

УДК 394

Анатолий КАНУННИКОВ

ВКЛАД ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ИСПАНИИ В ПРЕОДОЛЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

Аннотация. Статья показывает, как многие неправительственные организации Испании, от религиозных до благотворительных, вовлечены в работу с беженцами и иммигрантами. Отмечается, что они координируют свою деятельность с международными структурами, с НПО других стран Европейского союза, создают объединения национальных организаций для разрешения миграционного кризиса. Анализируются формы работы НПО по интеграции иммигрантов во все сферы социальной, политической и экономической жизни Испании. Отмечается, что испанские НПО резко критикуют государственные учреждения своей страны и Европейского союза, призывая их более оперативно и эффективно решать проблемы беженцев. Сделан вывод о важности участия неправительственных организаций в поиске путей преодоления миграционного кризиса в Европе.

Ключевые слова: гражданское общество, неправительственные организации, Испания, Европейский союз.

Осенью 2015 г. европейская печать, а затем и официальный Брюссель, заговорили о миграционном кризисе в Евросоюзе после многократного увеличения потока беженцев и нелегальных мигрантов из стран Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии. Не без оснований разразившийся кризис считают крупнейшим в Европе со времён Второй мировой войны. Вот несколько цифр: только с января по сентябрь 2015 г. в государствах – членах ЕС было зарегистрировано более 700 тыс. беженцев, ищущих убежище, в то время как в 2014 г. европейские страны подтвердили статус беженцев лишь для 184 665 человек¹. Всего же за 2015 г. в страны ЕС прибыло, по разным оценкам, от 1 до 1,8 млн беженцев и нелегальных мигрантов².

Европейский союз и миграционный кризис

Исследователи называют разные причины неконтролируемого увеличения числа иммигрантов – военные действия, экономические проблемы, политическая нестабильность, религиозные и межэтнические конфликты, политические репрессии и другие. И хотя некоторые страны Европейского союза подчас несут прямую или косвенную ответственность за политическую нестабильность и даже военные действия (Ирак, Сирия, Ливия) в названных регионах, ЕС оказался не готов к приёму, размещению и социальной адаптации хлынувшего потока бе-

© **Канунников Анатолий Алексеевич** – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Центра проблем социального развития Европы Отдела социальных и политических исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: a-a-kanunnikov@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию: 09.08.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420207885>.

¹ Migration Policy Debates. OECD, №7. September 2015. URL: <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf> (дата обращения: 09.07.2020).

² Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках. BBC. 19.02.2016. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts (дата обращения: 09.07.2020).

женцев и мигрантов, нуждающихся в защите и помощи.

В 2016 г. в страны Европейского союза прибыло более 3,3 млн человек, из которых только около трети – из других стран ЕС. Исследования показали, что средний возраст иммигрантов составляет 27,5 лет. На иммигрантов из стран, не являющихся членами ЕС, приходится, в частности, в Испании 56,8% от общего числа въехавших в страну. Удельный вес иностранцев, проживающих в Испании, в 2017 г. составил 12,9% от общего количества населения¹.

В 2017 г. сложилась ситуация, когда 21,6 млн человек, т.е. 4% от общего числа населения государств – членов ЕС, прибыли из стран, не входящих в Европейский союз. К этому следует добавить 16,9 млн мигрантов из государств – членов ЕС, которые жили вне собственных стран. Таким образом, к началу 2020 г. в странах Евросоюза находилось до 40 млн иностранцев, что несло потенциальную угрозу различного рода конфликтов, в том числе на национальной почве².

Возникающие проблемы, связанные с миграционным кризисом в странах Европейского союза, и динамика их развития довольно подробно изучаются многими российскими экспертами, в том числе учёными Института Европы РАН³. Эта тема также внимательно анализируется за рубежом⁴. На основе глубокого изучения проблем, возникающих в связи с миграционным кризисом, государства – члены ЕС принимают необходимые меры, а в ряде случаев даже вносят изменения в существующее законодательство⁵.

