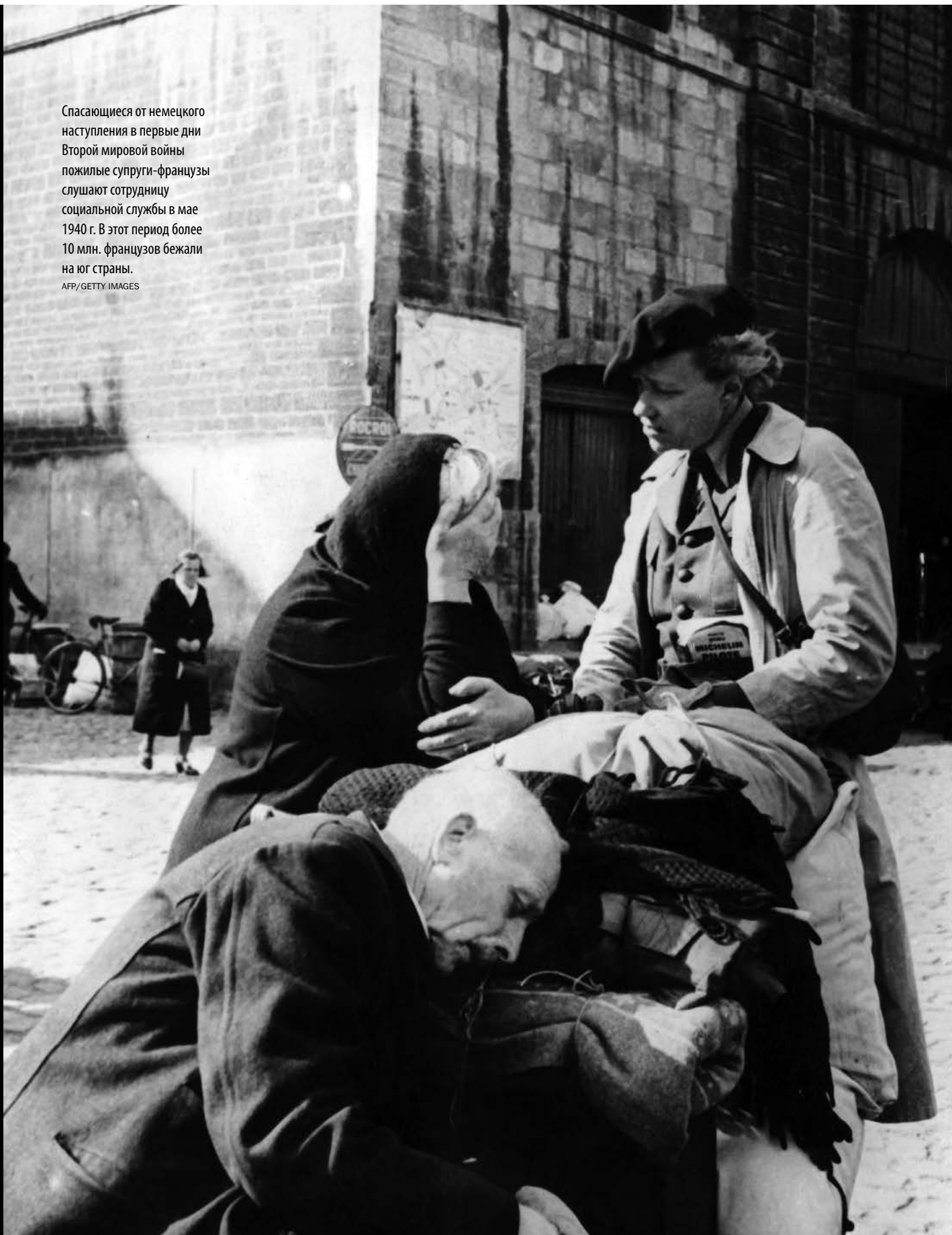
и Федеральное управление по миграции и беженцам сотрудничают со многими государственными органами на местном и федеральном уровне. Они предлагают языковую подготовку, образование и профессиональное обучение, трудоустройство, консультации и помощь. Многие предстоит сделать в очень короткое время. Данные рынка труда свидетельствуют, что чем дольше люди остаются безработными, тем труднее успешно интегрировать их. Мы должны в ближайшее время создать устойчивую инфраструктуру. Времени остается все меньше. □

Косовары, ходатайствующие о предоставлении убежища, занимаются на курсе по сборке кухонной мебели по программе центра «Arrivo Berlin» в декабре 2015 г. Дополнительно программа предлагает двухнедельные начальные курсы мебельщиков, автомехаников, пекарей и немецкого языка.

GETTY IMAGES

Спасаящиеся от немецкого наступления в первые дни Второй мировой войны пожилые супруги-французы слушают сотрудницу социальной службы в мае 1940 г. В этот период более 10 млн. французов бежали на юг страны.

AFP/GETTY IMAGES



БЕЖЕНЦЫ ЕВРОПЕ

История

МИГРАЦИИ, ПЕРЕМЕЩЕНИЯ И ИНТЕГРАЦИИ

Д-Р АНН ХАММЕРСТАД

В Европе разворачивается крупномасштабный миграционный кризис. По состоянию на середину декабря 2015 г., 1 млн. беженцев пересекли Средиземное море и прибыли в страны-члены ЕС Италию и Грецию на переполненных и зачастую не пригодных к плаванию судах. Более 3 800 человек погибло в пути. Большинство вновь прибывших последовали дальше на север, в глубь ЕС: в этом году Германия ожидает получения 1 млн прошений о предоставлении убежища в 2015 г.

Общее число перемещенных лиц в мире превышает 60 млн, считая беженцев, ищущих убежища лиц, лиц, перемещенных внутри своей страны, и прочих лиц в положении, сходном с положением беженцев. Это наивысший показатель со времен Второй мировой войны. На основании данного показателя многие делают вывод о том, что наблюдаемое сегодня движение населения в Евросоюз беспрецедентно по масштабу и управляемости.

Действительно, эти цифры высоки и реакция ЕС – плохо скоординированная и несистематическая, частично основанная на страхе и враждебности, а частично на симпатии и щедрости – сделала ситуацию менее управляемой, чем она могла бы быть. Из-за хаотичного характера наплыва беженцев многие считают, что он захлестнул Европу. Эти вызовы являются по-настоящему серьезными, однако стоит отметить, что континент сталкивался и с более многочисленными потоками беженцев, даже в недалеком прошлом. Так, двадцать лет назад 3 млн. людей были перемещены в результате войн в бывшей Югославии, при этом подавляющее большинство из них – внутри Европы.

История Европы, богатая миграциями и перемещениями, показывает, что массовые движения населения являются катализаторами перемен – иногда к худшему, приводя к конфликтам и насилию, а иногда к лучшему, когда вновь прибывшие вносят свой вклад в процветание и стабильность принимающих сообществ. История миграций и перемещений в Европе учит нас тому, что благожелательные и прагматичные подходы к принятию и интеграции беженцев в долгосрочной перспективе обычно окупаются, в то время как ксенофобские и основанные на страхе попытки «остановить поток» при помощи жестких мер безопасности лишь повышают риск конфликта и нестабильности. Данная статья не имеет своей целью дать исторический рецепт ответа на сегодняшний кризис – это невозможно. Но при помощи исторического подхода мы можем внести коррективы в попытки найти ответы на сегодняшние вызовы, сделать эти ответы менее паническими и более взвешенными.

ОТ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА К КРИЗИСУ БЕЖЕНЦЕВ

Хотя сотни тысяч мигрантов и ищущих убежища лиц в течение нескольких лет пользовались миграционным маршрутом, идущим через Средиземное море в Италию, европейцы впервые в действительности обратили на это внимание летом 2015 г. Тому есть несколько причин. Начиная с июня, поток людей несколько переместился: количество высадок снизилось в Италии и стремительно возросло в Греции. Более того, вновь прибывшие не оставались в Греции, а направлялись на север по идущей через Балканы «тропе мигрантов»; большинство из них надеялись достичь Германии.

Вместе с географическим сдвигом произошел демографический сдвиг. Подавляющее большинство мигрантов, путешествовавших из Северной Африки в Италию, были молодыми мужчинами. А теперь на греческие острова стало прибывать все больше семей с детьми. Также произошел заметный сдвиг в национальном составе мигрантов и в их мотивации: в Италию прибывали жители целого ряда стран – одни из которых раздирались конфликтами, а другие были просто бедными – что позволяло европейским правительствам относить их к категории нерегулярных экономических мигрантов. Этот ярлык просто-напросто не подходил мигрантам, прибывающим в Грецию. Из более чем 800 тыс. людей, перебравшихся

из Турции на греческие острова в 2015 г., 57% происходят из Сирии, а еще 33% – из Афганистана и Ирака. Тут, наконец, европейским правительствам стало ясно: то, что они называли миграционным кризисом, в значительной степени является кризисом беженцев.

С этого момента в европейском политическом дискурсе преобладают два вопроса: какие последствия этот поток беженцев несет для экономики и безопасности Европы и как Европе следует на него ответить? Ответ на второй вопрос во многом зависит от позиции по первому вопросу. Канцлер Германии Ангела Меркель пришла к выводу, что Германия имеет гуманитарные обязательства перед беженцами, в особенности сирийцами, но в то же время беженцы дают Германии столь необходимую ей возможность пополнить свое стареющую рабочую силу молодыми работниками. Щедрая политика предоставления убежища в Швеции базируется на чувстве солидарности и долга по отношению к беженцам.

На другом конце спектра Венгрия, закрывшая свои границы для нелегальных мигрантов, в которых правительство Венгрии видит угрозу национальному суверенитету, безопасности границ, а также венгерской культуре и идентичности. Большинство других стран, находящихся на ведущей из Греции в Германию тропе мигрантов, перемещают беженцев от одной своей границы до другой так быстро, как только могут; при этом между соседними странами наблюдается мало координации и много взаимных упреков. Реакция правительства Великобритании характеризуется разочаровывающим эгоизмом и незаинтересованностью. Большая часть остальной Европы пытается примирить опасения в отношении мигрантов с признанием того факта, что европейские государства несут юридическое и моральное обязательство по защите и поддержке прибывающих на их территорию беженцев.

Произошедшие 13 ноября 2015 г. в Париже террористические акты унесли жизни ста тридцати посетителей ресторанов, любителей музыки и футбольных болельщиков и выдвинули на первый план новый страх перед террористами, выдающими себя за беженцев. Рядом с трупом одного из террористов, взорвавшего себя около стадиона «Стад де Франс», полиция нашла поврежденный сирийский паспорт. Владелец этого паспорта (по всей видимости, поддельного) въехал на территорию ЕС через греческий остров Лерос, а потом был еще раз зарегистрирован в Сербии. Личность его владельца еще не была установлена, но он мог быть жителем Ирака. Большинство остальных террористов, атаковавших Париж, были гражданами Франции и Бельгии, которые бывали на удерживаемой ИГ части территории Сирии. Обнаружение паспорта повлекло за собой призывы в Соединенных Штатах незамедлительно приостановить

Беженцы из Восточной Германии толпятся за барьерами около посольства Западной Германии в Праге в октябре 1989 г. в ожидании специального поезда в Западную Германию после отмены Восточной Германией ограничений на эмиграцию.
AFP/GETTY IMAGES

действие программ по иммиграции и переселению для беженцев из Сирии и других мусульманских стран. Вот краткое резюме по основным вопросам, поднятым направленными в принимающие страны массовыми миграционными потоками – не только на сегодняшний день, но и на протяжении всей истории. Каковы экономические последствия массовых притоков населения? Могут ли принимающие страны «переварить» вновь прибывших? Повлияют ли последние на сплоченность,

идентичность и культуру принимающих сообществ? Могут ли они привести к нестабильности и даже к вооруженным конфликтам?

БЕЖЕНЦЫ И РИМСКАЯ ИМПЕРИЯ

Если в европейской истории и есть что-то неизменное, так это волнообразные движения населения внутрь Европы, через Европу и из Европы. Древний Рим был основан группой воинов-беженцев во главе с Энеем,

спасшихся из разрушенной Трои и основавших новую империю, – по крайней мере, так утверждает римская легенда. Несколько веков спустя другая группа беженцев внесла свой вклад в падение империи. В своем труде «История упадка и разрушения Римской империи» историк XVIII века Эдуард Гиббон описывает, как Западная Римская империя прогнулась и затем рухнула под давлением массовых потоков населения, в том числе вестготов и вандалов, ворвавшихся на территорию Империи с востока – одни в качестве беженцев, другие в качестве завоевателей.

Разграбление Рима вестготами в 410 г. до сих пор используется в качестве предостережения западной цивилизации не допускать к себе стоящих у ворот варваров. «Именно так и происходит падение цивилизаций!» – восклицает Ниел Фергюсон в своей колонке в газете «Boston Globe», написанной по следам терактов в Париже. Далее он утверждает, что Европа позволила своим защитным механизмам прийти в состояние упадка и разрушения, а сама находится в декадентском состоянии, при этом «распахнув своих ворота чужакам, вожделующим ее богатства и не желающим отказываться от веры своих предков». Иными словами, стабильная и процветающая Европа



подрывает собственную безопасность, впуская к себе беженцев и мигрантов из раздираемых конфликтами стран с преобладанием мусульманского населения – варваров у ее ворот.

На самом деле к моменту разграбления Рима вестготы были христианами арианского толка. К тому времени многие германские племена жили на территории Римской империи или по соседству с ней в течение нескольких веков. В то время как одни группы «варваров» нападали на Римскую империю, другие ее защищали. Римская армия использовала германских наемников для ведения своих многочисленных войн, будь то вражда между различными группировками внутри империи или защита ее границ.

Лекс Полсон недавно высказал мнение о том, что разграбление Рима вестготами можно назвать результатом вышедшего из-под контроля кризиса беженцев. Римское правительство сначала приняло вестготов, спасавшихся от атак гуннов, а затем, через несколько десятилетий, обратилось против них. Вестготы ответили взаимностью на эту враждебность и постепенно превратились в могущественного противника в то самое время, когда Западная Римская империя ослабла под воздействием коррупции, интриг, дворцовых переворотов и междоусобицы.

Беженцы из Косово стремятся попасть в Албанию в июне 1998 г., спасаясь от насилия на этнической почве и столкновений между сербскими силами безопасности и косовскими партизанами.
РЕЙТЕР



ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И МАССОВАЯ ЭМИГРАЦИЯ

Перенесемся в XIX век, где промышленная революция дала начало новому периоду миграций в Европе, на сей раз в виде массовой эмиграции. Между 1820 и 1920 годами континент покинуло более 60 млн. европейцев: некоторые из них бежали от политических и религиозных преследований, а большая часть спасалась от нищеты и социальной несправедливости – и почти все они направлялись в Северную Америку.

На рубеже XX века более миллиона европейцев ежегодно покидало континент. Эти цифры выглядят еще более ошеломляющими, если их представить в виде доли от общего числа населения: в период с 1900 по 1909 годы из каждой тысячи итальянцев эмигрировали 107 человек, а из каждой тысячи норвежцев – 83 человека.

Многие американцы беспокоились о том, что вновь прибывшие из таких стран, как Германия, Швеция и Италия, захлестнут их страну и что их чужеродные традиции (в случае с католиками) это религия и языки не позволят им принять американский образ жизни. После Первой мировой войны в США взяла

верх изоляционизм, а на иммиграцию были наложены жесткие ограничения, что положило конец эре массовой эмиграции из Европы.

ЭПОХА МАССОВЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ

С ростом милитаризма и национализма, приведших Европу к Первой мировой войне, характер миграции на континенте изменился с добровольной эмиграции на вынужденное перемещение. Падение Османской империи запустило цепную реакцию перемещений, а между вновь созданными национальными государствами Турцией и Грецией был проведен принудительный обмен населением, в ходе которого многие погибли. Революция в России вызвала перемещения таких масштабов, что Лига Наций назначила Фритьофа

Нансена, норвежского исследователя и пионера гуманитарной деятельности, первым в мире верховным комиссаром по вопросам беженцев. «Нансеновские паспорта», международные переездные документы для беженцев, позволили найти пристанище 450 тыс. беженцев-россиян – а позднее армянам, ассирийцам, грекам и туркам. Обладателями нансеновских паспортов были Игорь Стравинский, Анна Павлова, Марк Шагал и Сергей Рахманинов.

По мере того как в межвоенные годы авторитарные и тоталитарные режимы захватывали все новые части Европы, росло и число беженцев. Беженцы-евреи спасались от погромов в Советском Союзе и Восточной Европе, а также от преследований со стороны нацистов в Германии. Небольшому числу счастливых было позволено попасть в Западную Европу и Северную Америку. Всемирно известных артистов и ученых приняли с распростертыми объятиями: Альберт Эйнштейн был одним из многих ученых-евреев, переехавших в США перед Второй мировой войной, как и некоторые другие ученые-ядерщики, впоследствии объединившиеся для создания первой атомной бомбы.

Однако простым беженцам-евреям бежать было практически некуда. Для них не было нансеновских паспортов, а антисемитизм находился на подъеме. Подобно сегодняшним опасениям, что радикализованные мусульмане прячутся среди сирийских беженцев, в то время многие верили, что беженцы-евреи на самом деле являлись большевиками, радикалами и подрывными элементами, даже нацистскими агентами. В период с 1933 по 1945 годы в США и без того незначительная иммиграционная квота, отведенная Германии, оставалась неиспользованной почти ежегодно, так как подозрительные сотрудники иммиграционной службы отклоняли большинство заявок от немецких евреев.

Общественное мнение поддерживало эти ограничительные меры. По результатам проведенного в 1938 г. опроса общественного мнения, 82% американцев высказалось против принятия страной большого числа еврейских беженцев из Европы. В другом опросе, проведенном в том же самом году, спрашивалось, следует ли США принимать больше немцев, австрийцев и других политических беженцев. Вариант ответа «В нынешних условиях не следует их впускать» выбрало 67,4% опрошенных.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕЖИМ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Вторая мировая война привела к крупнейшему в современной истории Европы перемещению населения. По состоянию на май 1945 г. в Европе было как минимум 40 млн перемещенных лиц. Сюда входили люди, пережившие холокост, военнопленные, а также миллионы поляков, украинцев и граждан СССР, спасавшихся от тоталитарного сталинского режима. Однако самой большой группой были 13 млн. этнических немцев, большинство из которых бежали или были высланы из восточноевропейских стран и Советского Союза в заключительные месяцы войны.

Бедственное положение этих миллионов перемещенных лиц и разоблачение ужасов холокоста побудили администрацию США возглавить процесс создания международного режима защиты беженцев. В 1951 г., после различных временных мер и организационных решений, была принята Конвенция ООН о статусе беженцев, и параллельно был создан новый орган – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Конвенция о статусе беженцев подтвердила право беженцев ходатайствовать о предоставлении убежища и обязательство принимающих государств не возвращать их в страну, в которой им будет угрожать опасность. На сегодняшний день конвенция остается краеугольным камнем законодательства в области защиты беженцев и процедур предоставления убежища. Так как высылка беженцев в страну, где им будет угрожать опасность (так называемая «принудительная репатриация»), является незаконной, каждое заявление о предоставлении убежища должно быть изучено – и лишь в случае, если содержащиеся в заявлении факты не подтвердятся, проситель убежища может быть выслан. В 1930-х годах имела место недопустимая альтернатива: государства могли по собственному усмотрению возвращать беженцев к их гонителям – ввиду политической целесообразности, экономических издержек или общественного мнения.

Теперь же правовая защита беженцев сопровождалась практическими мерами по сокращению огромного европейского контингента перемещенных лиц. США инициировали крупномасштабные программы переселения и иммиграции, призванные ослабить нагрузку на разоренные войной и нестабильные европейские страны. Десятки тысяч немцев воспользовались программами переселения в первую пару лет после войны, несмотря на часто выражавшиеся опасения, что среди них могли находиться симпатизирующие нацистам лица, представляющие угрозу национальной безопасности. Победил здравый смысл, и перемещенные немцы избежали коллективного наказания за преступления нацистского режима. Между 1950 и 1959 годами в США эмигрировали 575 тыс. немцев.

Через десятилетие после окончания войны в Европе разразился новый кризис беженцев. Когда Советский Союз вторгся в Венгрию в конце 1956 г., чтобы подавить народное восстание, 180 тыс. венгров бежали в Австрию, а еще 20 тыс. – в Югославию. Большая часть беженцев прибыла в течение нескольких недель. И вновь расселение было предпринято для того, чтобы не дать беженцам захлестнуть принимающие страны или стать источником внутренней (Австрия) или международной (НАТО-СССР) напряженности. Пока Управление Верховного комиссара по делам беженцев организовывало экстренную помощь беженцам, была оперативно выполнена крупномасштабная операция по расселению. К середине 1958 г. 140 тыс. венгерских беженцев были расселены по 35 странам во главе с США (38 тыс.) и Канадой (35 тыс.).

Первые послевоенные годы преподносят важные уроки того, как следует подходить к разрешению сегодняшнего кризиса сирийских беженцев в Европе.

Во-первых, коллективное наказание сирийских беженцев за действия, совершенные террористами Исламского государства, было бы не только несправедливым и необоснованным, но и политически контрпродуктивным. Оно официально санкционировало бы проявления ксенофобии и подготовило бы почву для радикализации недовольной молодежи из среды иммигрантов – что сыграло бы на руку Исламскому государству, чьей официально заявленной целью является разжигание вражды по типу «мы против них» между немусульманами на Западе и мусульманами.

Во-вторых, расселение беженцев, выполненное



Мигранты ждут своей очереди около Центрального регистрационного пункта для лиц, ищущих убежища, Государственного управления здравоохранения и социального обслуживания в Берлине в октябре 2015 г. AFP/GETTY IMAGES

своевременно и при поддержке широкой коалиции государств, является эффективным инструментом стабилизации стран первого убежища. Именно так обстояло дело с послевоенной Германией и с Австрией в 1956 г. И именно так обстоит дело сейчас не только с испытывающими трудности приграничными странами самой Европы, но и с Иорданией, Ливаном и Турцией. Нагрузка на соседние с Сирией страны, в которых вот уже несколько лет размещены 4 млн. сирийских беженцев, дает о себе знать. В интересах международной безопасности и в целях предотвращения еще более масштабных перемещений беженцев в будущем следует облегчить эту нагрузку при помощи экономической помощи и переселения беженцев.

ПЕРЕМЕЩЕНИЕ В ПЕРИОД ПОСЛЕ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ: ЮГОСЛАВИЯ

В 1980-х годах ручеек диссидентов, прибывавших из стран коммунистического блока в Западную Европу, превратился в потоки ищущих убежища лиц со всех концов света. Количество заявлений на предоставление

убежища быстро возрастало, пока в 1989 г. в странах ЕС не было подано 283 тыс. заявлений. Это стало предвестником еще более значительного увеличения количества заявлений на предоставление убежища в период после окончания Холодной войны в сочетании с резким ростом других типов перемещения. К 1995 г. в Европе было 7,7 млн. беженцев, лиц, перемещенных внутри своей страны, и лиц, ищущих убежища. Почти 3 млн. из них находились на территории 28 стран, входящих сегодня в ЕС.

Дискуссии о текущем притоке сирийских беженцев как крупнейшем в истории ЕС стали обычным делом. С апреля 2011 г. по октябрь 2015 г. более 680 тыс. сирийцев подали заявления на предоставление убежища в Европе (не только в странах ЕС), большинство из них прибыло в последние два года. Это значительное и постоянно растущее количество беженцев в сочетании с их быстрым и хаотичным прибытием вызвало гуманитарное бедствие в Греции и других странах на тропе мигрантов.

Однако количество сирийцев в Европе все еще значительно меньше, чем количество лиц, перемещенных в результате распада Югославии между 1991 и 1995 годами. К концу балканских войн – крупнейшего военного конфликта в Европе со времен Второй мировой войны – почти 3 млн. человек оказались перемещенными, большинство из них в пределах Европы.

