

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520213137>

МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС В ЕС: ПИК ПРОЙДЕН?

Ольга Юрьевна Потемкина*

ИЕ РАН, Москва, Россия, e-mail: olga_potemkina@mail.ru, ORCID: 0000-0002-9844-4093

Ссылка для цитирования: Потемкина О. Ю. Миграционный кризис в ЕС: пик пройден? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. №5. С. 31-37. DOI: 10.15211/vestnikieran520213137

***Аннотация.** В статье рассматривается возможность повторения миграционного кризиса 2015–2016 гг. в Европейском союзе. Приведя статистику перемещенных лиц в пределах Афганистана и в соседние страны, автор делает вывод о потенциальной угрозе чрезвычайного миграционного притока в Европу. Приводятся факторы, которые могут вызвать значительный отток населения из страны. В то же время существует немало препятствий, мешающих большому числу афганских претендентов на убежище достичь границ Евросоюза: внешнее давление на правительство талибов для сохранения контроля над эмиграцией, удаленность от Европы и высокая цена транзита, меры ЕС по укреплению внешней границы. Автор полагает, что вероятность повторения масштабного миграционного кризиса в ближайшее время не велика. Однако в перспективе он не исключен, если не осуществляются планы Евросоюза и международного сообщества удержать афганских беженцев в соседних странах. Пока же предложения Комиссии встречают критику как депутатов Европарламента, так и правозащитных организаций. Намерение создать «региональные платформы» для приёма беженцев в соседних с Афганистаном странах не встречает там поддержки.*

***Ключевые слова:** Афганистан, беженцы, ищущие убежище, гуманитарный коридор, региональные платформы, талибы, терроризм, безопасность, миграционный кризис.*

Статья поступила в редакцию: 09.10.2021.

MIGRATION CRISIS IN THE EU: IS THE PEAK PASSED?

Olga Yu. Potemkina

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia,
e-mail: olga_potemkina@mail.ru, ORCID: 0000-0002-9844-4093

For citing: Potemkina, O.Yu. (2021). Migration crisis in the EU: is the peak passed? Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN 23(5): 31-37. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran520213137

***Abstract.** The article analyses the prospects of a new migration crisis in the European Union. Referring the statistics of displaced persons within Afghanistan and the neighboring countries, the au-*

thor predicts potential threat of an emergency migration influx to Europe. The factors are proposed that can cause a significant outflow of population from the country, but at the same time obstacles preventing a large number of Afghan asylum seekers from reaching the borders of the European Union: external pressure on the Taliban government to maintain control over emigration, remoteness from Europe and the excessive cost of travel, EU measures to strengthen the external border. The author concludes that there is a small probability of new large-scale migration crisis in the short term but does not exclude it in the long term if the plans of the European Union and the international community to assign responsibility for Afghan refugees to neighboring countries are not implemented. In the meantime, the author notes, the plans of the European Union are criticized by both MEPs and human rights.

Key words: *Afghanistan, refugees, asylum seekers, humanitarian corridor, regional platforms, Taliban, terrorism, security, migration crisis.*

Article received: 09.10.2021

Решение США и НАТО вывести войска из Афганистана и последующий стремительный захват власти талибами напугали афганцев, которые имели основания опасаться за своё будущее. Сегодня по всему миру насчитывается 2,9 млн афганских беженцев и просителей убежища, которые составляют крупнейшую группу населения планеты, нуждающихся в гуманитарной защите.

Перспективы эмиграции из Афганистана

Международное сообщество обеспокоено вероятностью серьёзного миграционного кризиса, если резко вырастет число афганцев – вынужденных переселенцев. По оценкам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, при самом негативном сценарии 515 тыс. претендентов на убежище могут покинуть страну до конца 2021 г. Крупномасштабная миграция прежде всего затронет соседние государства, особенно Пакистан и Иран, которые уже зарегистрировали более 2,2 млн афганских беженцев (Afghanistan Situation External 2021). Однако афганцы могут искать убежища и в Европе, спровоцировав новый кризис. Опасаясь повторения чрезвычайной ситуации, европейские политики ранее настаивали на высылке в Афганистан мигрантов, получивших отказ в убежище, однако вынуждены были изменить тактику по мере того, как талибы набирали силу (Eurostat 2021).

