

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUETOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUETOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №31, 2016 (№61)

«Новое партнерство» Комиссии ЕС – «амбициозный план» с неясными перспективами

Ольга Потемкина

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН

Представленная Комиссией ЕС 7 июня 2016 г. инициатива «нового партнерства» с африканскими государствами и странами соседства вызвала неоднозначную реакцию европейской общественности. Главная проблема «амбициозного плана» – его реализация. Удастся ли Комиссии привлечь финансирование государств-членов и частных инвесторов для осуществления намеченных целей и не придется ли Евросоюзу урезать бюджет политики развития для остановки миграционных потоков в Европу?

В условиях беспрецедентного роста транснациональных миграций отсутствие адекватного управления миграционными потоками становится глобальной проблемой мировой политики. Особенно актуальна эта тема для Европейского союза, который пытается справиться с современным миграционным кризисом.

В мае 2015 г. в программном документе «Европейская повестка дня по миграции»¹ Комиссия ЕС среди прочих задач по урегулированию кризиса назвала повышение эффективности легальных каналов иммиграции в страны-члены. В соответствии с концепцией «внешнего измерения» миграционной политики Евросоюза в условиях

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015, COM(2015) 240 final

кризиса управление миграционными потоками признано составной частью внешней политики ЕС и реализуется посредством диалогов со странами исхода мигрантов, поиска каналов легальной миграции и противодействия контрабанде и торговле людьми. Основы для этого процесса были заложены саммитом ЕС и африканских государств в Валетте в ноябре 2015 г.

Первоначально направив все силы на пресечение притока мигрантов по Западно-балканскому и Центрально-средиземноморскому пути и на борьбу с контрабандой людей, Комиссия обратилась к задаче усовершенствования легальной иммиграции лишь год спустя, презентовав 7 июня 2016 г. новую стратегию управления миграцией. Она выступила с Сообщением² и рядом законодательных инициатив относительно партнерства со странами исхода мигрантов, ревизии директивы о привлечении высококвалифицированных специалистов в ЕС (Директива о «Голубой карте»), а также интеграции иммигрантов, проживающих в странах Евросоюза.

«Повестка дня по партнерству с третьими странами» была представлена Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности Федерикой Могерини и Первым вице-председателем Комиссии Францем Тиммермансом. Главный посыл инициативы – развитие сотрудничества в сфере торговли и визовой либерализации с государствами, поставляющими в Европу мигрантов из Африки – Нигером, Нигерией, Мали, Сенегалом, Эфиопией, а также Ближнего Востока – Иорданией и Ливаном. В дальнейшем в список приоритетных для новой стратегии ЕС стран предполагается включить Тунис и Ливию. Для поощрения стран-партнеров к взаимодействию и ответственности за сдерживание незаконной миграции ЕС готов предоставить финансирование в размере до 62 млрд евро, которые будут инвестированы в частный сектор, при этом первые 8 млрд евро планируется выплатить в течение четырех лет на регулирование миграционных потоков.

Новая стратегия предусматривает кратко- и долгосрочные перспективы. В краткосрочной перспективе ЕС намерен поощрять страны эффективнее охранять границы и удерживать потенциальных искателей убежища от эмиграции. В долгосрочной – финансирование социально-экономического развития проблемных государств в целом, то есть, устранение причин массовой эмиграции в корне.

За несколько дней до представления Повестки дня по партнерству Юрки Катайнен, Вице-председатель Комиссии по вопросам занятости, экономического роста, инвестиций и конкурентоспособности, заявил, что Комиссия намерена использовать положительный опыт Фонда стратегического инвестирования ЕС – финансового инструмента инвестиционного плана Юнкера, чтобы создать условия для инновационных инвестиций в развивающихся странах. Могерини также озвучила данную инициативу на заседании Совета министров иностранных дел в конце мая. План Комиссии частично основан на соответствующей инициативе Италии, которая

² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. Strasbourg, 7.6.2016 COM (2016) 385 final.

получила название «Пакт по миграции» и направлена на сдерживание эмиграции из африканских стран посредством инвестирования.