В 1995 г. 28 стран, входящих сегодня в ЕС, приняли 1,35 млн. беженцев из бывшей Югославии. Не все они являлись ищущими убежища лицами или имели статус беженцев; многие получили «разрешение остаться в стране по гуманитарным соображениям», которое являлось временной защитной мерой, введенной для того, чтобы справиться с массовым потоком беженцев. Остальные были приняты в качестве прошедших предварительную проверку беженцев странами, граничащими с зоной боевых действий на Балканах.

С тех пор многие балканские беженцы вернулись в свои страны; некоторых заставили вернуться по результатам Дейтонского соглашения. Те же, кто остался, достаточно хорошо интегрировались в принимающие страны, хотя в некоторых странах они до сих пор отстают в плане занятости, доходов и образования.

11 СЕНТЯБРЯ: ВСПЛЕСК АНТИБЕЖЕНСКИХ НАСТРОЕНИЙ

В первой половине 1990-х годов 2,4 млн. человек подали заявления на предоставление убежища в ЕС, в результате чего страны-члены ЕС стали пытаться снизить свою привлекательность для потенциальных просителей убежища одна быстрее другой. Эти усилия увенчались успехом. В последующие 15 лет количество заявлений на

предоставление убежища существенно снизилось: 1,6 млн. в 1995-1999 годах, еще 1,6 млн. в 2000-2004 годах и 1,2 млн. в 2005-2009 годах. Несмотря на это снижение, опасения по поводу «неконтролируемых» объемов не сошли на нет. К концу тысячелетия «проситель убежища» стало ругательством, синонимичным в умах многих европейцев с экономическими иммигрантами, злоупотребляющими системой предоставления убежища.

Эта враждебность по отношению к ищущим убежища лицам вышла на первый план после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. Уже через несколько дней после терактов западные правительства одно за другим объявили о драконовских мерах по «закрытию лазейки убежища» в своих иммиграционных и пограничных режимах. Выступая в Палате общин в ноябре 2001 г., тогдашний министр внутренних дел Великобритании Дэвид Бланкетт заявил: «Мы имеем право сказать, что если люди пытаются злоупотребить правом на убежище, для того чтобы прятаться в этой стране и организовывать теракты, то мы должны принять меры для борьбы с ними».

На самом деле ни один из девятнадцати террористов-угонщиков из Аль-Каиды не был просителем убежища. Все они въехали в США на законных основаниях, хотя некоторые из них находились в стране дольше сроков действия их виз. Последовавшее за 11 сентября ужесточение политики в отношении убежища стало кульминацией враждебности по отношению к ищущим убежища лицам, копившейся на протяжении 1990-х годов. Драконовские меры, которые считались неприемлемыми демократическими обществами до 11 сентября, стали оправданными соображениями национальной безопасности.

Данные о беженцах или ищущих убежища лицах, совершивших террористические акты в промышленно развитых странах, практически отсутствуют. Незначительное меньшинство ищущих убежища лиц – а чаще их дети – подверглось радикализации после переезда в свои принимающие страны. Один из нападавших на торговый центр в Найроби (Кения) в 2013 г. прибыл в Норвегию в 9-летнем возрасте в качестве беженца из Сомали. Братья Царнаевы, совершившие взрывы на Бостонском марафоне, прибыли в США в детском возрасте, когда их родители попросили там убежища. Но такие случаи можно пересчитать по пальцам, и еще меньше данных имеется о совершивших теракты переселенных беженцах, скорее всего потому, что программы переселения включают строгие механизмы проверок.

В случае с терактами в Париже связь между притоком беженцев в Европу и международным терроризмом остается неясной. Маловероятно, что она станет веским доводом в пользу ограничения потока беженцев; скорее, она демонстрирует, как важно разобраться с хаотичным состоянием тропы мигрантов, ведущей с греческих островов через Балканы в северную Европу. Найденный около стадиона «Стад де Франс» поддельный сирийский паспорт показывает, что террористы могут воспользоваться тропой мигрантов для того, чтобы попасть в ЕС, – но не объясняет

того, зачем им это делать. Большинство участвовавших в парижских терактах были гражданами Франции и имели тесные связи с Бельгией. Судя по всему, они путешествовали в Сирию и обратно без необходимости использовать опасную и затратную по времени тропу мигрантов. Действительно, в ее использовании было бы мало смысла, принимая во внимание то, через какое количество пунктов пограничного и паспортного контроля проходят мигранты на своем пути через Балканы и Восточную Европу.

Хотя на момент написания данной статьи личность владельца поддельного паспорта остается неизвестной, можно утверждать, что одной из причин выбора беженцами пути через Грецию послужила провокация Исламского государства. Решение в пользу этого тяжелейшего маршрута принималось с осознанием того, что это приведет к ответному удару против сирийских и других беженцев из числа мусульман.

ГОРЯЧИЕ СЕРДЦА, ХОЛОДНЫЕ ГОЛОВЫ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Если мы хотим извлечь уроки из истории и терактов в Париже, то нам следует сконцентрировать усилия на упрощении процедуры переселения сирийских беженцев и на повышении отведенных на него квот, а также на усилении политической и финансовой поддержки пограничных государств, таких как Греция, Иордания, Ливан и Турция. Страны-соседи Сирии изнемогают под гнетом беженцев, а у самих беженцев заканчиваются ресурсы и возможности в принимающих странах. Не имея возможности дать образование своим детям или найти работу для себя, они с нетерпением ждут возможности двинуться дальше. В настоящий момент у них есть только одна возможность начать новую жизнь: хаотичная и опасная тропа мигрантов, ведущая через Эгейское море и в глубь Европы.

Такое положение вещей не выгодно никому, кроме членов организованных преступных группировок, коррумпированных полицейских и, возможно, террористов. В 1950-х годах европейские страны подписали Конвенцию ООН о статусе беженцев частично по причине раскаяния в ужасающих неудачах в деле защиты беженцев, имевших место в предыдущие десятилетия, но также во имя международной безопасности, признавая, что оставленный без внимания кризис беженцев приведет к нестабильности и конфликту.

Этот урок не должен быть забыт сегодня. Оказание помощи беженцам является нашей гуманитарной и юридической обязанностью; а в интересах безопасности Европы следует оказать эту помощь со знанием дела. История учит, что стены, паника и взаимные обвинения лишь осложняют вызванные массовыми движениями населения проблемы в сфере политики и безопасности. С другой стороны, международное сотрудничество и меры, дающие беженцам возможность заново выстроить свою жизнь и стать полноценными членами общества, с большой долей вероятности выгодны как беженцам, так и принимающим обществам, особенно в долгосрочной перспективе. □

ПРАКТИЧЕСКОЕ
РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ
МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕ



*Миграционная система,
действующая через посольства ЕС
в третьих странах, снизила бы
уязвимость мигрантов и беженцев*

Костас Карагатсос



Беженцы из стран Ближнего Востока
прибывают на греческий остров
Лесбос в октябре 2015 г.

За последние десятилетия в Греции и Европе резко выросло число беженцев и экономических мигрантов из Африки и Азии. Начиная с 1994 г., когда я служил мичманом в греческой береговой охране, мне приходилось иметь дело с беженцами и экономическими мигрантами на острове Лесбос, который находится на расстоянии 10 морских миль от побережья Турции. Смешанные миграционные потоки в основном состояли из экономических мигрантов, а не беженцев. Экономические мигранты нелегально прибывали в Грецию из Ирана, Ирака, Палестины и Афганистана. Беженцы были преимущественно из хуту и тутси, двух племен, противостоящих в гражданской войне в Руанде.

Ситуация оставалась практически неизменной на протяжении нескольких лет, но после 2000 г. количество беженцев увеличилось вследствие новых гражданских войн и политико-религиозных преследований. В 2011 г., после «арабской весны» и с началом гражданских войн в Сирии и Ливии, резко возросло число беженцев, стремящихся попасть в Европу. Сегодня беженцы представляют большую часть этих смешанных миграционных потоков.

Феномен миграции не нов; это явление существует уже тысячи лет и, вероятно, будет существовать в силу различных причин: гражданских войн, преследований, бедности и стихийных бедствий. Но Европе нужно определить, какой тип миграции приемлем, а какой — нет. Нелегальная миграция в Европе представляет собой реальную проблему. Мы не можем легализовать нелегальную миграцию, но мы можем лучше регулировать миграцию и поощрять использование легальных каналов.

Сейчас, в 30-ю годовщину Шенгенского соглашения, подписанного в Люксембурге в 1985 г., Европа обсуждает актуальность пакта в наше время. Я глубоко убежден, что проблема заключается не в Шенгенской зоне; она является большим достижением для Европы, и любые мысли о ее отмене будут ошибочными. Благодаря Шенгенскому соглашению Европейский Союз формирует пространство свободы, безопасности и справедливости для европейцев и легально прибывающих граждан третьих стран.

После 21 года работы в сфере миграции и охраны морских границ — большую часть времени на руководящих должностях в министерстве судоходства и морского дела Греции и в европейской службе пограничного контроля «Frontex» — я вижу только одно решение этой проблемы: изолировать беженцев и экономических мигрантов от криминальных сетей. Это достигается путем предоставления убежища для беженцев и вида на жительство для экономических мигрантов в посольствах ЕС и в отдельных третьих

странах. Главное — поощрять использование легальных каналов миграции.

На первый взгляд, такое изменение политического курса кажется противоречивым и рискованным и преуменьшает серьезность проблем и угроз, сопряженных с его реализацией. Например, некоторые утверждают, что трудно отделить беженцев от экономических мигрантов. Но мы уже делаем это в ЕС с помощью сотрудников досмотра, интервьюеров и переводчиков. Существует мнение, что посольствам ЕС потребуются создать соответствующую инфраструктуру и нанять квалифицированных сотрудников, которые будут заниматься заявками и документацией. Этого можно достигнуть благодаря сотрудничеству с третьими странами и с помощью персонала с надлежащим опытом.

Кроме того, существуют опасения, что «эффект притяжения», вызванный такой политикой, привлечет в Европу еще большее число беженцев и экономических мигрантов. Однако на это можно возразить, что они приезжают в любом случае, нелегально и тысячами. Более того, так как Европа не может интегрировать половину Африки и Азии, эта политика не может действовать по отношению ко всем беженцам и экономическим мигрантам, желающим пробраться в Европу. Следовательно, должны применяться критерии, например, Европейской Программы по миграции 2015 г., которая была утверждена Комиссаром по миграции и внутренним делам Димитрисом Аврамопулосом в мае 2015 г.

НИЖЕПРИВЕДЕННЫЙ ПРИМЕР ПОКАЗЫВАЕТ ПРЕИМУЩЕСТВА ТАКОЙ ПОЛИТИКИ:

Беженец из Мали убегает из страны, чтобы воссоединиться со своей семьей во Франции. Он должен пользоваться сетями организованной преступности, чтобы перебраться в последнюю страну перед переездом (например, Марокко, Алжир, Ливию или Египет). Когда беженец прибудет в последнюю африканскую страну перед переездом, он будет вынужден, рискуя своей жизнью, совершить путешествие через Средиземное море на борту судна, зачастую не пригодного для плавания, и если он не погибнет в море, то достигнет Южной Европы (Испании, Италии или Греции).

Будучи беженцем, направляющимся во Францию, он не будет просить убежища в любой из этих трех стран, чтобы не задерживаться, пока рассматривается его прошение. В этом случае властям придется освободить его. Затем организованные преступные сети вновь попытаются предложить беженцу разнообразные «услуги содействия» по переезду во Францию. Беженец опять будет рисковать своей жизнью на море или даже позже при пересечении «зеленых»



РЕЙТЕР

Тонушее судно буксируют к турецкому берегу в сентябре 2015 г. после того, как 22 мигранта утонули в Средиземном море.

Мигрантов спасают с перегруженного судна у побережья Ливии в августе 2015 г.

(внутренних) границ, отдавая себя в руки организованных преступных сетей, чтобы добраться до пункта назначения.

СУЩЕСТВУЕТ ЛУЧШИЙ И НАМНОГО БОЛЕЕ БЕЗОПАСНЫЙ СПОСОБ. НИЖЕ ПРИВОДИТСЯ ПРИМЕР ПУТЕШЕСТВИЯ ПО МОЕЙ СХЕМЕ, ЧТОБЫ СТИМУЛИРОВАТЬ МИГРАЦИЮ ПО ЛЕГАЛЬНЫМ КАНАЛАМ:

Беженец бежит из Мали и идет в посольство Франции в Дакаре, Сенегал, где он подает ходатайство о предоставлении убежища, и ожидает, пока оно не будет рассмотрено. Если беженцу предоставляется убежище, он получает билет в один конец из Дакара в Париж. Поступая таким образом, он избегает эксплуатации организованными преступными сетями внутри Европы и за ее пределами и не рискует жизнью, отправляясь в опасное морское путешествие из Ливии. Этот пример действителен также для азиатских стран, хотя детали могут отличаться.

Бедственное положение беженцев является теперь главным приоритетом для Европы. Средиземное море стало самым смертоносным морем во всем мире: в 2015 г. в нем утонуло более 3 тыс. мигрантов. Я предлагаю меры, которые могут применяться и в отношении экономических мигрантов, но с одним существенным отличием: повышение эффективности механизма возвращения для тех, кто не соответствует условиям пребывания в ЕС, или для нелегально въезжающих в ЕС. Эти действия не должны производить



РЕЙТЕР

впечатление, будто Европа «закрывает свои двери» перед экономическими мигрантами; они должны послужить сигналом к тому, что миграция должна стать легальной, чтобы мигранты могли пользоваться привилегиями свободы, безопасности и справедливости, как это делают европейцы.

Эта политика не принесет немедленные результаты; это займет время. Но я полностью убежден, что это тот важный сигнал, который Европе необходимо послать. Проблему миграции не получается решить исключительно с помощью запретительных и правоохранительных мер.

Нам нужно прилагать больше усилий для спасения беженцев и экономических мигрантов, подвергающихся опасности на морских границах ЕС, где мы не всегда можем реагировать своевременно. Это в большой степени способствовало бы направлению потоков беженцев и мигрантов по легальным каналам и ликвидации источника доходов для организованных преступных сетей.

Проблема миграции будет настоящим испытанием единства и толерантности для общественного устройства Европы, а также проверкой решительности, гибкости и воли политиков ЕС и высокопоставленных должностных лиц при разработке жизнеспособных и долгосрочных решений. □



ТЕРРОРИЗМ



И МАССОВАЯ МИГРАЦИЯ

Террористы редко
используют сети беженцев
для проведения терактов

Д-р Сэм Маллинс, Центр им. Маршалла



В октябре 2014 г. «Новости RT» сообщили, что «разведслужбы США» «располагают незашифрованной закрытой перепиской руководства халифата», подтвердив при этом, что «боевики Исламского Государства планируют внедрить агентов под видом беженцев в Западной Европе». Опасения по поводу того, что Исламское Государство (ИГ) применит такую стратегию троянского коня, усилились в январе 2015 г., после того как один из контрабандистов организации, действующий на территории Турции, признался, что переправил 4 тыс. боевиков в Европу на грузовых кораблях, заполненных беженцами. По его словам, целью этого была организация терактов в ответ на авиаудары коалиции. Через месяц была опубликована онлайн статья другого видного деятеля ИГ, базирующегося, по всей видимости, в Ливии, в которой тот выступил за использование судов с мигрантами из Северной Африки для внедрения в Европу.

Озабоченность по поводу проблем безопасности возрастала вместе с ростом числа беженцев. К октябрю 2015 г. число сирийских беженцев оценивалось примерно в 4 млн. человек, и хотя большинство из них сконцентрированы в Египте, Иордании, Ираке, Ливане или Турции, многие тысячи теперь перебираются в Европу. Три четверти из миллиона мигрантов и беженцев (около 40% из Сирии), уже прибывших в Европу, стали огромным бременем для принявших стран и усилили опасения терактов. Тем временем, хотя США обязались принять всего лишь 10 тыс. сирийских беженцев, в докладе Комитета национальной безопасности США за сентябрь 2015 г. содержится предостережение, что допущенные в Европу мигранты смогут в конечном итоге получить паспорта, которые дадут им возможность легко путешествовать через Атлантику, и это потенциально позволит «спящим» террористическим ячейкам проникнуть в страну.

Обеспокоенность по поводу преднамеренного внедрения террористов в потоки беженцев усилилась после парижских терактов в ноябре 2015 г. Считается, что по крайней мере два террориста проникли в Европейский Союз через Грецию, выдав себя за лиц, ищущих убежища. Учитывая, до какой степени эти вопросы продолжают будоражить средства массовой информации и умы политиков, специалистов по вопросам безопасности и общественность, представляется важным объективно оценить угрозу терроризма и ее связь с массовой миграцией. Эта статья начинается с исторического анализа на основе данных из моей книги «Доморощенный джихад: понимание исламистского терроризма в США и Великобритании». Затем следует обсуждение недавних событий и их последствий для борьбы с терроризмом.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

Как отметил Дэниел Байман в своей статье «Lawfare», вышедшей в октябре 2015 г., «терроризм и беженцев объединяет общая длительная и трагическая история». Что касается Запада, то здесь постепенное усиление доморощенного джихадистского терроризма связано, по крайней мере частично, с ростом иммигрантской диаспоры, многие члены которой бежали от конфликта и преследований в своих странах происхождения. В 1990-х годах, после вывода советских войск из Афганистана, джихадисты с Ближнего Востока и Северной Африки, многие из которых не могли вернуться домой, воспользовались сложившейся ситуацией, чтобы расширить свои операции в Европе и Северной Америке. Влиятельные проповедники-джихадисты, специалисты по сбору средств и посредники смогли получить убежище и затем воспользовались представившейся новой возможностью для вербовки и расширения своих сетей в принимающих странах. В качестве известных примеров можно привести Абу Катаду в Лондоне, шейха Анвара аль-Шабаана в Милане, Абдул Рахмана Аюба в Сиднее и Муллу Крекара в Норвегии. Многочисленные террористы, связанные с такими группами, как Египетский исламский джихад, Ливийская исламская боевая группа и Алжирская вооруженная исламская группа, также проникли на Запад под видом лиц, ищущих убежища. В большинстве случаев они выполняли ненасильственные вспомогательные функции; однако некоторые имели отношение к планированию и проведению терактов. Самые известными из них является Рамзи Юсеф, который сразу по прибытии в Международный аэропорт им. Джона Кеннеди в Нью-Йорке в сентябре 1992 г. подал прошение на предоставление убежища и был допущен на территорию США. Четыре месяца спустя, при содействии сообщников, завербованных в США, Юсеф выполнил свою задачу, взорвав Всемирный торговый центр, и покинул страну.

Изменения в ландшафте глобального джихада нашли отражение, в той или иной степени, в экстремистской деятельности различных диаспор на Западе. Например, после окончания войны в Алжире меньше алжирцев стали участвовать в джихадистской деятельности на территории Великобритании. Тем не менее, в то время как Пакистан приобретал все большее значение для таких групп, как Аль-Каида и Талибан, все большее число британцев пакистанского происхождения становились на путь терроризма, при этом аналогичная картина наблюдалась и в Канаде. Тем временем в США около двух десятков сомалийцев, некоторые из которых являлись беженцами и по крайней мере четверо стали террористами-смертниками, вернулись в Африку, чтобы выступить на стороне Аль-Шабаба после вторжения в Сомали в 2006 г.

Как показывает исторический опыт, массовая миграция, и поток беженцев в частности, в каком-то смысле способствовала распространению

джихадистского терроризма и порой непосредственно использовалась террористами, ищущими прибежище, новые возможности и доступ к намеченным целям. Однако сами по себе эти наблюдения могут ввести в заблуждение. Чтобы получить более точное представление об относительной угрозе, представляемой синтезом массовой миграции и терроризма, необходимо подсчитать долю «террористов-беженцев» среди всех беженцев и всех террористов.

В первом случае показательным является пример алжирцев в Великобритании. До 1990-х годов в Великобритании проживало относительно небольшое количество алжирцев, но к 2004 г. их число выросло до 25-30 тыс. человек, по данным исследования Центра информации о предоставлении убежища и беженцах в Великобритании. Для сравнения, с определенной степенью уверенности можно сказать, что только 44 алжирца были замешаны в террористической деятельности на территории Великобритании между 1980 и 2013 годами. Это составляет менее 0,2% британцев алжирского происхождения. По оценкам переписи населения США за 2010 г. количество выходцев из Сомали составляло около 85 тыс. человек, из них только 36 человек были причастны к терроризму вплоть до 2013 г., то есть 0,04%. Если эти примеры являются репрезентативными, то можно предположить, что гораздо меньше 1% последней волны беженцев могут иметь отношение к террористической деятельности.

Также очевидно, что подавляющее большинство джихадистов, действующих в западных странах, прибыли в страну не как беженцы. Например, данные, которые я собрал на джихадистов, указывают, что 15% террористов, которые активировались в Великобритании до 2013 г., прибыли в качестве лиц, ищущих убежища, или беженцев. В США эта цифра составляет только 5%. В этих случаях «террористы-беженцы» явно являются меньшинством. Более того, в течение того же времени 48% британских и 61% американских джихадистов прибыли из-за рубежа, в отличие от рожденных в этих странах. Эти различия наглядно демонстрируют, что подача ходатайства на статус беженца не является особенно распространенным методом проникновения джихадистов на Запад. Действительно, исторический опыт свидетельствует о том, что террористы, которые пытаются проникнуть в страну, с большей вероятностью воспользуются действующей визой.

Более того, несколько будущих террористов джихада впервые попали в Великобританию и США еще детьми в составе семей беженцев, или же были законными просителями убежища на момент подачи ходатайства и радикализировались уже позднее. Следовательно, они не имели намерения использовать массовые миграционные потоки для внедрения и проведения террористических актов. Во многих отношениях их можно назвать доморощенными террористами. Примером тому являются братья Царнаевы,

которые находились в США на протяжении 10 лет, прежде чем совершить взрывы во время бостонского марафона 2013 г. На самом деле, как описано в моей книге, средняя продолжительность проживания на Западе для иностранцев, которые стали джихадистами после терактов 11 сентября, составляла 9,1 года для Великобритании и 10,7 лет для США. Хотя лица, ищущие убежища, оказывались вовлечены в террористические действия раньше — в среднем через 1,8 и 5,3 лет соответственно после въезда в страну, — остается фактом то, что относительно небольшое число джихадистов прибыли на Запад под видом просителей убежища с уже сложившимся намерением совершить акты терроризма. Напротив, намного более вероятно то, что они радикализируются, уже находясь в одной из западных стран, и почти настолько же, если не в большей степени, вероятно, что они родились там.

Таким образом, современная история свидетельствует о том, что хотя массовая миграция и терроризм действительно связаны, террористы-беженцы являются исключением из правила. Они составляют малую долю от всех джихадистов, действующих в западных странах. Прибывшие в качестве беженцев не обязательно участвовали в террористических действиях до прибытия; случаи подобно Рамзи Юсефу исключительно редки, и доказательств наличия «спящих ячеек» практически не существует. Единственным наглядным примером этого стал Али Салех Калах аль-Марри, отправленный в США в сентябре 2001 г. Халидом Шейхом Мохаммедом (стоит отметить, что у него была действительная студенческая виза). В общей сложности террористы-беженцы представляют собой бесконечно малую часть от общего числа беженцев, прибывших на Запад из зон конфликтов с джихадистами. Как бы то ни было, это все, что известно истории. В связи с этим необходимо повторно проанализировать угрозу в свете последних событий.

ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

Несомненно, что нынешняя нестабильность в Сирии и Ираке и появление ИГ, в сочетании со значительным всплеском террористической активности, стали поворотным моментом для «Глобального джихада Салафи», насчитывающего 30 тыс. иностранных боевиков-джихадистов примерно из 100 стран, стремящихся попасть в зону конфликта. В свете многочисленных угроз Западу со стороны ИГ, и учитывая тот факт, что многие иностранные боевики уже должны были вернуться домой, неизбежно напрашивается вывод, что угроза терроризма значительно возросла. Однако вопрос заключается в том, связано ли это непосредственно с потоком беженцев.

С мая по октябрь 2015 г. были подробно описаны только три случая, связанные с деятельностью предполагаемых джихадистов под видом беженцев. Однако на сегодня один из этих случаев не подтвердился, вызывают вопросы и обстоятельства двух других дел.