В Испании проблемы, связанные с ростом числа иммигрантов, воспринимаются не так остро, как в некоторых других странах Евросоюза. По данным опроса Евробарометра, в мае 2018 г., проблемы иммиграции не вошли в число основных забот граждан Испании. Только 6% опрошенных назвали иммиграцию среди двух наиболее важных проблем для страны, в то время как в среднем по Европейскому союзу этот показатель равнялся 21%. Испанцев гораздо больше волнуют такие проблемы, как безработица, экономика, здравоохранение, образование и пенсионное обеспечение. Хотя в Испании 27% опрошенных воспринимают лавинообразную иммиграцию больше как основную проблему для ЕС, всё равно этот показатель ниже среднего по Европейскому союзу – 38%⁶.

И тем не менее, испанцы признают, что миграционный кризис затронул многие стороны жизни общества. Основываясь на анализе 20-летнего опыта приёма иммигрантов, эксперты Экономического и социального совета Испании также считают, что её превращение в страну, открытую для иммиграционных потоков, привело к значительным изменениям, коснулось всех измерений социальной реальности. В специальном докладе этого Совета выделяются три основные проблемы, решение которых необходимо при интеграции и социальной адаптации иммигрантов:

- возможность трудоустройства, как основное и определяющее условие для нормальной жизни человека и обустройства домашнего очага;

¹ Consejo económico y social. España, departamento de publicaciones. «La inmigración en España: efectos y oportunidades». P. 26-27.

² Ibid.

³ См., например: Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов / под ред. Ал.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019; Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции / под ред. Л.Н. Шишелиной. М.: Ин-т Европы РАН, 2017; Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза. М.: Русский сувенир, 2010.

⁴ Pécoud A., Esperti M. Are NGOs responsible for the migration crisis in the Mediterranean? 20.06.2017. URL: <http://theconversation.com/are-ngos-responsible-for-the-migration-crisis-in-the-mediterranean-79699> (дата обращения: 09.07.2020); Cusumano E., Villa M. Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration? // Policy Briefs. 2019. 22. и др.

⁵ Канунников А.А. Взгляд неправительственных организаций Центральной Европы на миграционный кризис в ЕС (на примере Венгрии) // Современная Европа. 2019. №7. С. 186-195.

⁶ Consejo económico y social... P. 200-201.

- доступ к основным возможностям государства всеобщего благосостояния, в широком смысле этого слова – от материальной поддержки до возможности получения образования, жилья и социальных услуг, медицинского обслуживания и так далее;

- обеспечение участия людей иностранного происхождения в различных сферах общественной жизни Испании, а также повышение положительного отношения к иммигрантам, развитие межкультурного диалога и развитие отношений между сообществами¹.

Главная проблема решения этих трёх задач интеграции мигрантов в испанское общество заключается в обеспечении возможности трудоустройства. Но в действительности условия для получения работы мигрантами и коренными жителями заведомо не равны, поскольку трудоустройство иммигрантов в Испании регламентируется отдельными законами и нормативными актами.

Основная тяжесть, конечно, ложится на плечи государства. Однако исполнительная и законодательная власть не могут эффективно действовать без поддержки широких слоёв общества. Именно поэтому решение проблем, связанных с миграционным кризисом в Испании и Европейском союзе в целом, во многом зависит от того, какую позицию по этому вопросу займут организации гражданского общества и насколько активно они включатся в работу по исправлению сложившегося положения дел.

Анализируя международную практику, следует отметить, что неправительственные организации в разных странах мира достаточно активно вовлечены в работу с иммигрантами. Многие из них, включая испанские НПО, сотрудничают с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международной организацией по миграции (МОМ).