Конкретно странам-партнерам предлагаются индивидуально разработанные для каждой из них модели взаимодействия с ЕС – так называемые «компакты» – с использованием ряда внешнеполитических инструментов (например, Трастовый фонд для Африки), а также инструментов торговой политики на 2016-2020 гг. В краткосрочной перспективе Комиссия намеревается внести в него 1 млрд евро. Эта сумма будет выплачена наполовину из Фонда развития ЕС, вторая половина ожидается от государств-членов. Всего же до 2020 г. дополнительные вливания в Фонд для Африки составят 8 млрд евро. На долгосрочную перспективу Комиссия предложила План внешних инвестиций в сумме до 31 млрд евро с дальнейшим увеличением до 62 млрд евро, предполагая участие в плане как стран-членов, так и частных инвесторов.

Что касается виз, то основное внимание концентрируется на возможностях мобильности граждан африканских стран в соответствии с программами Партнерства для мобильности, а не непосредственно на либерализации визовых режимов. Однако принцип финансового поощрения государств, которые в состоянии удержать своих граждан от эмиграции, предоставляя им надлежащие социально-экономические условия проживания – основа будущей стратегии Евросоюза.

Продолжается работа и над проблемой реадмиссии нелегальных мигрантов с территории стран ЕС. При этом переговоры о заключении соответствующих соглашений не планируются, но Комиссия ожидает, что страны-получатели финансовой помощи будут выполнять свои обязательства по реинтеграции высланных из ЕС нелегалов.

В обмен на финансовые вливания в страны Африки ЕС выставляет их правительствам жесткие условия. «Новое партнерство» предполагает комбинацию как поощрений, так и наказаний. Комиссия не скрывает, что будет поощрять страны, готовые к сотрудничеству, предупреждая одновременно о последствиях для тех, кто не проявит соответствующего желания. Государства-получатели инвестиций должны продемонстрировать усилия в охране своей границы и реадмиссии граждан, которые проникнут в ЕС нелегально, даже при отсутствии официальных соглашений с ним о реадмиссии. Они обязаны будут признать документы о высылке нелегалов, представленные странами ЕС, а также усовершенствовать национальные процедуры регистрации граждан с тем, чтобы идентифицировать высланных из Евросоюза. Одним словом, африканским государствам предстоит навести порядок в регулировании миграции собственных граждан, что совсем не просто на практике. Им предстоит ликвидировать пробелы в национальных законодательствах и создать специальные структуры противодействия контрабанде людей, в том числе ратифицировать соответствующий Протокол ООН, наладить расследование и пресечение случаев контрабанды и ее финансирования; усовершенствовать обмен информацией и статистикой, обеспечить выявление фальшивых документов на выезд. Комиссия будет тщательно следить за процессом и наказывать финансово страну, которая не проявляет должного усердия. Размеры вознаграждения напрямую будут зависеть от успехов правительства на данном поприще.

В качестве удачного примера осуществления подобного сотрудничества между ЕС и странами исхода/транзита мигрантов Комиссия приводит сделку между ЕС и Турцией в марте 2016 г., в результате которой значительно сократился миграционный приток. Подобное сравнение, впрочем, вызвало недоумение у ряда депутатов Европарламента: по их мнению, эти договоренности содержат много изъянов по части нарушения прав мигрантов и поэтому вряд ли могут стать основой для сотрудничества с африканскими государствами.

Вопросы вызвал и сам метод политической обусловленности, который применяет ЕС в отношениях с африканскими партнерами. Депутаты Европарламента усомнились в оправданности жесткого диктата и зависимости экономической помощи от способности африканских правительств обеспечить охрану границы. К тому же фонды для данной помощи пока не сформированы, а, значит, обещания не подкреплены конкретными средствами.

Реакция неправительственных правозащитных организаций еще более резкая. Коалиция более 104 НПО, в т.ч. *Amnesty International* и *Oxfam*, призвала Комиссию отказаться от своего противоречивого плана. Они подвергли «новое партнерство» критике, заявив, что оно открывает «черную главу» в истории. Главным образом, НПО возражают против намерений ЕС не столько способствовать социально-экономическому развитию стран Африки, сколько остановить миграцию населения, лишив его, таким образом, возможностей искать убежище и международную защиту, что нарушает соответствующие положения международного права о беженцах.