В мае 2015 г. итальянская полиция арестовала молодого марокканца Абделя Маджида Туила по подозрению в участии в теракте, совершенном в тунисском Национальном музее Бардо в марте того же года. Как сообщила газета «Guardian», Туила, прибывшего в Италию на судне с беженцами из Ливии, выследили и задержали после того, как его мать сообщила о пропаже его паспорта. Однако выяснилось, что до совершения теракта он находился в Италии, и дело против него развалилось, при этом итальянским властям пришлось прекратить следствие и отказать в экстрадиции ввиду отсутствия доказательств.

В августе 2015 г. немецкая полиция в сотрудничестве с испанскими властями арестовала еще одного марокканца по имени Айюб Мучу в доме для лиц, ищущих убежище, который находится за пределами Штутгарта. Агентство «Ассошиэйтед Пресс» описало Мучу как предполагаемого вербовщика для ИГ, проживающего в Испании и являющегося «ключевым связующим элементом между членами группы в Ираке, Сирии и Турции и их сторонниками в Европе, которые начали устанавливать контакты с целью проведения атак». Однако предположение о том, что Мучу первоначально проник в Европу вместе с беженцами или что он лично имел статус беженца, не нашло подтверждения. Третий случай касался тунисца по имени Мехди Бен Наср, который был осужден в Италии за террористическую деятельность и депортирован в апреле 2014 г. По информации «The Washington Post», он попытался повторно проникнуть в страну на судне с мигрантами, высадившись на острове Лампедуза 4 октября 2015 г., но был опознан и выслан неделей позже. На сегодняшний день его дело, пожалуй, является наиболее ярким примером террориста-беженца, хотя причины для его возвращения в Италию остаются неясными, и в любом случае его постигла неудача.

Помимо этих случаев, ряд видных должностных лиц утверждали, что джихадисты действительно пытаются проникнуть в Европу под видом беженцев. Например, в июле 2015 г. Мишель Конинс, главный прокурор ЕС, сообщила прессе о получении информации о том, что судна с мигрантами перевозят в Европу также и боевиков ИГ. Совсем недавно «The Telegraph» сообщила, что германские власти расследуют 10 дел, в которых беженцы обвиняются в террористической деятельности или в совершении военных преступлений. После этого в Австрии, Германии, Швейцарии, Италии, Нидерландах и Финляндии произошли аресты беженцев, вместе с тем один из беженцев был найден мертвым во время попытки нападения во Франции. Однако наиболее изобличающим доказательством к настоящему времени является вышеупомянутое открытие, что не менее двух парижских террористов проникли в Европу под видом беженцев. Если это факт получит подтверждение, то наши худшие опасения станут реальностью. Тем не менее серьезность этого инцидента не должна

влиять на наше понимание вероятности хода событий. Собранные на данный момент доказательства приводятся в таблице ниже.

УГРОЗА «ТЕРРОРИСТОВ-БЕЖЕНЦЕВ»: ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРИМЕРЫ

Количество британских террористов алжирского происхождения (2013 г.)	44	→ = 0.2%
Количество алжирцев в Великобритании	25 тыс.	
Количество американских террористов сомалийского происхождения (2013 г.)	36	→ = 0.04%
Количество сомалийцев в США	85 тыс.	
Количество террористов-беженцев (декабрь 2015 г.)	26	→ = 0.003%
Количество беженцев в Европе (декабрь 2015 г.)	1 млн.	

Судя по всему, недавние примеры, хотя и немногочисленные, все же подтверждают, что некоторые джихадисты используют нынешний кризис массовой миграции для проникновения или перемещения в пределах Европы, и не вызывает сомнения, что последствия могут оказаться плачевными. Тем не менее среди более миллиона мигрантов, многие из которых являются выходцами из Сирии и других проблемных регионов, количество выявленных террористов-беженцев остается минимальным. Для дальнейшего определения уровня угрозы полезно изучить последнюю волну заговоров и терактов джихадистов на Западе. По данным исследования Томаса Хегтхаммера и Петтера Нессера, опубликованного в журнале «Perspectives on Terrorism», с 2011 г. по июнь 2015 г. существовало 69 подобных заговоров, в том числе 30 были вдохновлены или в незначительном количестве случаев имели отношение к ИГ, из них 19 (28%) были исполнены. Показательно, что иностранные боевики участвовали только в 16 заговорах (23%), из них всего 11 человек побывали до этого в Сирии, «возвратный эффект» составляет 0,3% (1 из 360) для примерно 4 тыс. европейцев, посетивших регион. В то время как нападения в Париже в ноябре 2015 г. продемонстрировали потенциальный эффект, который могут иметь такие события, это кардинально не изменило количественную оценку.

Таким образом, хотя эти цифры не являются окончательными и не касаются конкретно беженцев, они все же говорят нам, что на сегодняшний день из сотен европейских иностранных боевиков, вернувшихся из



Часть 346 беженцев, спасенных ливийской береговой охраной, прибыли в Триполи в сентябре 2015 г. EPA

Сирии и Ирака, сравнительно малая часть участвовала в планировании или проведении терактов у себя дома. В действительности количественно большая угроза исходит от радикализированных групп и отдельных лиц, которые не прошли обучение и не участвовали в боевых действиях за рубежом. Угроза терроризма, связанная с возвращением иностранных боевиков под видом беженцев или на иных основаниях, несомненно возрастает с точки зрения потенциального воздействия; однако ее вероятность относительно низкая, по крайней мере в краткосрочной перспективе.

Поскольку местные джихадисты несут ответственность за большинство последних террористических заговоров на Западе, то по более вероятному сценарию западные экстремисты попытаются завербовать беженцев из Сирии и других стран уже после их приезда, вместо того чтобы сделать это заранее и отправить их с уже обдуманым намерением совершить акты терроризма. Действительно, Хольгер Мюнх, глава Федеральной полиции Германии, сообщил «The Telegraph», что получил сообщения о «примерно 40 попытках салафитов завербовать

молодых беженцев». Подчеркивая потенциальный риск, он уточнил, что существует опасность того, «что молодые люди, чьи надежды не реализовались в Германии, в конечном счете присоединятся к салафитским группам, примут их идеологию, радикализируются и совершат насильственные акты».

ПРИЧИНЫ НЕ ПРИНИМАТЬ СЛИШКОМ СУРОВЫЕ МЕРЫ

С большой долей вероятности можно утверждать, что беженцы в большей степени подвергаются опасности радикализации и вовлечения в террористическую деятельность, учитывая их принадлежность к маргинальной группе и сложную жизненную ситуацию. К сожалению, как ни парадоксально, проблема усугубляется действиями правых экстремистов, несущих ответственность за растущее число жестоких нападения на беженцев. Такие действия только играют на руку джихадистским вербовщикам, которые работают по принципу «мы против них» и примут жертв с распростертыми объятиями. Как точно сказал Байман, «существует опасность того, что радикализированные



Ребенок-беженец идет через лагерь на словено-австрийской границе в октябре 2015 г. После регистрации мигрантов Словения передает их в Австрию, где они продолжают свою путь в Германию и другие страны Западной Европы. ЕРА

европейские мусульмане со временем сделают общину сирийских беженцев более склонной к насилию».

По-видимому, ИГ больше обеспокоено возможностью успешной интеграции беженцев в жизнь на Западе. Это стало очевидно в сентябре 2015 г., когда группа в течение трех дней выпустила 14 видео, в которых предупреждало мусульманское население не эмигрировать в дар аль-харб («территория войны» или «территория неверия») и призывало остаться и присоединиться к «халифату». Как отметил Аарон Зелин, «поток мигрантов [в Европу] — это проклятие для ИГИЛ, которое подрывает идею группы о самопровозглашенном халифате как убежище». Кроме того, ИГ обеспокоено в первую очередь событиями, происходящими на его территории. Учитывая, насколько важна численность войск для захвата и удержания территории, возникает вопрос, зачем ИГ отправлять большое количество опытных боевиков для проведения атак, если эту задачу можно возложить на сочувствующих, которые уже находятся на Западе, без каких-либо затрат для организации. Действительно, вследствие возрастающих трудностей ИГ создало специальные подразделения для пресечения и предотвращения потенциальных случаев дезертирства, по данным статьи, опубликованной «The Telegraph» в октябре

2015 г. По сообщениям многочисленных новостных источников, террористическая группа стала в большей степени полагаться на вербовку детей-солдат и использовать женщин для выполнения боевых задач.

Для террористов не имеет особого смысла специально привлекать внимание к тактике, которую явно лучше держать в секрете. Показателен случай контрабандиста ИГ, который дал интервью в январе. Видимо, он не только получил разрешение раскрыть информацию о своей деятельности для печати, но также утверждал, что отправил на Запад невероятное количество боевиков. По различным причинам явно в интересах ИГ преувеличивать угрозу, связанную с беженцами, и не в последнюю очередь потому, что это преувеличивает его предполагаемую зону влияния и возможности, усиливает сопротивление принятию беженцев на Западе и позволяет представить халифат в качестве привлекательной альтернативы. Все это ставит под вопрос эффективность стратегии троянского коня, учитывая, что, судя по всему, главным приоритетом для ИГ является привлечение людей на свою территорию, а не их отправка в другие страны.

Разумеется, парижские теракты в ноябре 2015 г., ответственность за которые взяло на себя ИГ, потенциально ослабляют эту аргументацию. Как отмечалось выше, до ноября большинство заговоров или атак, приписываемых ИГ, были скорее инспирированы террористической группой, а не поддерживались и направлялись ими напрямую. Парижские теракты, в случае если они действительно были совершены Исламским Государством, скорее указывают на сдвиг в стратегии, предполагающий большую готовность вкладывать ресурсы в проведение терактов на Западе. Другими словами, теперь ИГ, по всей вероятности, подтверждает свои слова делами. Тем не менее это не влияет на тот факт, что подавляющее большинство беженцев просто не являются террористами. Даже если бы все боевики ИГ (по некоторым оценкам, не менее 30 тыс.) перебрались на Запад под видом беженцев, то составили бы немногим более 4% мигрантов, прибывших в Европу в последнее время. Такой сценарий маловероятен.

Несмотря на истерию по поводу проникновения ИГ в ряды беженцев, убедительные доказательства отсутствуют, и есть все основания полагать, что как джихадисты, так и правые политики преувеличивают угрозу, преследуя собственные интересы. Большой опасностью представляется потенциальная радикализация и вовлечение в террористическую деятельность небольшого числа беженцев в среднесрочной и долгосрочной перспективе (то есть, после их прибытия),

и это может произойти при содействии западных джихадистов и далее усугубиться действиями правых экстремистов. Это не означает, что джихадисты не воспользуются текущим кризисом, чтобы проскользнуть незамеченными на Запад. Однако такие случаи, скорее всего, будут относительно редкими.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

Как история, так и недавние события ясно показывают, что беженцы из зон конфликтов с джихадистами не представляют угрозы в борьбе с терроризмом, и более целесообразно рассматривать их как гуманитарную, экономическую и политическую проблему. В этом контексте террористы — это пресловутая иголка в стоге сена. Однако это не означает, что их можно игнорировать. Проверка беженцев по прибытии в ЕС, хотя и бесполезная, по-прежнему крайне неадекватна.

Их транзит из таких стран, как Греция и Италия, в Германию и другие регионы зачастую проходит хаотично и плохо управляется, а принимающие нации с трудом предоставляют проживание и другие базовые услуги. С точки зрения борьбы с терроризмом, необходимо улучшить сбор, обработку и обмен информацией о беженцах после их прибытия. Например, в упомянутом выше докладе Комитета национальной безопасности отмечается необходимость улучшить возможности для проверки поддельных паспортов и доступа к базам данных Интерпола на границе. Так же необходимо более эффективно контролировать последующие транзит и расселение беженцев. Однако несмотря на некоторый прогресс, подлинные масштабы кризиса и недостаточные ресурсы и финансирование — не говоря уже о бесплодных спорах между странами — свидетельствуют об отсутствии очевидных первоочередных решений для практических, технологических и финансовых проблем.

С учетом этих реалий ресурсы для борьбы с терроризмом, возможно, лучше инвестировать в налаживание агентурного сбора информации внутри сетей, занимающихся нелегальным провозом людей в исходных или перевалочных странах, например, Турции, а также в главных транзитных и конечных пунктах в Европе, в которых, по имеющимся данным, действуют организованные криминальные и экстремистские группы. Обмен такой оперативной информацией между соответствующими государствами и службами повысит шансы обнаружить потенциальных террористов. К сожалению, хотя обмен информацией по этим вопросам улучшился, это остается извечной проблемой. К примеру, наиболее полная из существующих баз данных об иностранных боевиках поддерживается Интерполом, но, по данным Комитета национальной безопасности, на сентябрь 2015 г. она включала всего 5 тыс. имен из примерно 25-30 тыс. подозреваемых во всем мире. Следовательно, повышение эффективности обмена информацией должно стать важнейшим основополагающим приоритетом в борьбе с терроризмом.

Расселение беженцев также имеет отношение к работе служб безопасности. Как уже отмечалось, беженцы могут легко поддаваться радикализации, и европейские экстремисты уже пытались завербовать их. Мониторинг и пресечение этой деятельности имеет жизненно важное значение. Точно так же власти должны внимательно следить за правыми экстремистами, выделять достаточные ресурсы для защиты беженцев от терактов и при необходимости решительно добиваться судебного преследования. В совокупности эти меры помогут снизить риск радикализации и вербовки террористов в принимающих странах, особенно там, где действует эффективная система краткосрочных и долгосрочных социальных, медицинских, информационных и прочих услуг, которые необходимы для расселения и реинтеграции.

Несмотря на то, что контртеррористические службы играют важную роль в регулировании наплыва беженцев на Западе, стоит еще раз отметить, что это не первоочередная задача в борьбе с терроризмом. Очень важно в полной мере довести эту идею до сведения всех соответствующих заинтересованных сторон, в том числе политиков, высших должностных лиц, представителей спецслужб, и, не в последнюю очередь, СМИ и широкой общественности. Получение более детального представления о связях — или их отсутствии — между массовой миграцией и терроризмом на Западе поможет проинформировать лиц, принимающих решения, предотвратить нагнетание страха и разрядить ситуацию.

Наконец, учитывая, что джихадисты обычно не проникают на Запад под видом беженцев, мы должны получить более целостное представление о том, как они это делают. Многие, похоже, используют законные паспорта. Если дело действительно обстоит таким образом, то это говорит о необходимости более эффективного обмена информацией о лицах, подозреваемых в терроризме, отслеживании поездок западных граждан, отмены проездных документов в случае необходимости и усилении пограничного контроля, при этом учитывая требования соблюдения гражданских свобод.

Хорошей новостью является то, что, несмотря на многие недостатки в системе обеспечения безопасности на Западе и значительное усиление активности джихадистов в последние годы, эффективность борьбы с угрозой остается на высоте. Как упоминалось ранее, службам безопасности гораздо больше известно об иностранных боевиках, в отличие от «фрилансеров» или террористов-одиночек, относительно изолированных от более широких экстремистских сетей. И хотя такие лица несут ответственность за большинство терактов на Западе, они также обычно не имеют достаточных возможностей. Мы не должны останавливаться на достигнутом, но в то же время не стоит забывать, что, вопреки распространенному мнению, в конечном счете перевес на нашей стороне, а не на стороне террористов. □

МНЕНИЕ выпускников

Осенью 2015 г. Центр им. Маршалла обратился к нескольким выпускникам с просьбой кратко изложить свою точку зрения на то, как их страны справляются с миграционным вызовом. Ниже представлены ответы выпускников – Аны Бребен из Румынии, контр-адмирала в отставке Ивицы Толича из Хорватии, майора Бассема Шабана из Ливана и капитана-лейтенанта Илира Чобо из Албании. Их наблюдения показывают, что мигранты повлияли на каждую страну по-своему: беженцы и перемещенные лица составляют значительный процент населения Ливана, в то время как Румыния почти не подверглась воздействию кризиса. Каждый из четырех выпускников предлагает шаги по решению предстоящих задач. Складывается предварительный консенсус, включающий необходимость комплексного подхода, а также международного сотрудничества и координации. Что касается нахождения правильного баланса между безопасностью и правами человека, то все четверо признают сложность задачи, а некоторые из них объясняют, какой из двух принципов, по их мнению, должен пользоваться приоритетом. Вот мнение выпускников Центра им. Маршалла:

РУМЫНИЯ



Ана Бребен является румынским экспертом по вопросам безопасности, она специализируется на национальных и транснациональных проблемах и на сотрудничестве в сфере безопасности. Имеет степень бакалавра социологии Западного университета Тимишоары, а также степень магистра в области исследований по вопросам безопасности. Является выпускницей Программы углубленных исследований в области безопасности Центра им. Маршалла.

На момент написания данной статьи, в ноябре 2015 г., Румыния не выступает в качестве страны назначения для мигрантов. Она даже не является транзитной страной. Румыния фактически оказалась в особом положении: все основные транзитные маршруты обходят ее стороной. Но это не означает, что румыны не знают об острой миграционной проблеме, стоящей перед большинством наших соседей. Люди видят разворачивающиеся человеческие трагедии и принимают их близко к сердцу, но все равно не чувствуют, что это непосредственно затрагивает их самих. Тем не менее, большинство задает тот же самый вопрос, что и все остальные европейцы: насколько хуже может стать текущая ситуация? Миграция всегда была непрерывным и динамичным явлением, и иногда она приводит к кризисам. Не нужно быть специалистом, чтобы понимать, что нынешняя ситуация может быть лишь началом еще более масштабного притока людей из окружающих Европу нестабильных регионов.

Не являясь ни страной назначения, ни транзитной страной, Румыния некоторое время была страной происхождения мигрантов. Переход к рыночной экономике для Румынии был тяжелым, и вызванные этим трудности заставили значительное число граждан эмигрировать в более развитые страны. Согласно докладу Института миграционной политики, который опирается на данные ООН, Румыния занимает 15-е место в мире среди стран происхождения мигрантов (среди стран назначения мигрантов она занимает 108-е место). Несмотря на это, представляется, что сегодня румынам следует обратить внимание на возможность смены парадигмы. Массы перемещенных лиц накапливаются рядом с границами Румынии, соседние страны начинают принимать решительные меры по ограничению этого потока людей, в результате растет опасность незаконного перехода румынской границы. Властям следует подготовиться, так как традиционного упора на пограничный контроль может оказаться недостаточно. Румыния технологически готова к обеспечению безопасности своих границ, так как это является обязательным требованием для присоединения к Шенгенской зоне.

Правительство Румынии уже предприняло некоторые шаги в этом направлении. Оно оказывает поддержку странам, находящимся на «тропе мигрантов»: оказывает гуманитарную помощь Сербии, посылает финансовую помощь странам-соседям Сирии и посылает специалистов из правоохранительных

органов для работы в сводных следственных группах. Правительство также работает над совершенствованием нормативно-правовой базы. Мигранты, которым удастся получить соответствующий правовой статус, фактически обладают теми же социальными и экономическими правами, что и граждане Румынии; хотя они и существенно ограничены в политических и некоторых гражданских сферах. Но многие из них испытывают серьезные лингвистические трудности. Румынский – достаточно редкий язык, а некоторые мигранты не владеют даже английским. Далее, мигранты испытывают финансовые затруднения; государственная финансовая поддержка очень мала, а рост числа мигрантов еще более повысит бремя, испытываемое системой социального обеспечения. Наконец, мигранты сталкиваются с бюрократическими препонами и сложностями в получении информации о своих правах. За исключением уже знакомых с Румынией мигрантов, большинство из них, как представляется, мечтает о переезде в более процветающую страну.

Те же мигранты, которые остаются в Румынии, обычно говорят, что нашли здесь благоприятные условия, и жалуются на те же самые вещи, что и коренные жители. Опросы общественного мнения показывают, что по состоянию на ноябрь 2015 г. румыны не опасались миграции. Тем не менее, следует учитывать тот факт, что мигранты составляют менее одного процента населения.

Следующим шагом для Румынии должны стать инвестиции в образование. Образование – это как раз то, с чего нужно начать для обеспечения единства. В действительности, одной из основных трудностей для находящегося в Румынии небольшого числа мигрантов – если только им не повезло жить в крупном университетском городе – является изучение румынского языка. А при отсутствии культурного единства всегда существует риск напряженности между живущими на общем пространстве людьми.

В долгосрочной перспективе интеграция мигрантов может оказаться необходимой всем европейским странам, включая мою страну. Она ведет лишь к росту многообразия и толерантности. Но для того, чтобы интеграция мигрантов шла гладко, каждая страна должна разработать справедливую и эффективную политику и процедуру интеграции, предоставлять мигрантам экономические возможности и твердо предостерегать от любой формы экстремизма. Как показали недавние события, одного лишь пограничного контроля недостаточно. □



ХОРВАТИЯ



Контр-адмирал в отставке Ивица Толич является заместителем председателя Союза ветеранов гвардейских подразделений Хорватии и председателем подкомитета по вопросам обороны Хорватского демократического содружества. Он ушел в отставку из Военно-морских сил Хорватии, где служил в должности начальника штаба и заместителя главнокомандующего Военно-морских сил Хорватии, а также в должности командующего Южным военно-морским округом и флотом Военно-морских сил Хорватии. Имеет степень магистра экономики Факультета экономики Университета Сплита, является выпускником Семинара для высшего руководящего состава Центра им. Маршалла.

Общечеловеческая солидарность и гуманитарная поддержка являются природными чертами народа Хорватии, что подтверждается приемом, который мы неоднократно оказывали беженцам и мигрантам. Например, в 1990-е годы Хорватия приняла более полу-миллиона беженцев из Боснии и Герцеговины, большинство из которых были боснийскими мусульманами. Все они были временно размещены в гостиницах на адриатическом побережье. Их регистрировали на границе, а незаконный въезд на территорию Хорватии был запрещен. В то же самое время Хорватия заботилась о 280 тыс. своих собственных внутренне перемещенных граждан, а также о 30 тыс. беженцах-хорватах из Сербии. Этот кризис беженцев происходил в военное время, и жизни этих беженцев и внутренне перемещенные лиц находились в огромной опасности.

На сегодняшний день конфликты в Северной Африке и на Ближнем Востоке привели к катастрофическим разрушениям и ущербу. Не видя конца этим конфликтам, мигранты и беженцы начали двигаться в сторону Европы. Они организованы и полны решимости достичь наиболее богатых стран Европейского союза. Ранее в этом году, когда основной маршрут мигрантов вел из Сербии в Венгрию, представители некоторых хорватских организаций заявили, что Хорватия готова в случае необходимости принять мигрантов. Это утверждение о готовности оказалось неверным. В середине сентября, после закрытия границы между Венгрией и Сербией, в Хорватию стало прибывать более 4 тыс. мигрантов в день. Товарник, небольшая хорватская деревня рядом с сербской границей, была затоплена мигрантами. В ней не было ни пункта организованного приема беженцев, ни временного лагеря

нужной вместимости. Мигранты жили на железнодорожной станции и на улицах. Импровизированные решения были найдены, но факт в том, что масштаб кризиса был недооценен и требовал более комплексной подготовки. На момент написания статьи (середина октября 2015 г.) через Хорватию прошло более 160 тыс. мигрантов.

Тот факт, что в настоящее время Хорватия не является страной назначения мигрантов, играет нам на руку. Однако нужно быть готовыми к тому, что ситуация может измениться.

По-прежнему сохраняется возможность и даже некоторая вероятность того, что Германия прекратит принимать мигрантов, а Венгрия, Австрия и Словения закроют свои границы. Что в таком случае ждет Хорватию? Нужно также рассмотреть вопрос, что делать Хорватии, если Германия и другие страны ЕС вышлют к нам тех мигрантов, которые прошли здесь процедуру регистрации. О возможности таких действий было заявлено. Наконец, необходимо задаться вопросом, должна ли Хорватия соглашаться принять квоту беженцев, установленную ЕС – учитывая неустойчивую экономическую ситуацию в стране, высокий уровень безработицы и социальные проблемы общего плана, которые могут негативно повлиять на процесс «интеграции и занятости».