Поддержка иммигрантов НПО Испании

Нерешённые проблемы, связанные с миграционным кризисом, не могут не беспокоить общественность Испании и организации гражданского общества. В меру своих сил и возможностей многие неправительственные организации пытаются облегчить тяжёлое положение мигрантов и помочь им, поскольку видят, что властные структуры Испании пока не в состоянии найти приемлемого для всех решения миграционной проблемы. Такое положение сохраняется не только на уровне отдельных стран, но и Европейского союза в целом. При этом следует иметь в виду, что главное правило организаций гражданского общества заключается в том, что они сами определяют свои цели, исходя из собственного понимания процессов общественного развития, сами определяют формы и методы своей работы и сами находят источники финансирования своих программ.

Большинство испанских неправительственных организаций видят свою задачу в интеграции иммигрантов в жизнь страны их прибытия. Речь идёт, прежде всего, о защите их прав, предоставлении убежища и медицинской помощи. Важно помочь людям, спасающимся от насилия и оказавшимся в Испании, юридически правильно оформить все документы для законной интеграции. Однако процесс легализации очень сложен, а условия, в которых пребывают многие из иммигрантов, являются негуманными. Поэтому НПО делают всё возможное, чтобы обеспечить юридически законное включение иммигрантов в жизнь общин, оказывая им необходимую помощь.

В этом смысле весьма показательна деятельность религиозных неправительственных организаций – «Общая структура» (Marco Común). Отзываясь на личные трагедии людей, вынужденных покинуть свой дом, ряд испанских религиозных организаций – «Каритас Испа-

¹ Ibid. P. 89.

нии», «Епископальная комиссия по миграции», «Справедливость и мир», «Конференция испанских верующих» (CONFER) и «Социальный сектор Общества Иисуса» – сформировали внутрицерковную сеть НПО. Они утвердили направления общей работы по защите достоинства и прав человека. «Гостеприимство, достоинство и уважение прав» – вот три «ключа» социальных организаций испанской церкви, которые способны, по их мнению, открыть двери решения проблем иммигрантов¹. В принятом этими организациями документе «Общая структура внутрицерковной сети перед лицом текущей ситуации» (Marco Común de la Red Intraeclesial frente a la situación actual) говорится, что эти НПО намерены консолидировать совместно с государством стратегию «глобального и скоординированного ответа на реальность миграции в нашей стране, которая в последние месяцы усугубилась с появлением новых сценариев в рамках Европейского союза»².

Входящие в это объединение НПО следующим образом определили цели своей деятельности:

- продолжить совместные усилия по скоординированному участию Церкви в этой работе и «духовно питать различные пространства каждого из наших объектов, в соответствии с его миссией и харизмой»;
- публично поддержать общий дискурс и общую точку зрения на миграционный процесс во всех его аспектах, а также разъяснять в христианских общинах необходимость защиты прав мигрантов и беженцев, развивать культуру терпимости и уважения, основанную на духе гостеприимства;
- ценить прекрасную возможность проявления различной социальной и общественной поддержки людей, ищущих международную защиту.

Организации, подписавшие общий документ, исходят из следующего:

во-первых, сложившееся положение дел является не только стихийной чрезвычайной ситуацией, но и стало результатом миграционной политики, ориентированной исключительно на управление потоками мигрантов;

во-вторых, создавшаяся ситуация касается не только людей, ищущих международную защиту, но и затрагивает достоинство и права всех мигрантов;

в-третьих, важно начать поиски долгосрочной перспективы, которая устраним в Европе причины вынужденной миграции;

в-четвёртых, необходимо срочно трансформировать «проблему» в «возможность», поскольку миграция – это возможность для развития народов³.

Для выхода из миграционного кризиса, по их мнению, Европейскому союзу необходимо устранить причины, вызвавшие этот кризис, а не сосредотачиваться только на разработке срочных планов по приёму и интеграции беженцев, подготовке различных гуманитарных программ. Ключевым направлением деятельности эти НПО считают обеспечение мира и развития как в странах, откуда идут потоки беженцев, так и в транзитных странах, через которые беженцы попадают в Европу. Необходимо устранить такие причины, вынуждающие к миграции, как вооружённые конфликты, бедность и неравенство, изменение климата, конкуренция за природные ресурсы, коррупция и торговля оружием. Следует также увеличить официальную помощь в целях развития со стороны государств – членов ЕС до обещанных 0,7% ВВП. Её нужно оказывать, прежде всего, наиболее уязвимым и наименее развитым странам.