Вероятность нового миграционного кризиса, в первую очередь, зависит от действий Талибана по установлению экономической и политической стабильности в стране, правил, которым они будут следовать (например, в отношении прав женщин и девочек на образование и работу), успехов в противостоянии запрещённому в России Исламскому государству (ИГ). Неспособность талибов сформировать инклюзивное правительство, приемлемое для всех афганцев, наряду с продолжающейся засухой, которая усугубила гуманитарную ситуацию, может увеличить число людей, готовых бежать. Мировые державы обеспокоены и тем, что раздробленный Афганистан может снова стать пристанищем террористов.

Хотя сохраняется вероятность того, что возобновление боевых действий, экономическая катастрофа или нарушение гражданских прав приведут к крупномасштабному оттоку населения, всё же такое развитие событий пока не очевидно. Лидеры талибов заверяют, что будут вести себя иначе, чем прежде, проявляя большую терпимость и уважение к женщинам и правам меньшинств. Усилия международного сообщества могут повлиять на работу нового пра-

вительства, в том числе и на его старания сохранять контроль над эмиграцией. Внешнее давление, особенно со стороны соседей Афганистана, которые вложили огромные дипломатические ресурсы для предотвращения масштабного перемещения людей, может ограничить возможности покинуть страну.

Перспективы миграционного оттока из страны зависят и от того, оставит ли мировое сообщество Афганистан без должного внимания после вывода международных сил. Финансовая и другая гуманитарная помощь будут как никогда важны в ближайшие месяцы и годы. Соединённые Штаты и НАТО ранее обещали продолжать оказывать поддержку Афганистану, но другие государства и такие многосторонние институты, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, заморозили доступ новых властей к деньгам. Заявления талибов о соблюдении прав граждан и формирование временного правительства свидетельствуют о надеждах их лидеров получить международное признание, избежать дипломатической и финансовой изоляции, что ускорило бы приток внешней помощи. Европейский союз, например, заявил, что получение средств, которые он пообещал выделить в целях развития, зависит от уважения свобод и соблюдения прав человека в Афганистане.

Для перспектив миграционного исхода из Афганистана имеет значение и возможность новой полномасштабной гражданской войны. Партизанские действия, которые ведёт Национальный фронт сопротивления Афганистана, базирующийся в провинции Панджшер, как и напряжённость в отношениях талибов с региональным филиалом ИГ, стоявшим за серией терактов в стране, несомненно, осложняют сложившуюся ситуацию. Возобновление военных действий поставит под угрозу формирование правительства талибов и может ещё больше ограничить возможности международных организаций осуществлять проекты в области развития и оказывать поддержку надлежащему управлению.

В случае же возникновения крупномасштабных потоков ищущих убежище, в краткосрочной перспективе пострадают, скорее всего, Пакистан и Иран, а впоследствии и государства Центральной Азии, которые ранее уже выступали против размещения афганских беженцев. Во многих соседних странах беспокойство по поводу неопределённой ситуации в Афганистане усугубилось экономическими последствиями пандемии *COVID-19*, а для Ирана – продолжающимися разрушительными санкциями США. Иран и Пакистан страдают также из-за нехватки воды, что может усилить их нежелание принимать афганцев (Sayed, Sadat, Khan 2021).

В настоящее время распространение миграционного кризиса за пределы региона и в конечном счёте в Европу, кажется маловероятным, по крайней мере, в ближайшей перспективе – считают лидеры Евросоюза. Одно из препятствий – высокая стоимость переезда, от 2 до 10 тыс. долларов, которую контрабандисты взимают с просителей убежища (UNODC 2021). Учитывая ужасающую нищету в Афганистане, где более трети населения живёт за международной чертой бедности в 1,9 долл. в день, эти расходы намного превышают возможности большинства афганцев. Их финансовое положение стало ещё более затруднительным после начала пандемии. Весьма лаконично сложившуюся ситуацию описал Ж. Боррель, Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, выступая на пленарной сессии Европарламента 14 сентября 2021 г.: «Эти люди не приедут в Европу, потому что у них нет сил» (Europe Daily Bulletin 2021: 11).