Проблема миграции – это не только проблема Хорватии; она продемонстрировала, что ЕС как единая общность эффективен лишь в теории. Столкнувшись с данной проблемой, Евросоюз оказался неспособен выработать общее решение. На момент написания данной статьи не существует конкретных мер преодоления кризиса, и каждое государство ЕС использует свой собственный

подход. Внешняя граница ЕС прекратила свое существование; отсутствуют общая политика обороны и безопасности, общая внешняя политика, а также общая политика по отношению к мигрантам и лицам, претендующим на получение убежища. Совместные военно-морские силы ЕС в Средиземном море занимаются исключительно поисково-спасательными операциями, а не защитой внешних границ Европы и соблюдением морского права.

Такая практика мотивирует мигрантов и не препятствует их неконтролируемому притоку в Европу. Использование подобных подходов и методов, полная проницаемость внешних границ ЕС, беспрепятственный проезд через территорию стран ЕС, а также «политика гостеприимства» некоторых европейских государств поощряют попытки мигрантов перебраться в ЕС. Абсурдной является ситуация, в которой полиция некоторых стран ЕС сопровождает мигрантов и направляет их к местам нелегального пересечения границы.

ЕС расходится во мнениях о проблеме мигрантов; в результате страдают отношения между его членами. Каждая страна видит эту проблему со своей точки зрения и реагирует на нее, исходя из своих национальных интересов и своей политики. Некоторые страны рассматривают текущий кризис прежде всего как проблему безопасности, другие же считают его в основном гуманитарной проблемой. Ответ, безусловно, находится где-то посередине. Мы не должны пренебрегать связанным с безопасностью аспектом миграционной проблемы, но нужно сохранять и ориентацию на гуманитарные ценности. Невозможно игнорировать законы и положения, касающиеся миграционной политики и статуса беженцев. Движение мигрантов к месту их конечного назначения должно быть контролируемым и происходить в соответствии с международными и национальными законами. Действия некоторых стран, допускающих нарушения своих границ, безрассудны и потенциально опасны.

Фундаментальные проблемы, лежащие в основе миграционного кризиса, следует решать за пределами внешних границ ЕС, в местах их возникновения или как можно ближе к таким местам. Необходима общая долгосрочная стратегия стабилизации кризисных зон Ближнего Востока и Северной Африки. Такая стабилизационная стратегия должна быть комплексной и включать в себя инструменты политики, дипломатии, экономики и мер безопасности. ЕС необходимо воздержаться от навязывания решений и признать, что невозможно применять один и тот же подход для различных ситуаций и сценариев. Необходимо также оказывать помощь странам, граничащим с зонами конфликта.

В краткосрочной перспективе приток беженцев в Европу через Средиземное море и Балканы продолжится. В ответ на эту ситуацию ЕС необходимо принять общую стратегию противодействия миграционному кризису. Необходимы более решительные меры для защиты внешних границ ЕС. Совместные военно-морские и полицейские силы должны сделать своей главной целью не поисково-спасательные операции, а защиту внешних

границ ЕС. Все государства ЕС обязаны соблюдать Дублинский протокол. Они обязаны пресекать нелегальное пересечение границ и разрешать переход границы мигрантами только в официальных пограничных пунктах контроля, с соблюдением установленных процедур и в приемлемом количестве. Эти обязательства должны также быть возложены на страны-кандидаты на вступление в ЕС и страны, выражающие желание стать членами ЕС. ЕС следует расставить приоритеты и решить задачи по улучшению системы принятия решений внутри Евросоюза, повышению эффективности его управления и совершенствованию общей политики обороны и безопасности. Миграционный кризис расколол европейское общество; необходимо задуматься о том, как преодолеть нанесенный ущерб.

На уровне отдельных стран необходимо задействовать процедуры депортации всех мигрантов, не имеющих оснований для получения политического убежища или статуса беженцев. Мигрантам, получившим статус беженцев, должно быть либо предоставлено место для проживания в лагерях беженцев (в качестве временной меры, до тех пор, пока не возникнут условия, позволяющие им вернуться домой), либо их необходимо переправить в страны, готовые предоставить им постоянное место жительства. Каждое государство ЕС должно создать силы особого назначения, направленные на преодоление миграционного кризиса и способные к проведению круглосуточных операций. Такие силы особого назначения должны включать в себя представителей министерств внутренних дел, обороны, юстиции, финансов, здравоохранения, транспорта и коммуникаций, а также некоторые неправительственные организации, например Международный Комитет Красного Креста.

События, произошедшие за последние несколько месяцев в Хорватии, показали необходимость совершенствования имеющихся у нас инструментов оценки ситуации, в том числе функциональные возможности ряда ведомств. Необходимо также улучшить согласованность действий внутри страны, со странами-соседями и на уровне ЕС. Для этого требуется реорганизация правительственной системы с целью совершенствования процесса принятия решений (ускоренный процесс принятия решений), сотрудничества между различными ведомствами и обмена информацией в режиме реального времени.

Гуманизм и солидарность – положительные принципы, лежащие в основе европейской цивилизации. Однако они не должны использоваться для расшатывания существующего порядка, игнорирования законных обязательств и приостановки действующих норм и правил. Такой подход стал бы прелюдией к анархии, которая в самой своей сущности является отрицанием гуманизма и солидарности. Государственные институты прежде всего обязаны защищать национальные интересы, в то же время уважая другие страны и демонстрируя гуманистическую солидарность. Невозможно поменять местами этот порядок приоритетов: это означало бы лишить смысла само существование государства. □

ЛИВАН



Майор Бассем Шабан – офицер управления боевой подготовкой Ливанских вооруженных сил (с мая 2013 г.). Занимается координацией программ обучения иностранным языкам и развитием сотрудничества с ливанскими университетами. Имеет две степени бакалавра, степень магистра по специальности «Новейшая история», работает над докторской диссертацией по специальности «Новейшая история». Закончил курс Центра им. Маршалла «Развитие и укрепление сектора безопасности».

Республика Ливан – одно из самых маленьких государств Ближнего Востока и всего арабского мира. Его население также одно из самых малочисленных и составляет около 6 млн. человек. Несмотря на скромные размеры, в Ливане проживает 19 этнических групп: это самый большой показатель среди арабских стран.

После получения независимости в 1943 г. Ливан принимал беженцев различных национальностей – главным образом армян, курдов и палестинцев. К началу 21-го века беженцы также стали прибывать из Ирака и особенно из Сирии.

Нестабильность на Ближнем Востоке обостряет ситуацию в Ливане. Эта нестабильность усиливается и затрагивает все больше стран в регионе.

В феврале 2011 г. в Сирии вспыхнул вооруженный конфликт, вызвавший массовое бегство сирийцев из зон боевых действий в соседние страны. Официальной позицией Ливана является политика невмешательства, и страна принимает меры, позволяющие только гражданским лицам пересекать ее границы. Если вооруженное лицо намеревается пересечь границу Ливана, оно обязано разоружиться и прекратить любую военную деятельность.

Ливанские власти развернули работу с сирийскими беженцами на гуманитарной основе, обеспечивая их предметами первой необходимости: продуктами питания, а также медицинскими, образовательными и коммунальными услугами. И, самое главное, Ливан предоставил им безопасное место проживания. Но конфликт в Сирии затянулся далеко за пределы ожиданий, вынуждая сотни тысяч перемещенных лиц расселяться по территории Ливана, приспосабливаясь к новой ситуации и обустрояясь в местах своего нынешнего проживания.

Количество сирийских беженцев в Ливане растет из

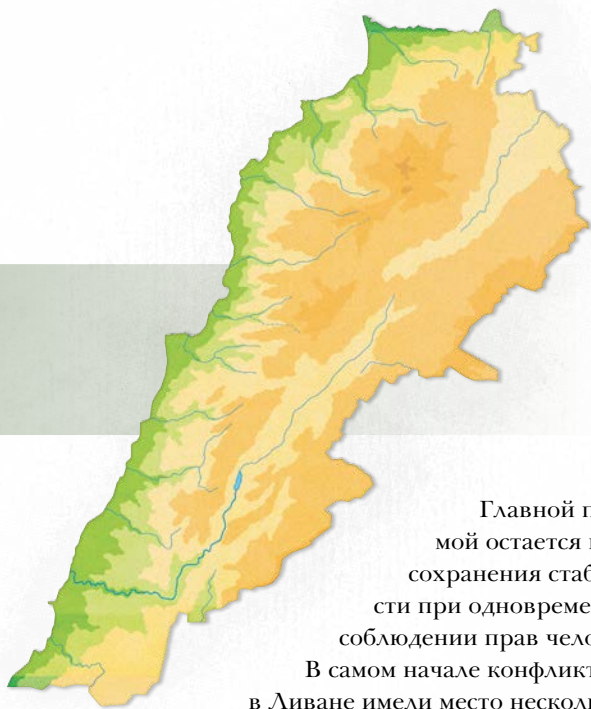
года в год; этот рост ясно виден на приведенном ниже графике:



ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

Указанные выше цифры были собраны Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, но они не включают тех, кто пересек границу нелегально и не зарегистрировался в качестве беженца. К концу сентября 2015 г. это расширенное число беженцев и перемещенных лиц составило значительный процент населения Ливана. Пребывание в стране такого большого числа иностранцев обычно создает проблемы и даже угрозы для принимающей стороны. Именно это происходит в Ливане.

Ливанские власти не справляются с таким огромным числом приезжих. Международное сообщество оказывает Ливану поддержку, но несмотря на все пожертвования и помощь, разрыв между размером предоставляемой помощи и необходимыми ресурсами по-прежнему велик.



Главной проблемой остается вопрос сохранения стабильности при одновременном соблюдении прав человека.

В самом начале конфликта в Ливане имели место несколько инцидентов, связанных с угрозой безопасности; также страна столкнулась с резким ростом преступности, включая взрывы, совершенные смертниками, убийства и ограбления. Однако в целом безопасность страны оставалась под контролем. Ситуация изменилась 2 августа 2014 г., когда террористы из группировок Фронт Аль-Нусра и ИГИЛ напали на приграничный город Арсал, расположенный в 120 километров от Бейрута. Террористы вторглись в город и убили мирных жителей. Они также похитили служащих Вооруженных сил Ливана (LAF) и Сил внутренней безопасности (ISF).

Многие из нападавших пересекли границу Ливана с Сирией, но большинство из них пришли из регионов проживания сирийских беженцев внутри самого

Пребывание в стране такого большого числа иностранцев обычно создает проблемы и даже угрозы для принимающей стороны. Именно это происходит в Ливане.

Ливана. Ливанские военнослужащие быстро развернули контрольную операцию и вынудили террористов уйти из города на приграничную территорию. Однако цена оказалась высока: 19 погибших и 28 похищенных.

Несмотря на такое большое число жертв, не было ни одного проявления мести. LAF и ISF продолжили выполнение своих обязанностей в нормальном режиме с единственной целью: восстановить и поддерживать стабильность ради защиты всех жителей, в том числе сирийских беженцев. Для реализации этой задачи

ливанские ВС усилили меры по недопущению контактов террористов с перемещенными гражданскими лицами. С этой целью:

- Были ликвидированы все места нелегального пересечения границы Ливана с Сирией.
- Вооруженные силы проводят постоянные розыскные операции в местах поселения беженцев в поисках находящихся в розыске лиц и оружия.
- Ведется отслеживание подозрительных намерений.

С другой стороны, вооруженные силы Ливана учитывают базовые жизненные потребности сирийских беженцев и стремятся обеспечить им поддержку в рамках Военно-гражданского сотрудничества (СИМІС). Управление СИМІС, действуя под началом Штаба сухопутных войск по разработке операций Вооруженных сил Ливана, предприняло значительные усилия для создания конструктивных отношений с беженцами, в особенности с теми, кто проживает в поселениях в районе Арсала.

СИМІС снабжает перемещенных лиц продовольственными припасами, зимней одеждой для детей, книгами и канцелярскими принадлежностями для учащихся. СИМІС также поставляет Министерству социального обеспечения медицинское оборудование для перемещенных лиц и помогает оказывать помощь в трудных погодных условиях (например, во время снежной бури «Алекса» в 2013 г.). Такое позитивное сотрудничество помогает поддерживать порядок в зонах пребывания беженцев без необходимости применения силы.

Для того, чтобы контролировать число перемещенных сирийцев и отличать настоящих беженцев от притворных, ливанское правительство постановило, что с июня 2014 г. любой сириец, вернувшийся в Сирию, лишается права вновь въехать в Ливан

в качестве перемещенного лица. Такие лица получают лишь право на временный въезд в страну и должны четко указать цель своего посещения, приложив все необходимые документы.

Несмотря на свой скромный размер, малую численность населения и ограниченные ресурсы, Ливан и далее будет защищать свободу и права человека, не переставая заботиться о внутренней стабильности. Как гласит знаменитое изречение Папы Иоанна Павла II: «Ливан – больше, чем страна; это послание». □

АЛБАНИЯ



Капитан-лейтенант Илир Чобо – командир патрульного корабля береговой охраны Военно-морских сил Албании. На протяжении 12 лет принимал непосредственное участие в морских операциях, связанных в том числе с береговой охраной и соблюдением правопорядка. Имеет степень магистра по специальности «Углубленное изучение морского дела», полученную в Университете им. Исмаила Кемали г. Влера (Албания). Выпускник Центра им. Маршалла по «Программе по борьбе с торговлей наркотиками и незаконной торговлей». Миграция – это не новое явление, и оно не исчезнет до тех пор, пока между странами и обществами сохраняется неравенство в уровне благосостояния и безопасности.



Суард Ализоти – профессор факультета морского дела Университета им. Исмаила Кемали г. Влера (Албания). В числе его предыдущих мест работы – служба командиром артиллерийской и минно-торпедной боевой части и офицером оперативного планирования Межведомственного морского Центра оперативного управления Албании. Выпускник Военно-морской академии г. Ливорно, имеет степень магистра по специальности «Военно-морское дело», присвоенную Пизанским университетом (Италия).

Проблема миграции – в особенности миграции из Сирии – остро стоит перед западно-балканскими странами. Македония, Сербия и Албания испытывают огромный приток мигрантов с Ближнего Востока; территория на пересечении этих стран остается главной транзитной зоной для мигрантов, следующих в Европу по восточному

до гневных тирад, мотивированных инстинктом самосохранения.

Хотя западно-балканский регион пока не входит в Европу юридически, он является ее неотъемлемой исторической, географической, социальной и культурной частью. Трудности и задачи, которые массовая миграция создает для западных Балкан и для стран ЕС, идентичны в своей основе. Однако для этой части Европы проблемы носят более сложный характер. Здесь часто нарушалась региональная стабильность и вспыхивали конфликты территориального, националистического и расистского характера. Эти конфликты, в сочетании с этническими, социальными, политическими и экономическими проблемами, неоднократно создавали потоки миграции в Европу, превращая западно-балканские страны в постоянный источник

Миграция – это не новое явление, и оно не исчезнет до тех пор, пока между странами и обществами сохраняется неравенство в уровне благосостояния и безопасности.

маршруту. Общественная дискуссия по этому вопросу носит крайне острый характер, представлен весь спектр мнений – от выражений солидарности с мигрантами

На своей же территории Европе следует интегрировать мигрантов, обладающих подлинным потенциалом развития.

В то же время Европа должна усилить приграничный контроль. Прежде всего, Европе следует принять участие в окончательном искоренении угрозы терроризма.

миграции. Имели место и значительные потоки миграции между странами региона. Например, во время конфликта в Косово в 1999 г. с последствиями столкнулись Албания и Македония; около 800 тыс. этнических албанцев бежали из Косово в Албанию, в то время как еще многие тысячи переместились в Македонию.

В отношении миграции западно-балканские государства одновременно играют несколько ролей: они являются транзитными странами, а также принимающими странами и странами-источниками миграции. Все это дало им опыт в преодолении гуманитарных кризисов и проблем, возникающих в результате массовой миграции. Несмотря на системные слабости этих стран, выработанные в данном регионе принципы и инструменты оказались достаточно эффективны для противодействия угрозам безопасности, а также для защиты прав человека.

В настоящее время количество сирийских беженцев на западных Балканах поддается контролю, и региональная безопасность пока что не находится под угрозой. Растущая тенденция ставить на пути этого потока стены и колючую проволоку не является ни эффективной, ни гуманной. Невозможно остановить колючей проволокой или стенами ту силу отчаяния, которая ведет этих мигрантов. Препятствовать движению людей, не предоставляя им реального выхода – значит убить надежду, веру и свободу, не гарантируя при этом безопасности. Такое ухудшение и без того хаотичной ситуации создает в затронутых этой проблемой странах риск ксенофобии, организованной преступности и терроризма. Единственные, кому выгодно блокада мигрантов – это лица, занимающиеся незаконным провозом, которые используют любую возможность для извлечения прибыли. В то же время сами мигранты лишь испытывают дополнительные трудности.

Миграция – это не новое явление, и оно не исчезнет до тех пор, пока между странами и обществами сохраняется неравенство в уровне благосостояния и безопасности. Управление феноменом миграции – вот одна из самых сложных задач, стоящих перед нами. Чтобы лучше справиться с этой ситуацией, которая со временем может охватить всю Европу (как географически, так и политически), нужно преодолевать и регулировать причины и последствия миграции. Необходимо надежное решение,

затрагивающее как Европу, так и страны происхождения мигрантов.

Европейские государства располагают достаточным для эффективного разрешения кризиса количеством энергии, инструментов, ресурсов и соответствующего опыта. Однако внедрение эффективного и стратегического подхода – это прежде всего политический вопрос. Политика должна ориентироваться на солидарность, а также на принципы и фундаментальные ценности ЕС. Европа должна принять на себя ответственность и стать решающим фактором в преодолении проблем исламского мира. Необходимо воссоздать мосты доверия и сотрудничества между цивилизациями и восстановить мир на Ближнем Востоке. Европа должна прикладывать больше усилий для того, чтобы мусульмане – откуда бы они ни были родом – могли создать себе будущее у себя на родине. На своей же территории Европе следует интегрировать мигрантов, обладающих подлинным потенциалом развития. В то же время Европа должна усилить приграничный контроль. Прежде всего, Европе следует принять участие в окончательном искоренении угрозы терроризма.

Необходима координация между всеми затронутыми данной проблемой западно-балканскими странами, а также с международными партнерами. Балканские страны – естественная часть европейского континента. Необходимо сотрудничество с целью создания единства политической воли и согласования инструментов государственной безопасности. Албания, Сербия, Косово, Черногория и Македония обязаны углубить взаимное партнерство, чтобы обеспечить совместное движение по европейскому курсу. Эти страны должны превратиться из потребителей безопасности в производителей безопасности. Разве не это является ключевым условием для интеграции региона в ЕС?

Проблема баланса между безопасностью и правами человека чрезвычайно сложна, но многие успешные лидеры говорили: «Мы были в ситуации, когда приходилось выбирать один из двух путей. Мы выбрали более сложный путь, и он оказался правильным!» Именно это должно произойти сегодня. Необходимо гуманное обращение с мигрантами – именно оно должно стать приоритетом для всего цивилизованного мира. □

Беженцы прыгают с полузатонувшего катамарана, подплывающего к греческому острову Лесбос в октябре 2015 г. Тысячи погибли во время опасного путешествия через Средиземное море на переполненных судах. РЕЙТЕР



БОРЬБА С НЕЗАКОННЫМ ВВОЗОМ МИГРАНТОВ

Для успеха потребуется устранение важнейших причин нерегулярной миграции

Контр-адм. (в отст.) Алберто Червоне

Государства рассматривают нерегулярную миграцию как угрозу, однако считают, что для перекрытия потока мигрантов требуется сосредоточить усилия на борьбе с теми, кто извлекает прибыль от провоза нелегальных мигрантов. Пресечение этого преступления имеет первостепенное значение, но не так легко помешать функционированию приспособляющихся, неуловимых и устойчивых контрабандных сетей, настолько востребованных нерегулярными мигрантами. Контрабандисты всего лишь беспринципно используют этот большой и устойчивый спрос, но не создают его. Секьюритизация миграции и криминализация незаконного ввоза мигрантов эффективны для установления государственного контроля, но эти меры недостаточны, имеют опасные непредвиденные последствия и отвлекают внимание от проблемы беженцев. Чрезвычайная ситуация в сфере миграции, сложившаяся в настоящее время в Европе, показывает, что снижение цены за незаконный ввоз мигрантов увеличило потоки мигрантов, и подтверждает, что проблема несанкционированной миграции может быть решена только путем комплексной миграционной политики.

ПРИРОДА НЕЗАКОННОГО ВВОЗА МИГРАНТОВ

Незаконный ввоз мигрантов определяется как содействие несанкционированному трансграничному перемещению экономических мигрантов или лиц, ищущих убежища, с целью извлечения выгоды. В текущих политических дискуссиях в СМИ это явление часто представляется как одна из «темных сторон» современной глобализации, но существовало оно всегда. Помощь в преодолении миграционных барьеров за деньги исторически представлялась морально приемлемым или даже достойным начинанием. Известно много заслуживающих внимания случаев несанкционированного трансфера людей через международные границы ради получения прибыли. В качестве примера можно привести датских рыбаков, которые принимали деньги, чтобы помочь евреям избежать преследования нацистами во время второй мировой войны; китайских контрабандистов, которые перевозили рабочих, необходимых в экономике Соединенных Штатов, что было запрещено Актом об

исключении китайцев, через Канаду в начале XX века; и советских диссидентов, которые нелегально переправлялись на Запад во время «холодной войны». Восприятие незаконного ввоза мигрантов теперь гораздо менее благоприятное. Независимо от типа причастных мигрантов, политики и общественность в странах назначения, как правило, стали относиться к незаконному ввозу мигрантов негативно или даже враждебно. Это связано с исключительным ростом числа мигрантов и признания их нежелательности в принимающих странах.

Незаконный ввоз мигрантов является, по существу, крупнейшим бизнесом для контрабандистов, которые получают большие прибыли, мало чем рискуя. Это хороший бизнес для незаконно ввозимых экономических мигрантов, которые инвестируют большие суммы денег в ожидании лучшей жизни для себя и своих семей. Незаконно ввозимые мигранты выгодны для работодателей, действующих в неформальном секторе экономики стран назначения и часто эксплуатирующих нелегальных рабочих на низкооплачиваемых, грязных, опасных и длительных работах. Это представляет собой мощный стимул для нерегулярной миграции.

ПРИЧИНЫ И ХАРАКТЕРИСТИКИ

Незаконный ввоз мигрантов существует потому, что желающих иммигрировать больше, чем могут легально принять потенциальные принимающие страны. Это нереализованное стремление отражено в исследовании, проведенном в 2011 г. Международной организацией по миграции и Институтом общественного мнения Гэллапа, которое обнаружило, что примерно 630 млн. взрослых во всем мире желают переехать в другую страну на постоянное место жительства, в то время как ежегодно разрешение легально иммигрировать получают лишь несколько миллионов человек.

Принимающие страны часто не приветствуют иммиграцию, даже если это требуется по экономическим и демографическим причинам или гуманитарным обязательствам. В целом страны пытаются ограничить выдачу рабочих виз, воссоединение семей, расселение беженцев и предоставление убежища, особенно когда заинтересованные лица этнически и культурно отличаются от коренного населения. Чтобы уменьшить число нежелательных прибытий, нации устанавливают правовые, процедурные и физические барьеры, которые затрудняют незаконное пересечение границы. Это

вынуждает потенциальных мигрантов, которые обладают сильной мотивацией и не имеют альтернативы, прибегать к помощи криминальной среды, чтобы обойти барьеры и получить нелегально то, что они не могут сделать легально. По мере того как страны усиливают пограничный контроль, возрастает роль лиц, занимающихся незаконным ввозом, что ведет к обострению конфликта между легальными и нелегальными путями и приводит к негативным последствиям, например, несчастным случаям и гибели мигрантов, увеличению платы за услугу и переориентации на более организованные и изолированные преступные группы.