¹ CONFER. Hospitalidad, dignidad y derechos: claves del Marco Común de Trabajo con refugiados y migrantes de las entidades de acción social de la Iglesia en España <http://www.confer.es/noticias/nota-de-prensa-marco-comun-red-intraeclesial> (дата обращения: 09.07.2020).

² Ibid.

³ Ibid.

В адрес ООН высказано требование поддержать действия, которые обеспечивают мир в зонах конфликта. Кроме этого обращено внимание на необходимость устранить коренные причины торговли людьми. Крайне важно рассматривать пострадавших от торговли людьми не как правонарушителей, а как жертв преступлений, которые имеют право на эффективную помощь.

НПО внутрицерковной сети согласились работать сообща и координировать как внутренние усилия, так и общественные инициативы по защите политики приёма и интеграции иммигрантов. Они обязались приложить все усилия, чтобы повлиять на изменение стереотипов, борясь с расистскими и ксенофобскими дискурсами в испанском обществе.

Следуя позиции Католической церкви, организации «Общей структуры», призывают своих сограждан найти «вдохновение в притче о добром самаритянине», изложенной в Евангелие от Луки, Глава 10, стихи 30-37, и «преодолеть страх встретить другого, незнакомца, иностранца и признать его человеком»¹. Очевидно, так религиозные организации Католической церкви Испании откликнулись на Послание Папы Римского Франциско по случаю Всемирного дня мигранта и беженца, сказавшего, что «мигранты – это наши братья и сёстры, которые ищут лучшей жизни – вдали от бедности, голода и эксплуатации»².

И многие другие неправительственные организации Испании среди первоочередных задач также видят необходимость организации приёма беженцев на принципах гостеприимства и радушия. Так, НПО «Солидарная сеть встречи» (Red solidaria de acogida)³ выступает за свободу передвижения людей по всему миру. Со свойственной многим НПО категоричностью, она осуждает иммиграционные законы Испании и ЕС, и прежде всего – о приёме иммигрантов и размещении их в местах проживания. Она считает, что к перемене места жизни людей вынуждают многочисленные нарушения прав человека, а это войны, голод, социальное неравенство, изменение климата, экологические катастрофы, преследование принадлежащих к ЛГБТ сообществу.

Формы работы организаций самые разные – проведение демонстраций, участие в переговорах, организация сетевых кампаний. Организации оказывают прямую помощь и поддержку беженцам и мигрантам, которые живут по соседству или следуют транзитом.

«Солидарная сеть встречи» резко критикует государственные учреждения, напоминая, что «в течение четырех лет защищает права перемещающихся людей», и всё это время получает на свои петиции одни и те же ответы от Министерства труда, миграции и социального обеспечения, которое перекладывает ответственность за решение проблем на соответствующие городские власти или обвиняет самих людей, вместо того, чтобы защищать их. «Реальность такова, что до этих людей никому нет дела», – говорится в заявлении этой организации, которая в 2015 г. принимала более 130 человек каждую неделю, требуя от властей Мадрида выделения и обустройства помещения для их размещения. Резкой критике подвергается и Министерство внутренних дел за то, что оно фактически «нарушает права людей, ищущих международную защиту», затягивая оформление необходимых документов⁴.

Другую сторону проблемы видят организации, входящие в движение «За права мигрантов» (Migrantes con derechos). Они уверены, что следует ставить вопрос шире – «о нарушении прав всех нас как принимающего общества»: недопустимо, когда «целые семьи вынуж-

¹ Hospitalidad, dignidad y derechos ...

² Сибирская католическая газета. Послание Папы Франциска на Всемирный день мигранта и беженца. URL: <https://sib-catholic.ru/poslanie-papyi-frantsiska-na-vsemirnyiy-den-migranta-i-bezhentsa/> (дата обращения: 09.07.2020).