Кроме того, многие афганцы знают об опасностях незаконной миграции и строгих мерах пограничного контроля, которые были введены Евросоюзом в начале пандемии. Турция, которая уже приняла более 3,6 млн сирийских беженцев и является главным транзитным узлом для афганских просителей убежища и других мигрантов, направляющихся в Европу, на-

чала укреплять свою границу с Ираном трёхметровой стеной, рвами и колючей проволокой. Греция тем временем завершила строительство 40-километрового ограждения вдоль своей границы с Турцией. Министры внутренних дел 12 государств-членов 7 октября в письме Еврокомиссии призвали её узаконить ограждения на внешней границе ЕС в новой редакции Шенгенского кодекса. Комиссия отказалась профинансировать предложение из фондов ЕС, но в принципе не возражала, заявив, что способ охраны границы – дело государств-членов. Таким образом, попасть в Европу ищущим убежище будет очень сложно.

Европейский союз готовится к наплыву ищущих убежище

В сентябре 2021 г. Евростат опубликовал данные, свидетельствующие о росте претендентов на статус беженца ещё до вывода американских войск из Афганистана. Число обратившихся за убежищем составило почти 103 тыс. человек во II квартале 2021 г., что на 115% больше, чем год назад (48,4 тыс.), и на 9% больше, чем в I квартале 2021 г. (95,3 тыс.). Во II квартале 2021 г. афганцы занимали второе место после сирийцев (13% от общего числа заявителей), отправляя ходатайства в Германию, Францию и Испанию (Eurostat 2021). В то время как в самом Афганистане число перемещённых лиц исчисляется несколькими миллионами, Международная организация по миграции (МОМ) заявила, что трудно оценить, сколько людей покинут страну и регион ради Европы.

Вспоминая о миграционном кризисе 2015–2016 гг., европейские лидеры, хотя и считают повторение событий маловероятным, начали готовиться к худшему сценарию. 31 августа 2021 г. на встрече в Брюсселе министры внутренних дел стран ЕС и Шенгенской зоны приняли совместную декларацию. Они обязались увеличить помощь, в частности, финансовую, соседям Афганистана и международным организациям, занимающимся перемещёнными лицами (Council of the EU... 2021).

На данном этапе министры отказались представить конкретные предложения по приёму ищущих убежище в ЕС, мотивируя своё решение тем, что до сих пор не было зарегистрировано крупных потоков беженцев, и, следовательно, не объявлено чрезвычайное положение, требующее принятия немедленных мер. Кроме того, государства-члены, как и в период прошлого кризиса, опасаются, что призыв к расселению мигрантов лишь усилит миграционный поток, о чём в открытую высказались на заседании Совета представители Германии и Дании. Австрия, Чешская Республика, Венгрия и Польша выступили против приёма афганцев в принципе.

Подтвердив решимость действовать сообща, чтобы предотвратить неконтролируемые крупномасштабные потоки нелегальной миграции из Афганистана, Совет заявил об увеличении помощи своим соседям в регионе, чтобы «укрепить их возможности по обеспечению защиты, достойных и безопасных условий приёма и существования беженцев». Министры пока не стали обсуждать источники финансирования и конкретный размер помощи, подлинная цель которой – удержать афганских мигрантов за пределами Евросоюза. В совместной декларации не была названа ни одна страна – потенциальный получатель поддержки, зато распланы усилия для «укрепления возможностей», например, расширение мандатов соответствующих учреждений ЕС, в частности, Управления по поддержке предоставления убежища (EASO), агентства Фронтекс и Европола.

Главный же акцент в декларации и дискуссии на заседании Совета был сделан на безопасности и предотвращении новых террористических угроз. Министры единогласно назвали главной своей обязанностью «защиту граждан ЕС от террористических нападений». Так, Польша и Венгрия, со ссылкой на антииммигрантские настроения населения, отказались, как и прежде, принимать ищущих убежище, заявив, что они представляют угрозу безопасности и

бросают вызов традиционному составу их обществ. ЕС подтвердил намерение использовать все имеющиеся у него инструменты для тщательного мониторинга и реагирования на события в Афганистане, которые могут «повлиять на безопасность», и добиваться, чтобы «режим Талибов прекратил все связи с международным терроризмом».