Преступные организации с иерархической структурой по принципу мафии не являются доминирующими в мире незаконного провоза мигрантов. Сложные криминальные сети сосуществуют с полуполевыми сетями. Контрабандисты зачастую являются обычными людьми, играющими уважаемую роль в своих общинах. Они нередко имеют презентабельный фасад, например, обычной коммерческой организации, и занимаются незаконной предпринимательской деятельностью только по совместительству. Организации, занимающиеся контрабандой, обычно работают по модели предприятия и представляют собой горизонтальные сети слабо связанных между собой небольших групп или отдельных лиц. Они являются скорее частями процесса, а не одной организацией. Множество конкурирующих поставщиков предлагает в значительной степени дифференцированные услуги в соответствии с разнообразными потребностями клиентов. Эти сети легко адаптируются и постоянно варьируют маршруты и методы. Соответственно, они недолговечны, и группы могут легко прекратить или заново начать свою деятельность, что затрудняет борьбу с ними.

Лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, часто имеют высокий уровень технической и юридической специализации, необходимой для разработки новых способов и методологии для противодействия растущей активности правительства. Они принимают невероятный спектр решений для использования нормативных пробелов и недостатков в безопасности границ. Некоторые контрабандисты изготавливают поддельные документы или учат рассказывать убедительные сфабрикованные истории, чтобы получить убежище; другие организуют ложные туристические группы, фиктивные браки и контракты на работу, в то время как третьи обеспечивают дополнительные услуги. Эта незаконная деятельность не может процветать без широко распространенной коррупции среди официальных должностных лиц, которые закрывают глаза на правонарушения в обмен на вознаграждение или даже открыто вымогают деньги у мигрантов. На неуправляемых или слабо управляемых территориях плата за защиту или вымогаемые средства идут местным вооруженным формированиям.

Ввозимые мигранты — это, как правило, молодые неженатые мужчины, но число женщин постоянно растет, и зачастую в потоке сирийских беженцев можно наблюдать целые семьи. Вынужденные платить высокие сборы за незаконный ввоз, мигранты нередко принадлежат к образованному среднему классу или являются по меньшей мере

квалифицированными рабочими со специализациями в современных технологиях, пользующимися спросом в транзитных странах, в которых им часто приходится работать, чтобы оплатить дальнейшее путешествие. Они не рассматривают себя или контрабандистов как преступников — скорее, наоборот. Они убеждены, что у них есть законное право попытаться улучшить свою жизнь. Такое отношение к иммиграционным правилам, и к закону в целом, формируется на основании опыта, приобретенного в странах их происхождения, где правила часто произвольны и используются для установления авторитарного правления в нарушение основных прав. Нарушение таких правил является вопросом выживания, а не демонстрацией преступных намерений или антиобщественного поведения, и поэтому кажется им допустимым. Кроме того, они осведомлены о фактической толерантности к незаконному въезду и пребыванию во многих принимающих странах.

МАСШТАБЫ, ПРИБЫЛИ И СБОРЫ

Так как незаконный ввоз мигрантов является подпольной деятельностью, точные оценки масштаба этого явления недоступны. Тем не менее, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) сообщает, что незаконный ввоз мигрантов постоянно расширяется. Практика существует в большинстве стран мира, но бизнес наиболее выгоден в развитых странах Северной Америки, Европы и Океании. Директор Европейского полицейского управления (Европол) сообщил «The New York Times» в ноябре 2015 г., что примерно 30 тыс. человек были вовлечены в незаконный ввоз мигрантов в страны Европейского Союза в 2014 г., причем 80% нерегулярной миграции в Европу осуществлялось с помощью контрабандистов или преступных групп.

По оценкам УНП ООН, годовая прибыль от незаконного ввоза мигрантов на крупнейшем рынке, из Мексики в Соединенные Штаты, составляет 6,6 млрд. долл. США. До недавнего всплеска незаконный провоз мигрантов в Европу был гораздо менее прибыльным. Но, по данным книги Стивена Каслса, Хайна де Хааса и Марка Дж. Миллера «Возраст миграции: международные перемещения населения в современном мире», опубликованной в 2013 г., с 1997 по 2003 гг., когда средний поток нерегулярных мигрантов составлял 300 тыс. человек в год, он тем не менее давал 300 млн. долл. США ежегодно только на направлении из Турции в ЕС. А в кратком документе по вопросам политики за май 2015 г., выпущенном Глобальной инициативой по борьбе с организованной преступностью, торговля нерегулярными мигрантами на территории Северной Африки оценивается сейчас в 255–323 млн. долл. США в год. Согласно отчету Европола, изданному в феврале 2016 года, только в 2015 году незаконная перевозка мигрантов в страны ЕС принесла преступникам доход от 3 до 6 млрд. евро. И эта цифра будет вдвое или втрое выше в следующем году, если миграционный кризис не будет преодолен, что приведет к самому быстрому за всю историю росту преступности в Европе.

«The Washington Post» сообщила в сентябре 2015 г., что основной причиной резкого увеличения количества

мигрантов и переноса европейского маршрута из центрального района Средиземноморья на Балканы является значительное сокращение расходов, связанных с использованием нового пути, по сравнению с более опасным и дорогостоящим маршрутом через Ливию. Это изменение было особенно важно для сирийцев, которые сейчас платят от двух до трех тыс. долл. США (большую часть этой суммы только за пересечение Турции и переход греческой границы) вместо 5–6 тыс., чтобы добраться до Ливии и сесть на судно, идущее в Италию.

Маршрут через центральный район средиземноморья в настоящее время используется главным образом жителями стран Африки к югу от Сахары, которые платят от 800 до 1 тыс. долл. США на человека за пересечение Ливии и еще 1 500 - 1 900 долл. США за путешествие на судне через Средиземное море, согласно докладу Глобальной инициативы против организованной преступности. Это в дополнение к плате за доставку в Ливию и частым выкупам или вымогательствам со стороны бандитов и коррумпированных чиновников по дороге. Мигрантам, которые могут платить больше, не приходится рисковать своей жизнью на утлом суденышке, вместо этого они путешествуют по воздуху по поддельным документам, которые стоят от 6 до 10 тыс. долл. США, чтобы достичь Европы из стран Африки к югу Сахары.

Расследование итальянской полиции, завершённое в ноябре 2015 г., выявило хороший пример системы нелегального ввоза мигрантов в Европу. По информации итальянского информационного агентства Adnkronos, 500 индусов, пакистанцев и бангладешцев заплатили по 15 тыс. евро, чтобы приехать в Италию по рабочим визам, полученным при пособничестве цирков, которые якобы наняли их на работу. Целый ряд вариантов существует для тех, кто не может платить много, но готов на серьезный риск, даже смерть или вероятность оказаться в бедственном положении на далекой и суровой чужой земле. Например, выбрав один из таких дешевых и рискованных вариантов, десятки задохнулись в трюме ливийского судна в Средиземном море в августе 2015 г. Плата за незаконный ввоз редко взимается заранее. Как правило, она выплачивается третьей стороне, которая держит деньги, пока не произойдет переход границы, заставляя контрабандистов брать на себя расходы в ожидании будущих доходов и связанный с этим экономический риск.

ВЫСОКИЙ СПРОС И НЕОЖИДАННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Незаконный ввоз мигрантов зависит от спроса и выполняет необходимую, даже жизненно важную гуманитарную функцию в случаях с лицами, действительно нуждающимися в убежище. Большое количество лиц, прибывающих в ЕС в поисках убежища, получают какую-то форму международной защиты, как это случилось в 2014 г. с 47% от 390 тыс. беженцев, по делу которых было принято решение первой инстанции, согласно отчету Европейского бюро по оказанию поддержки просителям убежища за июль 2015 г. Это означает, что примерно 183 тыс. человек избежали

злоупотреблений, насилия или даже смерти, что было бы невозможно без вклада контрабандистов, которые действуют в своих интересах и в нарушение иммиграционных правил, но в то же время имеют все более важное значение для безопасности и даже выживания многих людей, у которых не было другого выбора. Контрабандисты хотя и не спасают жизнь экономическим мигрантам, тем не менее помогают им добиться весьма желаемых результатов. Они предлагают им доступ к лучшей жизни и шанс воспользоваться преимуществами, существующими в странах назначения.

Актуальность этих действий не означает, что следует мириться с ввозом незаконных мигрантов, но, скорее, демонстрирует недостатки миграционной политики развитых стран. Эти страны не дают достаточно возможностей для легальной миграции, отказывая в необходимом количестве рабочих виз и расселении беженцев. Наоборот, сложившаяся практика позволяет просто терпеть незаконных рабочих иммигрантов в неформальной экономике в ожидании, что люди, нуждающиеся в международной защите, будут ходатайствовать о предоставлении убежища, заплатив за незаконный въезд.

Как ни парадоксально, незаконный ввоз по причине связанных с ним расходов уменьшает количество людей, которые могут себе это позволить, и жестокое обращение с мигрантами и серьезные риски отпугивают больше потенциальных мигрантов, рассматривающих возможность незаконного проезда. Эти расходы также означают, что богатые, образованные и принадлежащие к среднему классу могут позволить себе мигрировать, а бедные обычно исключаются. Таким образом, хотя эта нелегальная деятельность называется «содействие» регулярной миграции, она также имеет регулирующий эффект, исключая из нерегулярной миграции тех, кто не может оплатить незаконный ввоз.

Имели ли лица, занимающиеся незаконным провозом людей, отношение к недавнему росту миграционных потоков в Европу? Существует множество факторов, которые способствовали этому, но к ним нельзя отнести активность контрабандистов. Незаконный ввоз увеличивается, когда правительства ужесточают ограничения, но в нынешней ситуации ограничения были смягчены. По целому ряду причин страны вдоль «балканского маршрута», пользующегося все большей популярностью, решили дать мигрантам возможность свободно въезжать и пересекать страну. Не только были открыты границы, но и были предоставлены бесплатно или за небольшую плату автобусы и поезда, в то время как страна основного назначения, Германия, приняла сотни тысяч человек. Таким образом, внешние силы свели к минимуму роль лиц, занимающихся незаконным ввозом людей, и расходы на человека и умножили количество мигрантов.

СЕКЬЮРИТИЗАЦИЯ И КРИМИНАЛИЗАЦИИ

Даже несмотря на то, что действия лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, имеют некоторый положительный эффект — как способ спасения для сотен тысяч беженцев в год, — такие лица обычно изображаются как



Мигранты, спасенные итальянскими военными моряками у ливийского побережья в августе 2015 г., высаживаются с корабля в Аугусте, Сицилия. РЕЙТЕР

презренные преступники, и это подтверждается тем фактом, что один из двух протоколов, которые дополняют Конвенцию ООН против незаконным

Ввозом Мигрантов, посвящен

борьбе с незаконным ввозом мигрантов. Политики и СМИ в странах назначения зачастую описывают их в грубой форме, называя наркоманами, торговцами людьми, работниками и «торговцами смертью», как это неоднократно делали европейские политические власти. Лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, обвиняют не в безнравственном нарушении миграционных правил, но, по существу, в причинении страданий и смерти. Акцент делается не на нарушении правил въезда, но на более отвратительных преступлениях, оказывающих большее влияние на общественное мнение.

Незаконно ввозимые мигранты подвергаются насилию и злоупотреблениям, и условия путешествия часто крайне опасны и бесчеловечны, но незаконный ввоз мигрантов не подразумевает нарушений прав человека, в отличие от торговли людьми — формы порабощения посредством принуждения или обмана. Доходы контрабандистов зависят от хорошей репутации и успешных предыдущих доставок, но секретность, необходимая в незаконной деятельности, порождает нехватку информации и ухудшает качество обслуживания. Исследования показывают, что мигранты не имеют возможности принимать обоснованные решения о стоимости и качестве услуг, в результате чего они предоставляются на самом низком уровне. В любом случае несомненно одно: мигранты обычно имеют положительное мнение о контрабандистах и считают их незаменимыми для реализации своей мечты.

Незаконный ввоз мигрантов вызывает презрение в странах назначения, потому что политики и средства массовой информации, при поддержке общественного мнения, часто изображают саму миграцию, особенно нерегулярную,

как угрозу. По данным книги «Политика нестабильности: страх, миграция и убежище в странах ЕС» Джефа Хайсмана, вышедшей в 2006 г., это вызвано процессом «секьюритизации» и применением «политики страха». Иммигранты рассматриваются как помеха для нормальной жизни, и вызванное ими недовольство представляется как угроза привычной природе общества, что оправдывает применение исключительных мер и укрепляет имидж государства как гаранта безопасности, говорит Хайсман.

Если мигрантов боятся и объявляют вне закона, то очевидно, что контрабандисты, которые помогают им, считаются главными виновниками этой нежелательной ситуации и сами еще в большей степени подвергаются секьюритизации. Они являются идеальной мишенью для репрессивных действий, однако секьюритизация миграции и незаконного ввоза мигрантов имеет нежелательные последствия. Применение ограничительных и милитаризованных подходов не только укрепляет незаконную деятельность, но и вызывает непреднамеренные негативные последствия, уже упомянутые ранее.

Дополнительной причиной для секьюритизации миграции является связь между терроризмом и миграцией, обусловленная периодическим участием мигрантов и их потомков в террористических актах, предполагаемой причастностью террористических групп к незаконному провозу людей и страхом, что террористов ввезут в Европу под видом мигрантов, как троянского коня. Это впечатление подкрепляется парижскими терактами, происшедшими в ноябре 2015 г. в Париже.

БОРЬБА С ПРЕСТУПНЫМИ СЕТЯМИ

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и ратифицированный на сегодняшний день 142 странами, закладывает принципиальную основу для борьбы с организованной преступностью. Он определяет преступление, предусматривает его криминализацию и формулирует действия, которые страны-участницы обязаны предпринять с целью предотвращения и борьбы с преступлением, защиты прав незаконно ввозимых мигрантов и поощрения сотрудничества между государствами. Для борьбы с незаконным ввозом мигрантов страны-участницы должны укрепить спецслужбы, полицию и прокуратуру, что предусматривает необходимость специализации в этой области и готовность к сотрудничеству не только между государствами-участниками, но и странами происхождения и транзита, которые зачастую являются слабыми звеньями в цепи.

ЕС недавно предложил новые инициативы, например, военную операцию под кодовым названием «София» в рамках Общей политики безопасности и обороны, целью которой является борьба с лицами, занимающимися незаконным провозом людей в Средиземноморье, с поставленной специальной задачей по выявлению, захвату и уничтожению их судов. Для координации и совершенствования деятельности правоохранительных органов и спецслужб Европол создал совместную оперативную группу под

названием «JOT Mare», в то время как «Frontex», агентство Европейского союза по безопасности внешних границ, осуществляет мониторинг морских границ, борется с нелегальной миграцией и ее посредниками и спасает жизни на море. Результаты последних действий, которые новые инициативы должны предположительно улучшить, были немаловажными, что свидетельствует о позитивном развитии системы уголовного правосудия. Многие лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, были арестованы правоохранительными органами ЕС, включая 10 234 человека в 2014 г., задержанных «Frontex»; тем не менее миграция выросла, потому что она приносит огромные прибыли в бедных районах с небольшим выбором экономических альтернатив, и потому что за нерегулярной миграцией стоят мощные движущие силы, с которыми нужно бороться путем применения комплексной миграционной политики.

Институты ЕС признают необходимость заняться устранением коренных причин незаконной миграции. В мае 2015 г. Европейская Комиссия выпустила два сообщения, «Европейскую повестку дня по миграции» и «План действий ЕС против незаконного ввоза мигрантов (2015 – 2020 гг.)», которые не только представили новые инициативы по предотвращению и пресечению незаконного ввоза мигрантов, защите уязвимых мигрантов и укреплению сотрудничества со странами происхождения и транзита, но и показали четкое понимание характера проблемы и выразили решимость устранить ее причины и уделить первоочередное внимание действиям, направленным на ее решение.

Среди новых инициатив некоторые заслуживают особого упоминания, такие как укрепление специальных разведывательных структур и методов, введение процедур для скорейшего обнаружения сфальсифицированных заявлений о предоставлении убежища и для возвращения нерегулярных мигрантов в страны происхождения (для сдерживания новой миграции), создание должностей прикомандированных координаторов по европейской миграции в делегациях ЕС в ключевых третьих странах, упреждающие финансовые расследования, активизация поддержки Европола в поиске материалов в интернете, используемых лицами, занимающимися незаконным ввозом людей, усиление пограничного контроля и контроля над судоходством с помощью новых процедур и технологий, а также новые информационные кампании, направленные против лиц, занимающихся незаконным ввозом людей. ЕС представляет борьбу с преступными сетями, занимающимися незаконным ввозом и торговлей людьми, главным образом как инструмент для предотвращения эксплуатации мигрантов, а также как средство сдерживания нелегальной миграции. Основная цель — превратить незаконный ввоз мигрантов из деятельности с низким риском и высокой доходностью в деятельность с высоким риском и низкой доходностью, то есть, вызвать крах самой бизнес-модели.

Для устранения коренных причин незаконной миграции, которая неизбежно подразумевает эксплуатацию преступными сетями, ЕС определил необходимость расширения сотрудничества на двустороннем и многостороннем уровнях со странами, не являющимися членами ЕС (в первую

очередь Турции), странами происхождения и транзита, а также странами, имеющими влияние в районах конфликтов. Урегулирование и предотвращение конфликтов не являются единственным приоритетом; также представляют важность ликвидация нищеты и экономической отсталости, оказание помощи внутренне перемещенным лицам и беженцам в непосредственной близости от районов конфликта для предотвращения дальнейшей миграции. При разработке политики по предотвращению нерегулярной миграции нельзя упускать из виду основные силы, движущие ею, поэтому следует развивать новые легальные способы миграции в Европу и обеспечивать неукоснительное исполнение трудовых норм. Предпринимаемые меры не должны подвергать риску жизнь мигрантов или нарушать права человека, обеспечивая при этом защиту тем, кто в ней нуждается, как предусмотрено международным правом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прогрессирующий рост нерегулярной миграции и, соответственно, незаконного ввоза мигрантов, показал, что эти явления не поддаются контролю. Основные проблемы — это страдания и гибель мигрантов, чрезмерное бремя, испытываемое принимающими странами, и рост преступного мира, который получает доходы от незаконной деятельности и подрывает безопасность транзитных и принимающих стран.

Последние решения Евросоюза демонстрируют понимание того, что предотвращение незаконного ввоза мигрантов означает борьбу с нерегулярной миграцией, которая требует осуществления всеобъемлющей и эффективной миграционной политики. Такая политика должна включать новые инструменты для пресечения преступной деятельности, а также содействовать устранению коренных причин незаконной миграции и стимулов, побуждающих мигрантов прибегать к помощи преступных сетей.

Эти решения, основанные на инициативах в странах происхождения мигрантов, легальных способах миграции, борьбе с нелегальной активностью и пресечении эксплуатации труда в принимающих странах, должны сопровождаться обязательством защищать мигрантов. Они были задуманы для Европы, но их принципы распространяются за ее пределы. Важно не злоупотреблять применением «политики страха», иметь четкое представление о регулярной и нерегулярной миграции, незаконном ввозе мигрантов и избегать чрезмерной секьюритизации.

Будет нелегко применить эти новые политические стратегии, так как они требуют нахождения сложного баланса между противоречащими факторами: экономическими интересами, гуманитарными соображениями, моральными проблемами и опасениями и законными интересами коренного населения. Правительства будут сталкиваться с общественным сопротивлением против навязывания некоторых решений и подвергать себя риску вызвать недовольство электората и насильственную реакцию экстремистских местных меньшинств. Потребуется провести информационные кампании и открытые обсуждения с гражданским обществом, чтобы создать социальную атмосферу, восприимчивую к требуемым изменениям. □

Гармиш-Партенкирхен
— РЕАГИРУЕТ НА ПРОБЛЕМУ —

мигрантов в Европе



Д-р Зигрид Майерхофер,
мэр города Гармиш-Партенкирхен

9 октября 2015 г. два преподавателя Центра им. Маршалла встретились с мэром города Гармиш-Партенкирхен д-ром Зигрид Майерхофер, чтобы обсудить, как проблема миграции в Европе затронула город и как он на нее реагирует. Ниже приведен сокращенный и отредактированный перевод стенограммы разговора.

Д-р Петра Вейланд и д-р Каролин Хаггис, Центр им. Маршалла

Центр им. Маршалла (ЦМ): *Мадам мэр, благодарю Вас за то, что нашли время для нашего интервью. Поскольку подавляющее большинство читателей рет Concordiam проживали в Гармиш-Партенкирхене во время учебы на курсах Центра им. Маршалла, им будет интересно услышать, как их временный дом справляется с одной из насущных мировых проблем.*

Д-р Зигфрид Майерхофер (ЗМ): Гармиш принимает беженцев очень долгое время. Первый наплыв беженцев произошел после 1945 г. Последние 3-4 года беженцы живут в разных частях города, и у нас ни разу не было проблем с ними.

ЦМ: *В Гармише есть различные категории беженцев?*

ЗМ: Гармиш открыл пункт регистрации и проверки для беженцев. Определенное количество беженцев приходят к нам непосредственно после пересечения границы, и их регистрируют здесь. Этот пункт также предназначен для размещения беженцев на ограниченный период времени, в настоящее время 10 недель. Этот пункт расположен в бывшем комплексе Абрамса.

ЦМ: *Это для тех, кто был размещен в Гармише сразу после прибытия в Германию. Как насчет остальных?*

ЗМ: Еще есть беженцы, которые уже были зарегистрированы и приписаны к Гармишу, сейчас их 300 человек. То есть, пункт первичной регистрации служит только как резервный объект на ограниченное время, обычно несколько недель. Однако беженцы, которых уже приписали нам, остаются здесь, пока не получают временный вид на жительство, или они должны вернуться в свои страны происхождения. Этот процесс может занять разное время. Многие люди считают, что он длится слишком долго, так что это наверняка придется изменить. После того, как они получают вид на жительство, им больше не разрешается оставаться в этом пункте. С этого момента Гармиш-Партенкирхен несет за них ответственность и должен найти для них подходящее жилье. На мой взгляд это будет для нас самой важной задачей в течение следующих нескольких лет.

ЦМ: *Похоже, здесь и начинаются проблемы.*

ЗМ: Вы абсолютно правы. Но прямо сейчас мы в самом начале. Первые беженцы попали к нам два или три года назад. До сих пор процесс установления их правового статуса протекал очень медленно, и поэтому у нас есть только несколько беженцев, которые имеют вид на жительство и для которых мы должны найти жилье. Но

это число резко увеличится в ближайшем будущем.

ЦМ: Какую роль играют местные органы власти?

ЗМ: После того как беженцы получают временный вид на жительство, местные органы власти несут за них ответственность. До этого ответственность лежит на округе. Это означает, что до тех пор, пока их правовой статус не определен, округ за них отвечает. После того как их статус определен и они получают временный вид на жительство, мы несем за них ответственность.

ЦМ: Правда ли, что после получения разрешения остаться в Германии их отправляют самостоятельно искать себе место проживания, или же они должны полагаться на помощь добровольцев?

ЗМ: Да, это верно. В тех случаях, когда они не могут найти работу и квартиру, мы — местные власти — обязаны помочь. Но до сих пор, при поддержке добровольцев, многим из них удалось найти работу, которая дает стабильный доход и в конечном итоге оплачивает квартиру. Но если предположить, что они не нашли квартиру, мы будем отвечать за них, потому что каждый муниципалитет должен заботиться о бездомных.



ЦМ: Как насчет рабочих мест для беженцев?

ЗМ: Мы испытываем трудности в поиске новых работников для наших отелей и ресторанов. Это рабочие места, которые не требуют высокой квалификации, по крайней мере, большинство из них, здесь беженцы действительно могут помочь нам и вписаться в наш план.

ЦМ: Некоторые из них уже работают в этой сфере?