³ Red solidaria de acogida. URL: http://redsolidariadeacogida.es/?page_id=464 (дата обращения: 09.07.2020).

⁴ RTVE. La sociedad civil acoge a los migrantes y denuncia la desidia de los políticos españoles <https://www.rtve.es/noticias/20191218/sociedad-civil-acoge-migrantes-denuncia-desidia-politicos-espanoles/1994046.shtml> (дата обращения: 09.07.2020).

дены жить буквально на улице» из-за того, что власти не могут разместить их в имеющихся помещениях¹.

Со своих позиций и в меру собственных возможностей пытаются участвовать в преодолении последствий миграционного кризиса путём приёма и размещения иммигрантов такие неправительственные организации, как «Добро пожаловать, беженцы, в Испанию», «Ассоциация женщин Гватемалы», «Мадридский кружок молчания», Бразильская культурная ассоциация «Малока», «Антимилитаристская ассамблея Мадрида», «Коллектив ненасилия» и многие другие².

Однако не всегда неправительственным организациям Испании удаётся согласовать свои акции и работу не только с государственными учреждениями собственной страны, но и с государствами – членами ЕС. Например, в августе 2019 г. НПО «Распростёртые объятия» спасла в открытом море 151 человека, и судно организации с беженцами на борту следовало к побережью Италии, чтобы высадить их на берег. Однако власти, ужесточившие к этому времени законодательство по борьбе с незаконной миграцией, воспрепятствовали кораблю войти в итальянский порт. Новые законы фактически запрещали деятельность гуманитарных организаций, помогавших мигрантам в Средиземном море. Теперь владельцы судов, которые вопреки запрету властей причалят к берегам Италии с беженцами на борту, могут быть оштрафованы на 1 млн евро. Кроме того, закон разрешает арестовывать капитанов спасательных кораблей, а сами суда – задерживать³.

Активисты организации заявили в соцсетях, что её подопечные «брошены Европой», а полторы сотни спасённых людей заперты на гуманитарном судне и более 10 дней ждут разрешения сойти на берег. Действительно, в этой ситуации страны ЕС не спешили впускать мигрантов, дрейфующих в 30 км от итальянской Лампедузы. В защиту иммигрантов вступился даже испанский актер Хавьер Бардем, который попросил власти Мадрида вмешаться в разрешение этого конфликта. «Мы просим исполняющего обязанности премьера испанского правительства Педро Санчеса возглавить процедуру распределения беженцев между странами европейской семьи. Испания – родина организации «Распростёртые объятия», все её сотрудники – испанцы, которые с риском для жизни спасают людей», – заявил он в те дни. Вопрос был решён. Однако эта организация, спасающая с сентября 2015 г. по январь 2020 г. 60 515 жизней, помогая людям достичь суши, решила продолжать свою гуманитарную миссию⁴.

Несмотря на разного рода запреты и трудности, «Распростёртые объятия» поддержали другие НПО, спасающие беженцев в Средиземном море, – немецкая организация «Sea Watch» и французская «SOS Mediterranee»⁵.

* * *

Таким образом, многие неправительственные организации Испании, от религиозных до благотворительных, достаточно активно вовлечены в работу с беженцами и иммигрантами. Они координируют свою деятельность с международными организациями, с НПО других

¹ Ibid.

² Ibid.

³ El Diario. El Gobierno italiano aprueba imponer multas de hasta un millón de euros a ONG que salven vidas sin permiso. URL: https://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-italiano-aprueba-ONG-Salvini_0_928107839.html (дата обращения: 09.07.2020).

⁴ NGO – Help us to keep going! – Open Arms. URL: <https://www.openarms.es/en/our-missions> (дата обращения: 09.04.2020).