Несмотря на критику, Комиссия приступила к осуществлению своего плана. Как и было обещано, 14 сентября 2016 г. Ж.-К. Юнкер в своем докладе перед Европарламентом о положении дел в ЕС³ представил «новое партнерство» как вторую фазу своего Инвестиционного плана. О запуске «амбициозного Инвестиционного плана для Африки и стран соседства» Комиссия объявила в преддверие саммита ООН в Нью-Йорке 19 сентября, посвященного проблемам регулирования миграционных потоков. В планах на ближайшее время – подготовка и принятие 59 программ с бюджетом 930 млн евро для регионов Северной Африки, Сахеля, озера Чад, Африканского Рога.

Знаменательно, что новый амбициозный план Комиссии был представлен Европарламенту в тот же день, когда британские парламентарии обсуждали доклад, в котором доказывалась ошибочность вторжения в Ливию и содействия свержению режима Каддафи. «С тех пор, – отмечалось в докладе, – Ливия уже несколько лет находится в состоянии хаоса. Исламское Государство (террористическая организация, запрещена в РФ) получило опору в стране, бывшие повстанцы продолжают воевать, а торговцы людьми организовали широкомасштабную операцию, отправляя десятки сотен людей в опасные морские путешествия к берегам Европы»⁴. Получается, что

³ European Commission – Press release. State of the Union 2016: Commission Targets Stronger External Borders. Strasbourg, 14 September 2016

⁴ MPs deliver damning verdict on David Cameron's Libya intervention. The Guardian, 14.09.2016/ <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/14/mps-deliver-damning-verdict-on-camerons-libya-intervention>

инициатива «нового партнерства» Еврокомиссии – попытка исправить внешнеполитические ошибки, которые привели к столь негативным последствиям.

Что касается депутатов Европарламента, то успех «нового партнерства» не кажется им безусловным хотя бы потому, что не подкреплен достаточными финансовыми гарантиями. Так, в одобренном большинством голосов накануне выступления Юнкера докладе о финансировании политики развития ЕС его автор, представитель итальянского Движения пяти звезд, привел данные о реальных поступлениях от государств-членов на поддержку Тростового фонда, учрежденного на саммите в Валетте: «Они далеки от ожидаемой суммы – 81,71 млн евро в апреле 2016 г. (4,5% от планируемой суммы в 1,8 млрд евро)»⁵.

Выводы

Главное опасение, которое выражают критики «нового партнерства» – стремление лидеров ЕС любой ценой остановить приток мигрантов в Евросоюз – приходит в противоречие с самими целями политики развития, которые предусматривают вложение средств в модернизацию африканских стран, а не только в удержание их населения от эмиграции. Частные компании вряд ли проявят энтузиазм в инвестировании в нестабильные регионы; готовность государств-членов к финансовым вложениям для того, чтобы регулировать миграционные потоки, уже была неоднократно продемонстрирована.

Поэтому, хотя новая инициатива Комиссии и выглядит действительно амбициозной, впереди неизбежны сложности в ее окончательном оформлении, а, главное, в реализации. В течение нескольких недель будут проходить дискуссии в Брюсселе, они сфокусируются на институциональных аспектах планов Комиссии – составе управляющих структур, их полномочиях и сферах ответственности и т.д. Внутри институтов ЕС всегда существовало соперничество между различными департаментами, к нему могут добавиться также и разногласия между Европейским бюро поддержки ищущих убежище и государствами-членами. Главная проблема – удастся ли обеспечить необходимое финансирование для «нового партнерства» и не придется ли урезать бюджетные расходы на политику развития, чтобы перебросить средства на противодействие миграции? Этот вопрос остается открытым.

Дата выпуска: 16 сентября 2016 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics

⁵ European Parliament. Draft report Ignazio Corrao. The EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid. 7.4.2016