ЗМ: Да, и я считаю, что их число будет расти. Однако наиболее важным предварительным условием для получения любой работы здесь является владение немецким языком. Канцлер Ангела Меркель заявила то же самое на последней встрече с беженцами: наша главная цель с самого начала — убедиться, что беженцы учат немецкий язык. Мы хотим, чтобы они могли посещать занятия по немецкому языку с квалифицированными учителями, это даст им возможность быстро выучить немецкий



НЕСОПРОВОЖДАЕМЫЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИЕ БЕЖЕНЦЫ В ГАРМИШ-ПАРТЕНКИРХЕНЕ



ДАННЫЕ ПО СОСТОЯНИЮ НА ОСЕНЬ 2015 Г.

язык, по крайней мере на достаточном для повседневной жизни уровне. К сожалению, это еще не произошло. Пока что эти классы ведутся добровольцами. Не поймите меня неправильно: волонтеры делают очень большую работу, и я очень благодарна им за приверженность своему делу. Но в такой важной задаче нельзя полагаться только на добровольцев. Нам необходима официальная программа, которая выделяет финансовые средства для проведения занятий по изучению немецкого языка с квалифицированными, профессиональными учителями.

ЦМ: Как вы считаете, готовы ли работодатели Гармиша предоставить профессиональную подготовку и нанять беженцев?

ЗМ: Да. И уже есть несколько беженцев, которые учатся на маляров, механиков и поваров. Большинство этих попыток интеграции происходят в гостиничной индустрии; но как я уже

упоминала ранее, языковая проблема должна быть решена. Прямо сейчас в местном профессиональном училище ведутся два класса для молодых просителей убежища с целью помочь им выучить немецкий язык, научиться пользоваться компьютером и основными средствами связи, то есть, приобрести навыки, которые им потребуются, чтобы найти начальную работу. Такие рабочие места обычно есть в туристической индустрии. Нашими основными источниками занятости являются туризм и сектор здравоохранения. Однако в секторе здравоохранения мало рабочих мест, которые не требуют профессионального образования.

ЦМ: Как насчет занятости беженцев в домах престарелых, где наблюдается существенный дефицит персонала?

ЗМ: Да, они могут нанимать определенный процент неквалифицированных сотрудников. Для этого есть строгие правила. Конечно это возможно. Однако в этой сфере знание немецкого языка имеет большое значение, потому что большая часть старшего поколения плохо говорит по-английски или вообще не говорит. Без немецкого языка нет общения. То есть, в этой области можно использовать неквалифицированных работников, но только до определенного процента. Я не могу дать вам точные цифры, но существуют строгие правила, касающиеся доли квалифицированного персонала в домах пенсионеров и престарелых и числа неквалифицированных рабочих, которых разрешается нанимать дополнительно. Конечно, эти неквалифицированные помощники не будут уполномочены принимать решения и никогда не останутся без надзора.

ЦМ: Иными словами, в соответствии с действующим законодательством Германии, два крупнейших проблемы, с которыми сталкивается Гармиш, — это обеспечение беженцев жильем и их трудоустройство?

ЗМ: Абсолютно верно. На данный момент создается правовая база, необходимая для ускорения юридических процедур, поэтому вероятно, что уже в следующем году количество беженцев, за которых мы отвечаем, значительно вырастет.

ЦМ: Вы также получите больше финансовой поддержки со стороны федерального правительства?

ЗМ: Да, но пока ничего еще не решено. Им придется это сделать, другого выхода нет. У нас нет средств для финансирования таких мер. У меня нет нескольких миллионов евро, которые где-то пылятся без дела. У нас и помимо этого есть проблемы с бюджетом, потому что мы на собственные средства и с помощью добровольцев организуем много акций и мероприятий, многие из которых известны в Германии и во всем мире, например, Кубок мира по лыжным гонкам, новогодние соревнования по прыжкам с трамплина и фестиваль Ричарда Штрауса, которые входят в число крупнейших. Вот почему мы также нуждаемся в финансовой поддержке.

ЦМ: Представляют ли беженцы угрозу для безопасности Гармиша?

ЗМ: Это вопрос, на который я однозначно могу ответить «нет». Ходили слухи об изнасилованиях и других происшествиях, поэтому я пригласила начальника полиции Гармиш-Партенкирхена выступить перед муниципальным советом, и

он опроверг все эти слухи. Не поступало никаких заявлений. Конечно, иногда в более крупных пунктах для беженцев происходят трения, но пока что там не было каких-либо правонарушений, и абсолютно ничего не случилось за пределами этих учреждений.

ЦМ: Для слушателей курсов Центра им. Маршалла один из наиболее важных вопросов — как реагировать на «иностранных боевиков». В беседах многие специалисты сектора безопасности выразили опасение, что бойцы ИГИЛ могут проникнуть в Европу под видом беженцев.

ЗМ: Почти все сирийские беженцы, которые приходят к нам, имеют очень высокий уровень образования. Многие из них обладают ученой степенью например, юристы, врачи и учителя. Я не могу себе представить, чтобы среди них были спящие ячейки террористов, но, конечно, никакой гарантии нет.

ЦМ: Дают ли беженцы Гармишу новые возможности?

ЗМ: Да, я думаю, это так, если нам удастся интегрировать здесь этих беженцев. Мы успешно справлялись с притоком беженцев после второй мировой войны в 1945 г., но, конечно же, обстоятельства тогда были другими — та же культура, тот же язык, та же жизненная философия, та же религия. Сегодня все по-другому. Теперь у нас есть разные религии и разные культуры. Все будет сложнее. Германия будет более неоднородной. Для Германии это ново; другие европейские страны уже знакомы с этим явлением, потому что у них были колонии в Африке. Германия потеряла свои африканские колонии в конце первой мировой войны. К примеру, Камерун был первоначально германским. Мы потеряли колонии, и из-за этого у нас нет опыта интеграции африканцев из колоний. Все другие европейские страны знакомы с этим, особенно Великобритания, а также Франция, Испания и Португалия. Для нас это ново.

ЦМ: Иммигранты долгое время жили в крупных немецких городах, поэтому они уже более разнородны, что упрощает интеграцию. Но Гармиш-Партенкирхен, где все знают друг друга, относительно монокультурный, с большой долей католического населения и множеством клубов и обществ, ориентированных на церковь. На первый взгляд кажется, что такая среда затруднит интеграцию вновь прибывших. С другой стороны, складывается впечатление, что это сделает процесс легче, потому что соседи всегда помогают друг другу.

ЗМ: Именно, у нас есть много добровольцев, а это большой опыт. Они вносят огромный вклад, и их работа очень важна. И поэтому мы можем сказать, что Гармиш и Партенкирхен стали гораздо ближе.

ЦМ: Похоже, что они оказывают положительное влияние.

ЗМ: Несомненно. Это чувство единения, атмосфера сотрудничества дают очень важный эффект. Раньше мы как будто делились на два противоположных лагеря в Гармиш-Партенкирхене — здесь Гармиш, там Партенкирхен, здесь сторонники Олимпиады, там противники Олимпиады. Представления каждой из сторон прочно укоренились. Но все это больше не имеет значения. Все они работают вместе. Церкви принимают очень активное участие, и мусульманская община здесь в Гармише также играет большую роль в процессе интеграции. Безусловно, это имеет очень положительный эффект.

ЛИЦА, ЕЩЕ НЕ ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫЕ В ГАРМИШ-ПАРТЕНКИРХЕНЕ



АФГАНИСТАН

КОЛИЧЕСТВО ЧЕЛОВЕК

63

% ОТ ВСЕХ
ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА **38,89**



СИРИЯ

КОЛИЧЕСТВО ЧЕЛОВЕК

50

% ОТ ВСЕХ
ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА **30,86**



ЭРИТРЕЯ

КОЛИЧЕСТВО ЧЕЛОВЕК

49

% ОТ ВСЕХ
ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА **30,25**

ОБЩЕЕ

КОЛИЧЕСТВО ЧЕЛОВЕК

162

ДАННЫЕ ПО СОСТОЯНИЮ НА ОСЕНЬ 2015 Г.

ЦМ: Как бы вы определили вашу роль как мэра?

ЗМ: Естественно, я наблюдаю за всей ситуацией, и моя цель заключается в интеграции этой группы в наше общество. Я пытаюсь получить объективную картину ситуации. Я хочу знать, какие инициативы реализуются. Для меня важно знать, что каждый человек находится под опекой. Но вся эта работа ведется благодаря усилиям волонтеров, работающих на общественных началах, и я не могу сказать, сколько это еще продлится. Вот почему правительство Германии должно действовать быстро и оказать дополнительную финансовую помощь для обеспечения долгосрочной поддержки. Нам самим это не по силам.

ЦМ: Мадам мэр, чем еще Вы хотели бы поделиться с нашими читателями?

ЗМ: Не бойтесь. Все организовано очень хорошо, и жители Гармиш-Партенкирхена проявляют большую поддержку. Пока никаких проблем не было, и все происходит мирно. Это то, что я хотела сказать. □

Примечания интервьюеров:

По данным местной газеты от 13 августа 1946 г., через год после окончания второй мировой войны в округе Гармиш пришлось разместить около 24 500 беженцев, многие из них с территории, входившей на тот момент в состав Чехословакии. Гармиш также принял возвращающихся военнопленных и 5 тыс. американцев.

Комплекс Абрамса был сооружен между 1938 и 1942 гг. До конца второй мировой войны он служил в качестве госпиталя для немецкого вермахта. В 1945 г. армия США захватила комплекс и переименовала его в казармы им. генерала Абрамса. Позже его использовали в качестве жилья для персонала гарнизона американской армии в Гармише. 1 января 2014 г. комплекс был возвращен немецким властям. С тех пор его периодически используют как резервный объект и пункт регистрации беженцев.

ГЕНДЕР, МИГРАЦИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ



ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ДОЛЖНА ОТКРЫВАТЬ ВОЗМОЖНОСТИ ЖЕНЩИНАМ И МУЖЧИНАМ

ДЖУЛИ Л. АРОСТЕГИ, Д-Р ЮРИСПРУДЕНЦИИ

Пол определяется биологическими различиями между мужчинами и женщинами. Термин «гендер» описывает роли, черты характера и виды поведения, приписываемые обществом мужчинам и женщинам, а также различные отношения власти между ними. Актуализация проблемы гендера подразумевает признание роли гендерной интеграции для всех аспектов мира и безопасности, а также понимание различного влияния политических мер и программ на мужчин и женщин. Такая актуализация означает выявление различных форм незащищенности, с которыми сталкиваются

мужчины, женщины, девочки и мальчики, а также того, каким образом гендерные отношения и дисбаланс власти служат источником незащищенности. Понимание гендера ведет к улучшению политических мер и их результатов. Такое понимание принципиально важно для эффективности и ответственности сектора безопасности; оно необходимо для соблюдения международных и региональных законов. Конечной целью является содействие гендерному равенству в обществе путем обеспечения участия как мужчин, так и женщин во всех процессах, а также интеграции прав всех групп людей во все программы.

ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО?

Конфликт сегодня относится не только к обеспечению безопасности границ и поддержанию суверенитета; он также относится к безопасности людей. Государства не могут считаться защищенными, если не защищены их граждане. Риск конфликта существует везде, где есть неравенство и дискриминация, насилие, нищета, нехватка образования и экономических возможностей, политическая тирания и другие дестабилизирующие факторы. Безопасность, развитие и права человека взаимосвязаны и являются важнейшим условием для создания прочного мира и устойчивых обществ.

Миграция стала нормальной частью современного глобализованного общества; она может создавать возможности роста и развития для индивидов и обществ. Трудовые мигранты вносят вклад в экономику стран своего местонахождения, а денежные переводы, которые они посылают домой, способствуют экономическому росту стран их происхождения. С другой стороны, миграция может являться индикатором незащищенности людей, потому что мигранты часто стремятся спастись от нищеты (в случае трудовой миграции), либо бегут от преследований или конфликтов (в случае беженцев и внутренне перемещенных лиц). Кроме того, миграция может вести к увеличению национальной, региональной и глобальной нестабильности. Поток беженцев из Сирии и Ирака в Турцию, Ливан, Иорданию и Европу ведет к резкому росту населения этих стран, подрывая экономические ресурсы и вызывая перегрузку систем социального обеспечения, создавая напряженность между странами и увеличивая ксенофобию.

Чтобы понять модели миграции, нормализовать ее и увеличить безопасность людей, крайне важно понять исходные причины миграции, а также ее влияние, принимая во внимание все группы. Мужчины и женщины по-разному переживают миграцию и сталкиваются с различными последствиями. Гендерные роли и культурные традиции оказывают огромное влияние на процесс миграции, особенно для женщин.

В 2013 г. Организация Объединенных Наций объявила, что количество международных мигрантов достигло исторически рекордного числа в 232 млн. человек. Большинство из них проживают в Европе (72 млн.) и в Азии (71 млн.). Согласно данным Международной организации труда, около половины мигрантов во всем мире – трудовые мигранты. 48% мигрантов составляют женщины. Согласно организации «ООН-женщины», в 2014 г. в мире насчитывалось около 59,5 млн. человек, насильственно перемещенных в результате преследований, конфликтов, ситуаций общего насилия или нарушений прав человека. Это самый высокий официально зарегистрированный показатель. Из них восемьдесят процентов – это женщины, дети и молодые люди.

Мир переживает кризис, связанный с мигрантами и беженцами. Более 1 миллиона мигрантов въехало в

Европу в 2015 году. Количество мигрантов, достигших Европы морским путем, в одном только октябре 2015 г. оказалось практически равным числу мигрантов за весь 2014 год. Более 3 400 человек погибли на море. Большинство из них бегут от военных конфликтов в Сирии, Афганистане и Ираке, а также от конфликтов в Африке. Однако поток беженцев, направляющихся в Европу, по-прежнему мал по сравнению с показателями для Турции, Ливана и Иордании, которые приняли миллионы сирийских беженцев.

Правительства обязаны соблюдать международные правовые нормы, защищающие мигрантов, жертв торговли людьми, беженцев и перемещенных лиц, а также нормы, специально ориентированные на женщин, такие как «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», резолюция 1325 ООН и Пекинская платформа действий.

Эффективная политика и меры безопасности создают надежную и безопасную среду, способствующую экономическому развитию, образованию и здравоохранению, а также росту активного гражданского общества. Этих целей можно достичь, только если женщины и мужчины будут равным образом участвовать в создании политических стратегий и программ. Гендер и права человека должны стать одним из центральных направлений любой работы с мигрантами.

Растет понимание того, что причиной миграции являются как экономические, так и социокультурные факторы. Гендерные измерения миграционного процесса отражают общественные роли. Восприятие и переживание гендера людьми играет центральную роль в моделях, причинах и последствиях миграции. Миграция также может изменить традиционные гендерные роли. Она может привести к большей степени экономической или социальной автономии для женщин, а также к возможности бросить вызов традиционным или ограничивающим гендерным ролям. Женщины-мигранты – как с семьей, так и без нее – могут принять на себя новые роли трудящихся и кормильцев – роли, которые им были запрещены на родине. Как мужчины, так и женщины могут освоить новые навыки или начать больше зарабатывать. Мужчины, оставшиеся дома – в то время как их жены эмигрировали – могут столкнуться с необходимостью ухаживать за своей семьей, выполняя роли, традиционно закрепляемые за женщинами. Сыновья, оставившие доминирующие патриархальные семьи, могут привезти обратно домой новые навыки и независимость. Роли и отношения внутри семей могут измениться.

Однако миграция также может закреплять ограничивающие гендерные стереотипы зависимости женщин и отсутствия у них возможности принимать решения. Гендер также оказывает влияние на то, каким образом мигранты вносят вклад и получают отдачу в тех сообществах, куда они приезжают – и, следовательно, на ту роль, которую они играют в достижении целей социального и экономического развития.

ЖЕНЩИНЫ-МИГРАНТЫ

Рекордное число женщин меняют место жительства в поисках работы и лучшей жизни. Некоторым миграция приносит эти блага, но для других она создает опасные риски, такие как эксплуатация в роли домашней прислуги или опасности, связанные с насилием и торговлей людьми.

Патриархальные структуры власти, дающие мужчинам преимущественный доступ к общественным ресурсам, влияют на способность женщин мигрировать, а также на то, когда и куда они могут направиться. Во многих странах женщины лишены равных прав на владение землей, имеют ограниченный доступ к кредитам, сталкиваются с препонами при доступе к образованию и надлежащему здравоохранению, исключены или маргинализированы в политической сфере и подвержены эксплуатации и насилию. Незамужние, разведенные или овдовевшие женщины практически лишены социальной поддержки. Женщины могут стремиться мигрировать в поисках лучших возможностей или чтобы спастись от домашнего насилия. Однако способность женщины мигрировать может быть ограничена индивидуальными и семейными факторами, такими как возраст, старшинство в семье, раса/национальность, городское или сельское происхождение, семейное положение и наличие или отсутствие детей, роль женщины в семье, образование и трудовые навыки. Также имеют значение общественные нормы и ценности.

Государственная политика стран происхождения может влиять на то, кто мигрирует, путем использования запрещающих, избирательных или разрешающих правил выезда, которые могут по-разному влиять на мужчин и женщин. Такие меры часто обусловлены статусом и ролями мужчин и женщин в обществе. Например, некоторые страны ввели законы для защиты женщин от эксплуатации, которые на практике лишают женщин возможности участвовать в трудовой миграции.

Иммиграционная политика принимающих стран по-разному влияет на мужчин и на женщин. Женщины часто классифицируются, исходя из их отношения к мужчинам – например, как жена или дочь; тем самым, они считаются «зависимыми», в то время как мужчины являются «независимыми». Такой подход может помещать женщин в рамки «семейной роли», а не рыночной роли, разделяя их иммиграционный и трудовой статус. Например, некоторые страны дают женщинам право на въезд в качестве зависимых членов семьи, но не дают им права на работу. Женщины также могут иметь меньше доступа к социальным правам и выплатам, чем мужчины, от которых они зависят: например, к программам обучения языку и трудовым навыкам, программам гарантированного дохода и законному гражданству. Обратная ситуация может иметь место, если мужчины классифицируются как зависимые члены семьи, въезжающие со своими женами; однако такое встречается намного реже.

В тех случаях, когда иммиграционный статус присваивается в результате бракосочетания с гражданином

страны, большинство стран обычно проводят проверку семейного статуса после испытательного периода в несколько лет. Хотя на первый взгляд такое требование кажется разумным, подобные законы также могут иметь гендерно-дифференцированное воздействие, принуждая женщин терпеть домашнее насилие ради получения иммиграционного статуса.

По иронии, иммиграционные законы, целью которых является защита границ и «национальная безопасность», могут вести к росту незащищенности, делая мигрантов – в особенности женщин – более уязвимыми. Кроме того, в результате негибких правил иммиграции и получения визы увеличилась недокументированная миграция, часто в форме незаконного ввоза или торговли людьми.

Там, где женщины-мигранты имеют право на работу, гендерные иерархии в стране их пребывания часто влияют на то, каким образом мужчины и женщины встраиваются в трудовое население. Несмотря на то что женщины все чаще получают хорошее образование, глобальный трудовой рынок по-прежнему непропорционально зачастую принуждает их браться за виды деятельности, традиционно считающиеся женскими: например, уход по дому, забота о детях или производство одежды. Даже в профессиях, считающихся высококвалифицированными, сравнительно мало женщин достигает высоких должностей в управлении и руководстве. Все это происходит вопреки однозначным данным, свидетельствующим, что равное участие женщин в общественной и частной жизни идет на благо всем. Недавнее исследование, проведенное фирмой McKinsey & Company, показало, что к 2025 г. глобальный ежегодный валовой внутренний продукт мог бы вырасти на 28 тыс. долл. США, то есть на 26%, если бы женщины были равным образом представлены на рынках труда.

Оказавшись в стране назначения, мигранты – как трудовые мигранты, так и беженцы – часто сталкиваются с дискриминирующими практиками найма и социальными установками. Существуют общие проблемы, влияющие как на мужчин, так и на женщин-мигрантов: низкие зарплаты, несправедливое увольнение, кабальная зависимость (лишение выездных документов и/или навязывание займов или штрафов, которые они должны отработать), большая продолжительность рабочего дня и опасные условия труда. Мигранты в целом уязвимы для эксплуатации – особенно нелегальные мигранты, либо мигранты, занятые в низкоквалифицированных профессиях. Женщины и дети, в силу их положения в обществе и на рынке труда, особенно подвержены насилию, в том числе притеснениям, сексуальному насилию и торговле людьми.

В ситуациях вынужденного перемещения, когда в результате вооруженного конфликта, общего насилия, нарушений прав человека, либо в результате природных или техногенных катастроф людям приходится покидать свои дома и либо переселяться в другие страны (беженцы), либо мигрировать внутри своей страны (внутренне перемещенные лица, ВПЛ), женщины



Мать-мигрантка со своими детьми идет пешком к сербской деревне после перехода границы с Македонией в октябре 2015 г. Женщины и дети сталкиваются с особыми трудностями на миграционных маршрутах. РЕЙТЕР

и девочки сталкиваются с повышенными рисками в результате разрушения нормальных структур защиты и поддержки. В лагерях для беженцев и внутренне перемещенных лиц женщины и девочки испытывают жестокое обращение и сексуальное насилие, в то же время пытаются заботиться о себе и обеспечивать свои семьи. Они часто подвергаются похищениям, изнасилованиям и нападениям со стороны солдат и лиц, проживающих в лагерях. За пределами лагерей беженцам приходится искать защиту и безопасность, находясь в чужом для них обществе.

В 2015 г. Германия взяла на себя роль лидера в преодолении европейского миграционного кризиса. Несмотря на это, принятые меры весьма ограничены в том, что касается защиты женщин. Лагерь беженцев дает женщинам мало гарантий безопасности. Нет законов, обеспечивающих безопасность женщин-беженцев; отсутствуют четкие правила, каким образом лагерь должны реагировать на случаи насилия или нападения на женщин, будь то со стороны их партнеров или посторонних лиц. Кроме того, отсутствует согласие по поводу того, кто, в конечном итоге, отвечает за безопасность женщин. Центральные и местные правительства полагаются на частные компании, нанятые для управления центрами беженцев; эти же компании, в свою очередь, перелагают ответственность обратно на правительство.

МУЖЧИНЫ-МИГРАНТЫ

Необходимо рассмотреть влияние миграции на мужчин и мальчиков. Хотя мужчины в целом занимают более прочное социальное положение, чем женщины, у них есть свои причины для миграции. Некоторые, будучи главами семьи, ищут работу и более благоприятные экономические возможности либо со своими семьями, либо без них. Другие могут спастись от политических или этнических преследований. Сегодня многие мужчины и юноши бегут от принудительного призыва в армии авторитарных режимов, таких как Эритрея, либо от рекрутирования

экстремистскими группами, такими как самопровозглашенное Исламское государство или «Боко Харам». Некоторые молодые люди мигрируют, бросая вызов патриархальным системам, в которых сыновья должны подчиняться желаниям своих отцов. Если они возвращаются домой, они зачастую приезжают, обогатившись жизненным опытом и личными ресурсами, дающими им возможность действовать более независимо.

Мужчины также сталкиваются с проблемами и незащищенностью при миграции. Часто мужчинам не удается принять на себя такие же обязанности, которые они исполняли прежде в своих сообществах; им приходится довольствоваться менее квалифицированной и/или хуже оплачиваемой работой. Такое может произойти в результате кризисных ситуаций, дискриминации или предвзятых законов в стране назначения. Часто имеет место обесценивание свидетельств об образовании, результатом которого становится дискриминация: зарубежные дипломы не считаются эквивалентными полученным внутри страны. Например, в США медицинские и юридические дипломы других стран обычно не признаются, и иммигрантам часто приходится либо получать новый диплом (что для многих финансово невозможно), либо искать другие места работы, обычно более низкого уровня. Хотя это касается и мужчин, и женщин, с такой ситуацией сталкивается большее число мужчин, потому что часто они имеют более высокое образование в стране своего происхождения.