⁵ Портякова Н. Тест на гуманизм: НПО не бросят беженцев в море, невзирая на запреты. Известия.ru, 09.08.2020. URL: <https://iz.ru/907489/nataliia-portiakova/test-na-gumanizm-npo-ne-brosiat-bezhentcev-v-more-nevzirai-na-zaprety> (дата обращения: 09.07.2020).

стран Европейского союза, создают объединения национальных организаций для решения проблем миграционного кризиса. Большинство из них видят свою задачу в интеграции иммигрантов в жизнь Испании. Речь идёт, прежде всего, о защите их прав, предоставлении убежища и медицинской помощи. НПО не только проводят массовые выступления, обсуждают проблемы беженцев с представителями власти и СМИ, организуют сетевые кампании, но и оказывают прямую помощь и поддержку беженцам и мигрантам, которые живут по соседству или следуют транзитом. Испанские НПО резко критикуют государственные учреждения своей страны и Евросоюза, призывая их более решительно и эффективно решать проблемы беженцев. Опыт Испании показывает важность диалога власти и гражданского общества в поиске удовлетворяющего всех решения миграционного кризиса в Европейском союзе.

Список литературы

Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции / под ред. Л.Н. Шиселиной. М.: Ин-т Европы РАН, 2017.

Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов / под ред. Ал.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019.

Канунников А.А. Взгляд неправительственных организаций Центральной Европы на миграционный кризис в ЕС (на примере Венгрии) // Современная Европа. 2019. №7. С. 186-195. DOI: 10.15211/soveurope72019186195.

Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза. М.: Русский сувенир, 2010.

References

Cusumano, E., Villa, M. (2019) Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration? 22. Florence: Migration Policy Centre. DOI: 10.2870/644458.

Pécoud, A., Esperti, M. Are NGOs responsible for the migration crisis in the Mediterranean? The conversation. June 06, 2017. Available at: <http://theconversation.com/are-ngos-responsible-for-the-migration-crisis-in-the-mediterranean-79699> (accessed 20.08.2020).

Shishelina, L.N. (ed.) (2017) Vishegradskaja chetvjorka v Evropejskom sojuze: dilemmy konvergencii [The Visegrad four in the European Union: dilemmas of convergence]. Moscow: IE RAN. (In Russian).

Gromyko, Al.A. (ed.) (2019) Global'nye i regional'nye aspekty migracionnyh processov [Global and regional aspects of migration processes]. Moscow: IE RAN. (In Russian).

Kanunnikov, A.A. (2019) Vzglyad nepravitel'stvennyh organizacij Central'noj Evropy na migracionnyj krizis v ES (na primere Vengrii) [Views of Non-governmental Organizations of Central Europe on Migration Crisis in the EU (the case of Hungary)]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe]. 7. P. 186-195. (In Russian). DOI: 10.15211/soveurope72019186195.

Potemkina, O.Ju. (2010) Immigracionnaja politika Evropejskogo sojuza [EU Immigration policy]. Moscow: Russkij souvenir. (In Russian).

Spanish Civil Society Contribution in Overcoming the Migration Crisis

Author. Anatoly Kanunnikov, Doctor of Political Sciences, Leading Researcher, Center for Problems of Social Development of Europe, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** a-a-kanunnikov@yandex.ru.

Abstract. The article shows the breadth of non-governmental organizations in Spain, from religious to charitable, that are involved in work with refugees and immigrants. It is noted that they coordinate their activities with international organizations, with NGOs from other countries of the European Union, create associations of national organizations to solve the problems of the migration crisis. The forms of NGO work on the integration of immigrants into the life of Spain are analyzed. Specific examples of the work of NGOs on the integration of immigrants into all spheres of social, political and economic life in the country are shown. It is noted that Spanish NGO's sharply criticize the state institutions of their country and of the European Union, urging them to more decisively and effectively solve refugee problems. In conclusion, the author emphasizes the importance of the participation of non-governmental organizations in the search for solutions to overcome the migration crisis in Europe.

Key words: civil society, non-governmental organizations, Spain, European Union.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran420207885>.