Эти изменения профессионального и социального статуса могут создавать экономические и психологические проблемы для мужчин. Теряя работу или работая на более низких позициях, они могут испытывать стыд или неуверенность в себе. Если мужчины оставляют свои семьи дома, сами они могут переживать снижение статуса в стране своего назначения, в то время как члены их семьи на родине пользуются повышенным статусом в результате получаемых ими денежных



Ребенок-мигрант играет перед центром временного размещения мигрантов в Бела-Езове (Чешская республика, ноябрь 2015 г.). В ответ на критику Организации Объединенных Наций чешские власти перевели иммигрантов в более комфортные места для проживания. РЕЙТЕР

переводов. Если семьи мигрируют целиком, роли могут поменяться: мужчины проводят больше времени дома, а женщины находят работу.

Эти проблемы могут способствовать ухудшению и без того трудной ситуации и привести к усилению домашнего насилия, возникающего в результате переживания мужчинами нисходящей социальной мобильности, потери статуса и социально-экономических трудностей. Например, в некоторых случаях женщины описывали рост насилия со стороны своих мужей в период, когда их семьи находились в лагерях беженцев. Одна женщина-сирийка из немецкого центра для беженцев рассказала, как муж избил ее и чуть не задушил. Хотя он был склонен к насилию еще в Сирии, в лагере его поведение ухудшилось. По ее словам, в Сирии у ее мужа были работа и друзья, поэтому он проводил время вне дома; в лагере же ему нечем было заняться, кроме как пить и проявлять агрессию.

Все это свидетельствует о том, какими разнообразными путями травма миграции – особенно в стрессовых ситуациях – влияет на индивидов. Проблема психологической и социальной поддержки не получает достаточного внимания, однако для того, чтобы стабилизировать и обезопасить общества – в том числе общества мигрантов – критически важно распознавать различные виды травм, переживаемые мужчинами, женщинами, мальчиками и девочками.

После терактов 11 сентября 2001 г. мужчины-мусульмане столкнулись с возросшей дискриминацией в США и во всем мире. Эта дискриминация вновь растет в связи с расширением Исламского государства, экстремистскими нападениями в Париже, Бейруте и Афганистане и других местах, происходившими в то время, когда писалась эта статья, а также в связи с миграционным кризисом в Европе. Маргинализация многих иммигрантских сообществ, особенно молодых людей-мусульман на Западе, не только препятствует развитию – поскольку лишает их экономических и социальных возможностей – но также увеличивает риск радикализации.

Более того, возникает смена ролей: женщины и дети-мигранты иногда воспринимаются как неопасные, в то время как мужчины считаются опасными лицами и потенциальными террористами. Некоторые жители Европы и США готовы полностью запретить въезд беженцам с Ближнего Востока, обрекая миллионы людей на страдания.

МИГРАЦИЯ, ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Права мигрантов подвергаются угрозе в стране их происхождения, во время их перемещения и на месте назначения. Общая гендерная дискриминация и происходящее из нее более слабое положение женщин в большинстве обществ часто являются первопричинами большей уязвимости женщин-мигрантов на всех этапах

По всему миру перемещается больше людей, чем когда-либо прежде. Многие из них ищут новых возможностей и лучшей жизни для себя и своих семей. Другие вынуждены перемещаться в результате катастроф или конфликтов. Гендер является центральным аспектом при любом обсуждении причин и последствий регулируемой и нерегулируемой миграции и вынужденного перемещения.

Сегодня признается, что пол, гендерная идентичность и сексуальная ориентация человека определяют каждый этап миграционного процесса. Гендер оказывает влияние на то, по какой причине происходит миграция, кто мигрирует, какие социальные сети мигранты используют для перемещения; он также влияет на опыт интеграции и трудовые возможности на месте назначения и на отношения со страной происхождения. Ожидания, отношения и динамика власти, связанные с тем, кем является человек – мужчиной, женщиной, мальчиком или девочкой, и как он себя идентифицирует – как лесбиянка или гей, бисексуальное лицо, трансгендерное лицо или лицо-интерсекс – может существенным образом повлиять на все аспекты этого процесса.

– Международная организация по миграции

миграционного процесса. Соблюдение прав человека и международных норм имеет решающее значение для установления долгосрочного мира и безопасности. Отчет Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» за 2014 г. (A/69/207) подчеркивает необходимость всеобъемлющего, основанного на правах человека подхода с учетом гендерной и возрастной проблематики. Преимущества миграции могут быть реализованы в полной мере только при условии защиты мигрантов от дискриминации, насилия и эксплуатации на каждом этапе миграционного процесса.

При разработке политических мер правительства должны убедиться, что незащищенность мигрантов – в особенности наиболее уязвимых их групп – принята во внимание; обеспечить равный доступ всем мигрантам к образованию, здравоохранению, жилью, социальной защите и правосудию, а также равную оплату труда и право на вступление в профсоюзы. Правительства, международные структуры и неправительственные организации обязаны обеспечивать права мигрантов на протяжении всего процесса, в том числе до отъезда предоставлять информацию по юридическим правам, облегчать организацию денежных переводов, обеспечивать доступ к базовым службам и поддерживать солидарность между различными группами мигрантов с целью преодоления проблем исключения и изоляции.

Политические меры в области иммиграции и эмиграции должны позволить как женщинам, так и мужчинам воспользоваться возможностями, предлагаемыми безопасной и регулируемой миграцией, а также способствовать позитивному влиянию миграции на социальное и экономическое развитие как мигрантов, так и принимающих и отправляющих стран. К таким мерам относится обеспечение легальных способов въезда женщин с целью предотвращения более опасных нелегальных способов, а также соглашения о защите прав женщин между отправляющей и принимающей территорией.

Различные потребности и ситуации у мужчин и женщин также должны приниматься во внимание в методах работы с беженцами и ВПЛ, а также при гуманитарных интервенциях. В частности, должны

учитываться конкретные потребности женщин и девочек при планировании лагерей и поселений – например, необходимость отдельных туалетов; предоставление доступа к юридическим документам и услугам, особенно для жертв насилия; включение женщин в процесс планирования; а также обучение миротворческого персонала соблюдению прав женщин.

Государства должны обеспечить внедрение положений международного права, предоставляющих защиту женщинам-мигрантам. К ним относятся не только положения о мигрантах, жертвах торговли людьми, беженцах и перемещенных лицах, но также документы, специально ориентированные на женщин, такие как «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», резолюция 1325 ООН и Пекинская Платформа действий.

Важно подчеркивать роль женщин как двигателей изменений и значимых участников общества, а не только как жертв. Женщины-мигранты вносят существенный вклад в экономическое и социальное развитие стран своего происхождения и назначения. Посол Уильям Лейси Свинг, генеральный директор Международной организации по миграции, обратил внимание на четыре ключевые проблемы, стоящие перед миром. К ним относятся: жизненно важная необходимость скоординированных и эффективных механизмов воздействия и инновационных решений проблем, связанных с усиливающимися гуманитарными кризисами, ведущими к миграции; экстренные меры по снижению растущего числа смертей среди мигрантов в процессе их перемещения; необходимость изменить восприятие миграции обществом и поощрять политическую ответственность; а также возможность интегрировать миграцию в программу развития на период после 2015 г., определенную в «Целях устойчивого развития».

Для преодоления этих проблем, а также для того, чтобы женщины, мужчины, девочки и мальчики смогли использовать возможности и потенциал развития, связанные с миграцией, необходим переход к гендерно-ориентированному, основанному на правах человека подходу к миграции. □



МИГРАЦИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВА



МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ЗАЩИЩАЮТ МИГРАНТОВ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Мелина Лито

В ноябре 2015 г. следствие по делу о террористических актах в Париже установило, что главный организатор — бельгийский гражданин, который был занесен по крайней мере в один список лиц, причастных к террористической деятельности, — и другие нападавшие, по всей вероятности, незаметно проникли в Европу, затерявшись среди тысяч беженцев, проходящих через Грецию. Согласно статье в газете «The Telegraph», появившейся в то время, «Шенгенская зона свободного перемещения между европейскими странами находится в экзистенциальном кризисе из-за мигрантов и террористов, с легкостью путешествующих в любой угол Европы». Подобное беспокойство испытывают и в США, где некоторые политики пытаются заблокировать прием сирийских беженцев на фоне опасений относительно того, что их присутствие усилит террористическую угрозу. Кроме того, происходили тягостные дебаты о разнице между христианскими и мусульманскими беженцами и полном запрете въезда в страну для мусульман.

Аналогичным образом в сентябре 2015 г. венгерский Центр по борьбе с терроризмом сообщил, что террористы пересекают границы под видом беженцев, что вызвало серьезную обеспокоенность по поводу национальной безопасности. По сведениям этого Центра, «мигранты, путешествующие нелегально или вообще без документов, представляют реальную опасность и являются террористической угрозой». По оценкам венгерского правительства, обнаруженным в октябре 2015 г., с начала года более 156 тыс. мигрантов уже въехали в страну нелегально с целью транзита в более богатые страны ЕС и подачи прошения об убежище. Зейд Раад аль-Хусейн, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, прокомментировал в пресс-релизе попытку венгров остановить волну мигрантов: «Я потрясен бездушными и в ряде случаев противозаконными действиями венгерских властей в последнее время, которые включают отказ во въезде в страну, аресты, неправомерные отказы в предоставлении убежища и депортации беженцев, непропорциональное применение силы по отношению к мигрантам и беженцам, а также предполагаемые нападения на журналистов и изъятие видеоматериалов. Некоторые из этих действий являются явными нарушениями

международного права».

Исходя из этого, настало время для обсуждения правовой защиты мигрантов, обязанностей государств по международному праву и их значения для сектора безопасности. Государство должно приоритизировать национальную безопасность или право мигранта бежать от насилия и конфликта в его стране происхождения? Когда люди переезжают с одной территории на другую, соображения национальной безопасности могут приобрести большее значение, особенно с учетом уязвимости мигрантов перед лицом таких явлений, как торговля людьми, контрабанда и терроризм, отчасти являющимися следствием неблагоприятных социо-экономических факторов, политической нестабильности и краха институтов поддержания правопорядка и государственного управления.

Это обсуждение рассматривает права мигрантов на свободное передвижение, в том числе для воссоединения с семьей; обязательства государств не допускать дискриминации по цвету кожи, расовому признаку и другим факторам; рекомендацию не проводить различия между гражданами и негражданами; и право беженцев на невозвращение в страну, из которой они бежали, опасаясь преследования. В то время как органы безопасности должны иметь дело с насущными проблемами, возникающими в результате быстрого притока мигрантов и беженцев, в том числе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью, предпринимаемые меры не должны нарушать права и обязанности, закрепленные в международном миграционном праве.

Согласно учебнику «Международное миграционное право» Международной организации по миграции (МОМ), большинство норм международного миграционного права было разработано только в последнее время в связи с ростом глобализации. Исторически миграция регулируется в основном на национальном уровне. Ни одна конвенция или договор не определяет права мигрантов и обязанности других заинтересованных сторон, но эти законы, как правило, собраны из разных источников, в том числе договоров, конвенций и обычного международного права. Признавая, что права мигрантов являются правами человека, миграционное законодательство может быть определено на основании прав и обязанностей, изложенных в различных документах, включая, но не

ограничиваясь, Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ), Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенцией о статусе беженцев (Конвенцией о беженцах 1951 г.), Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), Конвенцией о правах ребенка (КПР) и Конвенцией против пыток. Приоритетной основой является право государства на суверенитет и территориальную целостность. Как отмечено в учебнике МОМ, «государственный суверенитет является традиционной отправной точкой при рассмотрении международного миграционного права. Государства имеют власть над своей территорией и населением. Они могут решить, кто может и кто не может въезжать на их территорию. Государства могут обезопасить свои границы и принять решение об условиях въезда и проживания, а также высылки со своей территории».

ВДПЧ и в МПГПП

Основываясь на Всеобщей декларации прав человека, которая гласит, что «каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную и возвращаться в свою собственную страну», «МПГПП гарантирует право покинуть страну, с ограничениями по соображениям национальной безопасности или обще-

имущественного, сословного или иного положения». В то время как государства могут отказаться от обеспечения этих прав при возникновении в стране чрезвычайных ситуаций, принимаемые меры не должны нарушать международное право; не должны включать какую-либо дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, религии или социального происхождения; и не должны нарушать неотъемлемые права, такие как право на жизнь, свободу мысли и религии, свободу от пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и рабства. В статьях 5 (1) и 5 (2) МПГПП четко заявляется, что государства не могут уничтожить какие-либо права или свободы, признанные пактом, и что не допускается ограничение основных прав.

МКЛФРД

Дополнительно, МКЛФРД и рекомендации Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) рассматривают различия между гражданами и негражданами. Согласно МКЛРД, «настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства-участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами». МКЛРД признает «возможность проведения различия между гражданами и негражданами», но в своей рекомендации отмечает, что такое различие будет нарушать положения о принципе недискриминации, особенно если это не соразмерно достижению законной цели.

Аналогичным образом, в соответствии с МКЛРД, государства обязуются не допускать дискриминации в обеспечении права на выезд из страны гражданства. КЛРД отметил, что:

«Статья 5 Конвенции предусматривает обязательство государств-участников... ликвидировать расовую дискриминацию при осуществлении гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Хотя некоторые из этих прав, такие, как право участвовать в выборах, голосовать и выставлять свою кандидатуру, могут предоставляться только гражданам, права человека, в принципе, должны быть доступными всем лицам. Государства-участники обязаны гарантировать равенство между гражданами и негражданами в осуществлении этих прав в той мере, в какой они признаны в соответствии с международным правом».

КЛРД рекомендует привести законодательство в соответствие с положениями о недискриминации и «обеспечить, чтобы законодательные гарантии запрещения расовой дискриминации применялись к негражданам независимо от их иммиграционного статуса», а также чтобы «любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, не являлись дискриминационными по своей направленности или последствиям и не осуществлялись по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности, и чтобы неграждане не подвергались категоризации по расовым или этническим признакам и не становились



Абдельхамид Абауд, бельгийский гражданин, подозреваемый в планировании терактов, проведенных в ноябре 2015 г. в Париже, мог использовать поддельные паспорта, чтобы незаметно проникнуть обратно в Европу в потоке беженцев. РЕЙТЕР

ственного порядка». Кроме того, законный иностранец может быть выслан из государства, но имеет право на судебное разбирательство, если только приоритеты национальной безопасности не требуют иного процесса.

В дополнение к этим положениям, которые подразумевают в первую очередь поток людей из одной страны в другую, МПГПП также обязывает государства уважать права людей в пределах своей территории «без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения,



Мигранты оказывают сопротивление венгерской полиции, которая применила слезоточивый газ и водометы во время беспорядков на границе с Сербией в сентябре 2015 г. Мигранты имеют право покидать любую страну, но принимающие страны не обязаны принимать всех мигрантов, особенно в том случае, если они считаются угрозой безопасности. РЕЙТЕР

объектом негативного стереотипного отношения... и оказывалось содействие лучшему пониманию принципа недискриминации в контексте положения неграждан». Наконец КЛРД рекомендует государствам «принимать решительные меры по противодействию любым тенденциям преследовать, клеймить, применять стереотипы или характеризовать» неграждан по признаку расы и национальной или этнической принадлежности.

Конвенция о статусе беженцев

Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 г., беженцем, в отличие от мигранта, который покидает страну своего происхождения добровольно, является лицо, которое вынуждено покинуть страну по причине вполне обоснованных опасений подвергнуться преследованиям или отсутствия защиты в своей собственной стране. Согласно Конвенции, когда беженец въезжает на территорию принимающей страны без разрешения, государство не будет «налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание», но даст беженцу возможность «предоставить удовлетворительные объяснения». После подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца государство не может ограничивать свободу передвижения беженца, за исключением тех

случаев, когда он получил разрешение на временное пребывание. Государства «не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка». Беженец имеет право представить доказательства в свою защиту, «за исключением случаев, когда этому препятствуют уважительные соображения государственной безопасности».

Конвенцией 1951 г. также предусматривается, что государство не должно высылать беженцев, если «их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Этот принцип недопустимости принудительного возвращения является ключевым положением. «Беженец не должен быть возвращен в страну, где его жизни или свободе угрожает серьезная опасность». Это постановление, однако, не может применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным за особо тяжкое преступление и представляющим общественную угрозу для страны». Принцип недопустимости принудительного возвращения также отмечается в Конвенции против пыток,



Работник кладбища на греческом острове Лесбос поправляет надгробный камень на свежей могиле мигранта, которые утонул, пытаясь пересечь Эгейское море из Турции. РЕЙТЕР

который говорит, что государства не должны выдавать «лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что там ему может угрожать применение пыток». Ключевым фактором при определении наличия таких оснований является положение в области прав человека в другом государстве.

КРХВ

Наконец, КРХВ защищает миграцию в целях воссоединения семьи, главным образом по «заявлению ребенка или его родителей на въезд в государство - участник или выезд из него с целью воссоединения семьи», и обязует государства рассматривать такие запросы «позитивным, гуманным и оперативным образом. ... Государства - участники уважают право ребенка и его родителей покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Применение для сектора безопасности

Пожалуй, произошедшие изменения затронули не только природу конфликта, но и проблемы безопасности, актуальные для большинства государств, от традиционных угроз ядерного оружия, незаконных потоков стрелкового оружия и легких вооружений и биологического и химического оружия до новых угроз, возникающих в связи с транснациональной организованной преступностью, терроризмом и международной

миграцией. Такие угрозы взаимосвязаны и с трудом поддаются обнаружению и предотвращению.

По данным Совета национальной безопасности США (СНБ), террористы все чаще используют транснациональные организованные преступные группы для финансирования, закупки оружия и материально-технического обеспечения: «Хотя связь преступности и террора по-прежнему главным образом конъюнктурная, эта связь, тем не менее, представляет опасность, особенно если имела место успешная преступная передача материала [оружия массового уничтожения] в руки террористов или внедрение террористов в контрабандные сети с целью проникновения на территорию США».

Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее дополняет Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Торговля людьми определяется как вербовка, передача или укрывательство лица посредством силы, мошенничества, принуждения, обмана или злоупотребления его уязвимым положением в целях эксплуатации, включая проституцию, сексуальную эксплуатацию, принудительный труд и извлечение органов. Согласно НБК, торговля людьми включает «незаконный въезд лица или группы лиц в страну через международную границу,

в нарушение законов одной или более стран, тайно или путем обмана, будь то с использованием подложных документов или через уклонение от законного пограничного контроля».

МОМ считает международный терроризм проблемой миграции, так как он предполагает пересечение границ: «он затрагивает ряд вопросов, напрямую связанных с миграционной политикой, включая целостность границ (въезд и/или проживание с незаконными намерениями), национальную безопасность, интеграцию, этнические/ мультикультурные вопросы и гражданственность». В этой угрожающей обстановке мигранты и беженцы, спасаясь бегством из пострадавших в войне общин и будучи насильственно перемещенными, подвергаются риску эксплуатации и обмана, результатом чего являются торговля людьми и контрабанда. Однако текущие события показывают, что мигранты и беженцы также могут быть правонарушителями и преступниками, которые распространяют экстремистскую идеологию.

Международное миграционное право четко регламентирует, что государства имеют бесспорное право решать, кто въезжает на их территории и когда, а также имеют право на защиту своих границ, но они не должны нарушать основные права человека.

Во-первых, согласно МПГПП, хотя обязательство соблюдать права человека без дискриминации может отойти на второй план ради интересов национальной безопасности, государства по-прежнему не должны дискриминировать по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Эти положения подразумевают, что любые инициативы сектора безопасности, направленные на регулирование присутствия мигрантов и беженцев или обращения с ними на основании вышеперечисленных факторов, будут нарушать положения о недискриминации. Вместо этого, согласно КЛРД, сектор безопасности обязан оказывать помощь государству в предотвращении этнического профилирования и ксенофобских настроений.

Во-вторых, любые инициативы в области безопасности, которые отказывают во въезде беженцам, нарушают международное миграционное право. Конечно, государство может по своему усмотрению не впустить беженцев, если их въезд поставит под угрозу национальную безопасность или общественный порядок, но такое действие ограничивается принципом недопустимости принудительного возвращения. Учитывая, что многие современные беженцы покидают страны своего происхождения, чтобы избежать растущего экстремизма и серьезных нарушений в сфере национальной безопасности, государственного управления и правопорядка, отказ во въезде может расцениваться как нарушение принципа недопустимости принудительного возвращения.

В-третьих, необходимо тщательно взвешивать любые инициативы, которые в целях безопасности проводят различие между гражданами и негражданами. Когда государство ведет борьбу против терроризма или пытается решить другие проблемы национальной безопасности,

оно все еще несет обязательство поощрять равное обращение с гражданами и негражданами и прилагать усилия, чтобы не допустить этнического профилирования и негативного стереотипного отношения.

В-четвертых, подтверждается свобода передвижения в пределах и за пределами национальных границ, но международное миграционное право не предусматривает обязательства принимать мигрантов и беженцев. Согласно МОМ, «в международном праве не предусматривается соответствующего права на въезд на территорию другой страны». Это накладывает значительные ограничения на реализацию права на свободу передвижения и является примером пробела в международном миграционном праве».

Заключение

Хотя государства могут вырабатывать новые направления политики и принимать инициативы, которые уделяют приоритетное внимание национальной безопасности, нормы международного права все же главенствуют, по крайней мере в принципе. МОМ утверждает: «Основополагающий принцип состоит в том, что международное право имеет преимущественную силу по сравнению с национальным законодательством. Это означает, что государство не может ссылаться на положения национального законодательства для того, чтобы избежать ответственности в соответствии с международным правом». Однако обязательство государственного сектора безопасности выполнять эти положения зависит от того, является ли государство участником соответствующих международных договоров. Международное право вступает в силу только в случае ратификации государством. Эти договора защищают мигрантов и беженцев, если и страны их происхождения, и принимающие страны ратифицировали эти документы. Тем не менее, некоторые аспекты международного миграционного права — в первую очередь принцип недопустимости принудительного возвращения — являются вопросами международного обычного права, следовательно, государства обязаны выполнять их положения, независимо от ратификации Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

С увеличением потока мигрантов и беженцев возрастают риски национальной безопасности, и инициативы сектора безопасности, направленные на усиление пограничного контроля, могут сдерживать и предотвращать въезд в безопасные принимающие страны. Как уже отмечалось некоторыми, хотя мигрант имеет право покинуть свою страну, принимающие страны не имеют аналогичного обязательства принять его. Однако по международному миграционному праву существуют ограничения на полномочия государств. Аналогично, хотя законодательство позволяет сектору безопасности принимать решения из соображений национальной безопасности — в том числе в отношении терроризма и транснациональной организованной преступности — их влияние тоже имеет ограничения, поскольку не может быть основано на дискриминации. □



Время для БАЛКАН

Ограничение притока мигрантов в Северную Европу создаст нагрузку на экономику Юго-Восточной Европы

Д-р Вальбона Дзенели, Центр им. Маршалла, и Джозеф В. Ванн

Нынешний европейский кризис, связанный с беженцами и нелегальными мигрантами, подспудно нарастал на протяжении нескольких лет, прежде чем вырваться на поверхность. Правительства стран Евросоюза прилагают усилия для принятия и размещения беженцев, но их подход представляется близоруким, сосредоточенным только на непосредственном влиянии кризиса на страны ЕС. К сожалению, нынешняя ситуация затрагивает далеко не только ЕС. По мере того, как члены ЕС и другие европейские страны ограничивают прием искателей убежища и беженцев, они «запирают» беженцев и нелегальных мигрантов во въездных и транзитных странах. С учетом нынешней модели миграции, это сильнее всего повлияет на Западные Балканы, что может привести к серьезным непредусмотренным последствиям для всей Европы, создав вторую волну беженцев. Для понимания и разрешения этой проблемы необходим всесторонний упреждающий подход.

Если европейские лидеры и лица, принимающие решения, не смогут правильно оценить этот кризис и принять превентивные меры для его преодоления, он может спровоцировать дестабилизацию всего западно-балканского региона. Результатом может стать вторая, еще более многочисленная волна мигрантов, включающая большое число граждан западно-балканских стран.

Жизненно важно, чтобы европейские политики, работающие над разрешением нынешнего кризиса, расширили свой подход и обратили внимание на другие

серьезные проблемы, связанные с миграцией, от которых страдает юго-восток Европы и особенно западно-балканские страны: Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Македония, Черногория и Сербия. Эффективность новой политики зависит от способности европейских лидеров принять во внимание экономическую ситуацию, определяющую намного более широкую картину вынужденной и экономической миграции – и, что еще важнее, понять ее причины.

Текущий миграционный кризис является, по всей видимости, самым крупным со времен Второй мировой войны. Он быстро стал одним из самых спорных вопросов европейской безопасности. Если его не решить, он может составить угрозу социальной организации всего европейского региона. Эскалация проблемы произошла настолько быстро, что превысила способность правительств оценивать происходящее и реагировать, опираясь на тщательно спланированные решения. Вместо того чтобы оценить последствия кризиса для Европы, правительства реагировали медленно, неорганизованно и с запозданием. Практически отсутствуют признаки понимания того, как решать эту проблему скоординировано и каковы будут краткосрочные и долгосрочные последствия кризиса.

Миграция вынудила Европу столкнуться с беспрецедентным гуманитарным, социальным и политическим кризисом. Канцлер Германии Ангела Меркель признала это, заявив, что текущая ситуация представляет собой «величайший вызов для Европы: коллективную проблему, требующую коллективных решений».



Мигранты из Албании ждут своей очереди в Центральном регистрационном пункте для лиц, ищущих убежища, в Берлине в марте 2015 г. GETTY IMAGES

По данным Международной организации по миграции, в 2015 г. в Европу прибыли более 1,2 млн. нелегальных мигрантов и беженцев; большинство из них – из Сирии, Африки и Южной Азии.

Статистика за первые недели 2016 г. показывает, что, скорее всего, в 2016 г. в Европу прибудет еще больше нелегальных мигрантов. За первые три недели января в Европу въехали 37 тыс. новых мигрантов и беженцев – это в 10 раз больше показателей за аналогичный период 2015 г. Непропорционально большое бремя приема беженцев легло на несколько западноевропейских государств. Большую часть беженцев приняли Германия и Швеция – другие страны ЕС были менее гостеприимны. Согласно данным службы Евростат, количество зарегистрированных лиц, претендующих на убежище в ЕС, достигло почти 900 тыс. человек. Большинство из них приняла Германия – почти 500 тыс. человек по данным на конец 2015 г.

Ассимиляция большого числа беженцев и мигрантов – непростая задача для любой страны. Это стало очевидным и болезненным уроком для всех стран ЕС, служащих основными пунктами назначения для мигрантов. Решить моральные и идеологические вопросы оказались намного проще, чем создать эффективно работающий подход на практике. Наблюдая за тем, с какими трудностями сталкиваются страны назначения, важно помнить, что экономика и институты этих стран намного сильнее, чем у многих других государств – особенно на Западных Балканах. Эти европейские страны назначения имеют хорошо развитую инфраструктуру и длительные традиции правового государства, а также качественные системы управления и крепкие социальные институты. Тем не менее, для стран ЕС стало неожиданностью то, насколько слабо они оказались готовы к регулированию

и принятию потока беженцев, искателей убежища и нелегальных экономических мигрантов.

Важным уроком для всех является понимание экономической и политической нагрузки, которая легла на благополучные страны ЕС. По мере изменения политического климата в странах ЕС и растущего сопротивления их жителей дальнейшему принятию беженцев лидеры ЕС будут искать возможности закрыть доступ мигрантам или ограничить их приток. Результатом таких действий, скорее всего, станет цепная реакция, которая приведет к тому, что значительное число беженцев, искателей убежища и нелегальных мигрантов окажутся «заперты» в странах, не входящих в ЕС – странах, которые все участники нынешнего миграционного кризиса используют в качестве пунктов въезда или транзита. Политики, принимающие решения, должны отнестись к этой причинно-следственной связи серьезно. Если ее проигнорировать, возникнет риск того, что миллионы беженцев дестабилизируют и без того напряженную экономическую ситуацию в западно-балканских странах, тем самым создав легко предсказуемый новый миграционный кризис.

Несмотря на то что демографическая ситуация в ЕС указывает на потребность в иностранных работниках для компенсации старения работающего населения, общий уровень безработицы в ЕС в начале 2016 г. составил около 10%. Европа не готова увеличить численность безработных, добавив беженцев к общему числу лиц, требующих трудоустройства. Хотя уровень безработицы в ЕС повышен, он все же намного меньше, чем уровень безработицы в западно-балканских странах, составляющий от 17% до 35%. Это делает Западные Балканы самым неподходящим местом для размещения мигрантов.

Многие беженцы и искатели убежища – это лица неевропейского происхождения, с иной религиозной и



Мальчик из Боснии (слева) играет с мальчиком из Афганистана во дворе бывшей ратуши района Вильмерсдорф в Берлине в августе 2015 г. Значительный процент потока беженцев в Евросоюз происходит из западнобалканских стран, таких как Босния и Герцеговина. AFP/GETTY IMAGES

культурной идентичностью, чем прежние волны мигрантов. Это еще больше усложняет нынешнюю миграционную проблему для стран ЕС, служащих пунктами назначения мигрантов. Этот фактор, скорее всего, затруднит размещение мигрантов на местном уровне и может побудить те или иные регионы отказаться принимать беженцев. Сокращение числа беженцев, принимаемых отдельными регионами, повлияет на общую ситуацию с их размещением. По мере того, как страны ЕС будут ограничивать поток мигрантов, многим может пока-

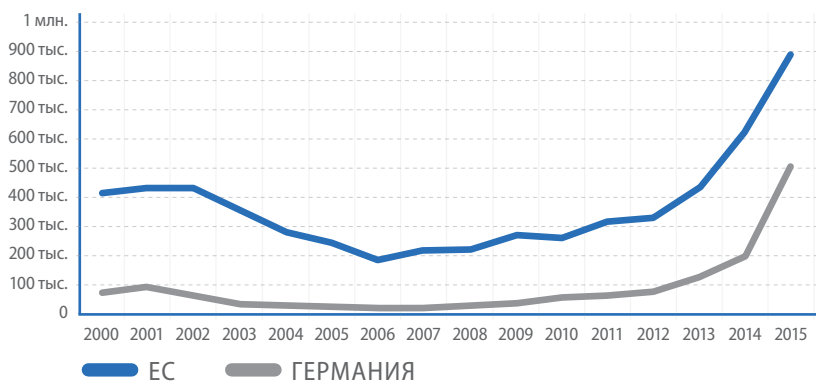
К несчастью для Западных Балкан, миграционный кризис главным образом связан с географией. «Балканский маршрут» хорошо известен и с давних времен является наземным путем на Ближний Восток и в Юго-Западную и Центральную Азию. Как известно, он также является крупнейшим путем перемещения нелегальных грузов в Европу и из нее. Это придает проблеме дополнительное измерение, поскольку организации, занимающиеся нелегальным провозом и торговлей людьми, быстро воспользовались возможностью нажиться на участии беженцев и мигрантов.

Согласно последним данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, западно-балканский маршрут является самым популярным способом въезда нелегальных мигрантов в Европу. Он стал коридором, ведущим из Греции в Македонию, а затем через Сербию к границам Венгрии и Хорватии.

Балканские страны – это европейские страны, а последствия миграционного кризиса делают его внутренней проблемой Европы. Именно поэтому необходима всеобъемлющая, комплексная европейская стратегия, содержащая хорошо продуманную политику поддержки и требующая коллективных европейских действий.

Западно-балканские страны должны стать полноправными участниками этого процесса как в силу их географического положения, так и того факта, что их экономика слишком неустойчива, чтобы справиться с

Прощения о предоставлении убежища (не из ЕС) в Евросоюзе и Германии, 2000-2015 гг.



Источник: Данные службы Евростат

заться, что это и есть решение проблемы. Однако такой вывод был бы иллюзией и большой ошибкой. Если не найдется практическое решение, позволяющее приостановить приток мигрантов извне, число беженцев продолжит расти, и они окажутся «заперты» внутри въездных и транзитных стран.



Немецкие полицейские конвоируют мигрантов из Косово, получивших отказ в предоставлении убежища, на самолет в аэропорту Карлсруэ/Баден-Баден в ноябре 2015 г. AFP/GETTY IMAGES

политической и экономической ценой размещения беженцев и мигрантов.

Доказательством этому стало признание того, что правительственные и социальные службы территорий вдоль миграционного маршрута быстро оказались пере-

и психологического урона, нанесенного нынешним миграционным кризисом – он, скорее всего, будет ощущаться еще два десятка лет или дольше.

Еще больше усложняет ситуацию тот факт, что Западные Балканы сами по себе являются крупным источником нелегальных экономических мигрантов, ищущих работу в странах ЕС. Согласно данным службы Евростат, на протяжении последних трех лет Косово, Сербия и Албания входили в десятку стран, чьи граждане чаще всего подавали прошение о предоставлении убежища в ЕС. За период с января по октябрь 2015 г. более 130 тыс. нелегальных мигрантов из этих стран подали прошение о предоставлении убежища. Например, среди общего числа искателей убежища в Германии огромную долю составляют мигранты с Западных Балкан. Эти цифры достигли показателей, не наблюдавшихся с 1990-х годов. В 2014 г. число искателей убежища из западно-балканских стран достигло рекордного показателя в 110 тыс. человек – для сравнения, в 2009 г. их было менее 20 тыс. В 2012 г. гражданами западно-балканских стран (Албании, Боснии и Герцеговины, Сербии, Македонии) было подано почти 33 тыс. заявления о предоставлении убежища – на 53% больше, чем в 2011 г. Эти показатели составляют 12% от общего числа лиц, ищущих убежища в Европе.

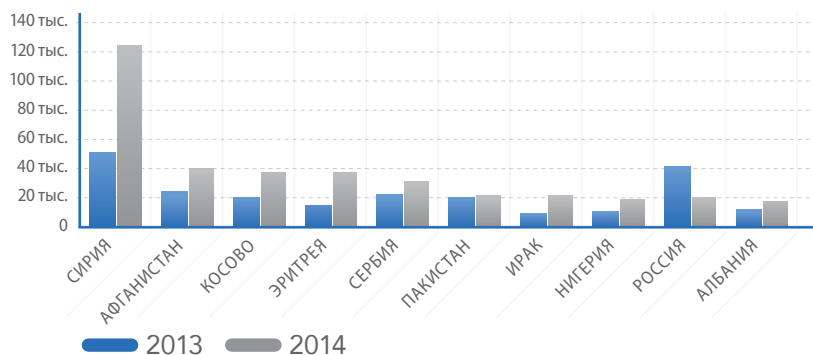
Такая ситуация сохраняется уже несколько лет и заслуживает самого серьезного внимания. Причина ясна: экономическая мотивация заставляет западно-балканских мигрантов уезжать из региона, славящегося высо-

ким уровнем коррупции, плохой правовой ситуацией и слабыми системами управления и социальными институтами. Средний ежегодный доход жителя Западных Балкан составляет 5 300 долл. США – менее трети от средних показателей по ЕС. Чем больше страны назначения закрывают свои границы под влиянием политического давления, тем больше беженцев и нелегальных мигрантов оказываются «заперты» в транзитных западно-балканских странах. В регионе, который и без того испытывает серьезные экономические трудности, присутствие беженцев серьезно повлияет на слабую местную инфраструктуру.

Чем дольше огромное количество мигрантов задерживается на

Балканах, тем выше риск катастрофической политической нестабильности. Главным результатом такой нестабильности станет увеличение числа мигрантов и беженцев. Еще один бесспорный факт, который европейские политики не должны игнорировать – это то, что следующая волна беженцев и мигрантов, как и предыдущие волны, направится на север. ЕС должен предпринять срочные действия по развитию комплексной долгосрочной стратегии, включающей Западные Балканы. □

10 основных стран происхождения лиц, ищущих убежища (не из ЕС) в ЕС-28 стран-членов ЕС, 2013 и 2014 гг.



Источник: Данные службы Евростат

гружены большим притоком мигрантов. Результатом стала растущая неудовлетворенность общественной политикой и все более негативное отношение общества к беженцам. Подлежащий усвоению урок заключается в том, что нынешний кризис – это не результат стихийного бедствия. Он нарастал постепенно на протяжении нескольких лет, и за эти годы европейские правительства не смогли понять масштаб проблемы и необходимость долгосрочной стратегии. Не следует питать иллюзий о размере экономического

Человеческое лицо миграции

АВТОР ДОКЛАДА:

Джудит Сандерленд, Хьюман Райтс Вотч, июнь 2015 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

Томас Отто, бывший стажер Центра им. Маршалла

Поскольку число иммигрантов и ищущих убежища лиц на сегодняшний день исчисляется миллионами, кризис беженцев занимает видное место в повестке дня в области безопасности Европейского союза. Губительная ситуация на южном средиземноморском побережье проникла вглубь европейского острова относительной стабильности, поэтому возможные последствия в области политики, экономики и безопасности становятся предметом частых обсуждений. В выпущенном в июне 2015 г. докладе организации Хьюман Райтс Вотч, озаглавленном «Средиземноморский миграционный кризис: почему бегут люди, что следует делать ЕС», Джудит Сандерленд излагает гуманитарную точку зрения на средиземноморский кризис беженцев и требует от ЕС сделать эту проблему своим главным приоритетом.

Она начинает с описания среды, от которой стремятся спастись большинство беженцев из Афганистана, Эритреи, Сомали, Сирии и транзитной страны Ливии, на которые в совокупности приходится более чем 60% всех беженцев в первой половине 2015 г. Доклад содержит интервью с недавно прибывшими беженцами, в красках описывающими факторы, которые вынуждают людей покидать свои страны: гражданская война

и массовые убийства в Сирии, нескончаемая воинская повинность в Эритрее, анархия в Сомали, а также личные истории насилия и преследования.

Однако во всех этих рассказах есть одна тема: факторы, которые заставляют людей покидать свои страны, явно перевешивают факторы, из-за которых они могли бы не уезжать. Беженцы практически единогласно говорят, что предпочли бы остаться в своих родных странах или в соседних странах, но просто-напросто не могли этого сделать. Молодой нигериец описал свое положение в Ливии: «Ты видишь, как они [контрабандисты] надувают лодку и садят в нее сотню людей, и ты знаешь, что это рискованно. Я бы не пошел на этот риск, если бы не проблемы в Ливии. Я бы остался в Ливии, но с каждым днем там становится все хуже».

Сандерленд утверждает, что по состоянию на июль 2015 г. ЕС не сделал практически ничего для удовлетворения гуманитарных потребностей беженцев на систематической основе. Вместо этого принимаемые ЕС контрмеры были в основном сконцентрированы на «усилиях по предотвращению или препятствию попыткам людей совершить эту опасную переправу». Одним из результатов стало сворачивание итальянской поисково-спасательной операции «Mare Nostrum» и ее замена миссией ЕС, операцией

Тритон, обладающей в три раза меньшим бюджетом и намного меньшим количеством технических средств. Руководство Фронтекса, Европейского агентства по пограничному контролю, также подтверждает, что ответ ЕС на миграционный кризис можно описать как гуманитарный протекционизм.

Поэтому Сандерленд требует от ЕС внести несколько изменений в его политику по отношению к беженцам с целью приведения последней в соответствие с международным законодательством. В частности, в докладе особо отмечается Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, дающая каждому человеку право покинуть свою страну и искать убежище, а также Хартия Европейского союза по правам человека, закрепляющая «право на убежище». Сандерленд анализирует несколько программных областей и предлагает возможные усовершенствования, которые позволили бы выполнить указанные юридические обязательства, не говоря уж о моральных.

Наиболее неотложными задачами являются улучшение финансирования и координация поисково-спасательных работ в Средиземном море. Главным требованием доклада в отношении ЕС является создание законных путей иммиграции, которые позволили бы беженцам избежать опасной и дорогостоящей



Х Ъ Ю М А Н
Р А Й Т С
В О Т Ч

СРЕДИЗЕМНОМОРСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС:

почему бегут люди, что следует делать ЕС

одиссеи, на которую они идут в стремлении реализовать свое законное право на убежище. ЕС следует расширить выдачу гуманитарных виз, улучшить процесс воссоединения семей и усилить координацию с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев в целях поддержки его программ по переселению.

В докладе подчеркивается, что после того, как беженцы достигли ЕС, на страны-члены ложится обязанность обеспечить доступ к полной и справедливой процедуре рассмотрения заявлений на предоставление убежища, соответствующей общепринятому законодательству ЕС, и положить конец практикующимся

на настоящий момент противоречивым процедурам. Кроме того, когда система рассмотрения заявлений на предоставление убежища дает сбой, важно обеспечить эффективное средство правовой защиты, принимающее во внимание опасность, которой будут подвержены некоторые мигранты в случае возвращения домой. В докладе также привлекается внимание к проблеме детей, нуждающихся в особой защите и заботе.

Гуманитарная позиция, с которой написан данный доклад, делает его ценным вкладом в текущую дискуссию, которая слишком часто фокусируется на поверхностных политических интересах ЕС, а не на самих беженцах. Доклад

в подробностях объясняет весь диапазон факторов, которые заставляют людей покидать свои страны, чем вносит человеческий элемент в статистические рассуждения.

На первый взгляд кажется, что в текущей обстановке борьбы различных фракций на всех политических уровнях будет трудно реализовать предлагаемый в докладе перечень изменений в политике ЕС. Но, по крайней мере, этот перечень задает ЕС направление движения. Принимающим решение лицам следует обратить внимание на содержащиеся в докладе выводы – иначе беженцы окажутся в ловушке между кризисами в своих родных странах и защитным поведением ЕС. □

Стационарные курсы

Democratia per fidem et concordiam
Демократия через доверие и дружбу



Отдел регистрации

George C. Marshall European Center for
Security Studies
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen
Germany

Телефон: +49-8821-750-2327/2229/2568
Факс: +49-8821-750-2650

www.marshallcenter.org
registrar@marshallcenter.org

Порядок регистрации

Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла не принимает заявлений напрямую. Заявления на все курсы должны поступать через соответствующее министерство и посольства США или ФРГ в стране проживания кандидата. Тем не менее, отдел регистрации слушателей готов помочь кандидатам в проведении процедуры. Запрос можно направить по электронному адресу: registrar@marshallcenter.org

ПРОГРАММА ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ (ПАСС)

Основной курс очного обучения Центра Маршалла рассчитан на 8 недель и охватывает такие сферы, как политика безопасности, вопросы обороны, международные отношения, включая международное право и борьбу с терроризмом. Основной темой, рассматриваемой на протяжении всей программы, является необходимость международного, межведомственного и междисциплинарного сотрудничества.

ПАСС 16-10

22 Сентябрь -
17 Ноябрь 2016

Сентябрь							Октябрь							Ноябрь								
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ		
					1	2	3					1						1	2	3	4	5
4	5	6	7	8	9	10		2	3	4	5	6	7	8		6	7	8	9	10	11	12
11	12	13	14	15	16	17		9	10	11	12	13	14	15		13	14	15	16	17	18	19
18	19	20	21	22	23	24		16	17	18	19	20	21	22		20	21	22	23	24	25	26
25	26	27	28	29	30			23	24	25	26	27	28	29		27	28	29	30			
								30	31													

ПРОГРАММА «БОРЬБА С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ» (БТОП)

Двухнедельный очный курс, посвященный таким угрозам национальной безопасности, как незаконный оборот и прочие виды преступной деятельности. Курс адресован государственным и правительственным служащим и специалистам-практикам, участвующим в разработке политики, реализации правоохранительных, разведывательных мероприятий и контрмер.

БТОП 16-5

6-21 Апрель 2016

Апрель							БТОП 16-8							Август								
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ		
					1	2																
3	4	5	6	7	8	9																
10	11	12	13	14	15	16																
17	18	19	20	21	22	23																
24	25	26	27	28	29	30																

10-25 Август 2016

ПРОГРАММА «ТЕРРОРИЗМ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ» (ПТВБ)

Эта четырехнедельная программа рассчитана на государственных служащих и офицеров вооруженных сил, которые в настоящее время работают на среднем и высшем уровнях управления организаций по борьбе с терроризмом, и она содержит сведения о характере и масштабах современной террористической угрозы. Программа повысит способность слушателей бороться с последствиями терроризма на региональном уровне за счет предоставления основных знаний, которые позволят служащим органов национальной безопасности сотрудничать на международном уровне в деле борьбы с террористической угрозой.

ПТВБ 16-4

24 Февраль -
23 Март 2016

Февраль							Март							Июль							Август						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2						1	2														
7	8	9	10	11	12	13		6	7	8	9	10	11	12		3	4	5	6	7	8	9					
14	15	16	17	18	19	20		13	14	15	16	17	18	19		10	11	12	13	14	15	16					
21	22	23	24	25	26	27		20	21	22	23	24	25	26		17	18	19	20	21	22	23					
28	29							27	28	29	30	31			24	25	26	27	28	29	30	31					

ПТВБ 16-7

7 Июль -
4 Август 2016

ПРОГРАММА «АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» (ПАВИБ)

Курс посвящен тому, как решать проблемы киберпространства в соответствии с основополагающими ценностями демократического общества. Это нетехническая программа, которая помогает участникам понять характер и масштабы современных угроз.

ПАВИБ 16-1

2-17 Декабрь 2015

Декабрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

СЕМИНАР ДЛЯ ВЫСШЕГО РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА (СВРС)

Это интенсивная пятидневная программа, посвященная новым ключевым глобальным тенденциям, которые могут привести к появлению новых точек зрения, концепций и совместных обсуждений, а также возможных решений. Программа предназначена для высшего офицерского состава, дипломатов высокого ранга, послов, министров, заместителей министров и парламентариев. СВРС состоит из официальных презентаций, проводимых высшими должностными лицами и признанными специалистами, с последующим всесторонним обсуждением в семинарских группах.

СВРС 16-9

12-16 Сентябрь 2016

Сентябрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

СЕМИНАР ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (СРБ)

Семинар продолжительностью три недели имеет целью систематический анализ характера отдельных кризисов, влияния региональных субъектов, а также воздействия международных мер помощи.

СРБ 16-3

21 Январь - 11 Февраль 2016

Январь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Февраль						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29					

ПРОГРАММЫ ДЛЯ ВЫПУСКНИКОВ

Дин Рид, Директор программ для выпускников

тел +49-(0)8821-750-2112
reeddg@marshallcenter.org

Специалисты по связям с выпускниками

Барбара Уизер

Юго-Восточная Европа

Языки: английский, русский, немецкий, французский

тел + 49-(0)8821-750-2291
witherb@marshallcenter.org

Кристиан Эдер

Западная Европа

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2814
christian.eder@marshallcenter.org

Марк Джонсон

Центральная Азия, Южный Кавказ, Россия, Молдова, Украина, Беларусь – Специалист по кибервопросам

Языки: английский, русский, французский

тел + 49-(0)8821-750-2014
marc.johnson@marshallcenter.org

Кристофер Бурелли

Центральная Европа, Прибалтийские государства – специалист по противодействию терроризму

Языки: английский, словацкий, итальянский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2706
christopher.burelli@marshallcenter.org

Донна Джанка

Африка, Ближний Восток, Южная и Юго-Восточная Азия, Северная и Южная Америка – специалист Оперативного центра по противодействию терроризму (СТОС)

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2689
nadonya.janca@marshallcenter.org



mcalumni@marshallcenter.org

Подать материал для публикации

Вы заинтересованы в подаче материалов для публикации в журнале *per Concordiam*? Правила подачи материалов для публикации можно найти по адресу <http://tinyurl.com/per-concordiam-submissions>

Подписаться

Если Вы хотите подписаться на **БЕСПЛАТНУЮ** доставку журнала *per Concordiam*, пожалуйста, свяжитесь с нами по электронной почте editor@perconcordiam.org

Найти нас

Вы можете найти *per Concordiam* на интернете по адресу:

Центр Маршалла: www.marshallcenter.org

Twitter: www.twitter.com/per_concordiam

Facebook: www.facebook.com/perconcordiam

GlobalNET портал: <https://members.marshallcenter.org>

Цифровая версия: <http://perconcordiam.com>



Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, Германия.

ФОТОГРАФИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНА ЦЕНТРОМ ИМ. МАРШАЛЛА