Единственной страной, напомнившей о международных обязательствах Евросоюза и государств-членов, оказался Люксембург, чей министр внутренних дел, едва не сорвал подписание совместной декларации и раскритиковал коллег по Евросоюзу, в том числе Австрию и Словению, за то, что они «делают всё возможное, чтобы предотвратить приезд беженцев в Европу». Жана Ассельборна не устроил акцент на «новые угрозы», он призвал государства-члены последовать примеру Великобритании, которая согласилась принять 20 тыс. афганцев. Евросоюзу следует «послать сигнал» и «дать надежду», «афганцы должны увидеть помощь не только от Великобритании», – заявил люксембургский министр и пригрозил заблокировать принятие документа. Положение спасла Илва Йоханссон, член Комиссии, курирующая внутренние дела и юстицию. Люксембургский министр смягчился, когда она объявила о готовящемся Форуме высокого уровня для обсуждения с международными партнёрами ЕС обязательств по переселению афганских беженцев, в частности «женщин и детей, а также других лиц, находящихся под угрозой, таких как адвокаты, судьи и журналисты».

Ожидаемо с критикой позиции Евросоюза по отношению к потенциальному росту миграционного потока выступили правозащитные организации. Так Оксфам¹ обвинил страны ЕС в том, что они «умыывают руки, устранившись от своего международного обязательства предоставлять убежище тем, кто ищет безопасности, и сваливают ответственность на другие страны» (Joint Statement 2021).

Бурное негодование позиция Совета вызвала и у депутатов Европарламента (ЕП), которые подчеркнули необходимость совместных действий на основе солидарности для приёма афганских беженцев. Председатель подкомитета ЕП по правам человека, представитель фракции социал-демократов Мария Арена была «шокирована» декларацией министров внутренних дел ЕС о том, что следует полагаться на соседние с Афганистаном страны для решения проблем миграции. «Это не тот путь, которым мы хотим продвигать европейские ценности», – предупредила евродепутат, указав, что в некоторых из этих стран, таких как Иран и Пакистан, стандарты в области прав человека значительно отличаются от принятых в ЕС, поэтому вряд ли стоит ожидать от них достойного приёма ищущих убежище. Представители Зелёных / Европейского свободного альянса призвали оказать помощь беженцам, провести международную гуманитарную конференцию, сопоставимую с конференцией 1979 г. по Вьетнаму, и «немедленно активировать гуманитарные коридоры» для афганцев, которые сотрудничали с европейцами до прихода к власти талибов на основе Директивы о временной защите (2001/55/ЕС), которая была принята в 2001 г. и никогда не использовалась (European parliament 2021).

План Комиссии привлечь соседние с Афганистаном страны к сотрудничеству ожидаемо не вызвал энтузиазма и у них. ЕС надеялся представить предложение о «региональных платформах» в ходе Генеральной Ассамблеи ООН 14 сентября 2021 г. странам, имеющим протяжённую границу с Афганистаном – Ирану, Таджикистану, Туркменистану, Узбекистану и Пакистану. Пакистан, чью границу ежедневно пересекают тысячи афганцев, первым отверг идею, предложив Евросоюзу присоединиться к своей собственной «платформе». Туркменистан не пускает афганцев в принципе. Хотя Таджикистан и Узбекистан продемонстриро-

¹ Международная организация, была основана в Оксфорде в 1942 г. как Оксфордский комитет помощи голодающим (англ. Oxford Committee for Famine Relief).

вали готовность служить транзитными пунктами для тех, кто покидает Афганистан, они также не намерены принимать беженцев для длительного пребывания. О том, что у Турции больше нет «ни потенциала, ни терпения, чтобы справиться с новыми волнами миграции», объявил и президент Эрдоган, который призвал «заинтересованные стороны» внести вклад «на основе справедливого распределения ответственности».

Тем не менее в ходе состоявшегося 7 октября в Брюсселе Форума высокого уровня по переселению Евросоюз продолжил настаивать на «аутсорсинге» миграционных проблем и не смог ответить на призыв УВКБ ООН принять 42,5 тыс. афганцев, нуждающихся в защите, в течение пяти лет. Комиссия продемонстрировала на форуме «более широкий подход к защите людей» другими способами, чем переселение, а цели ООН посчитала в принципе выполнимыми, но для этого государства-члены должны взять соответствующие обязательства. Как страны ЕС относятся к обязательствам по приёму ищущих убежище, давно очевидно. Некоторые прямо отказались это сделать, а другие, за исключением, пожалуй, Ирландии, на словах согласны, но затягивают создание гуманитарных коридоров и ускоренную выдачу виз афганцам.

* * *

Главной реакцией Евросоюза на гуманитарный кризис в Афганистане стали опасения чрезвычайного миграционного притока и возникновения новых террористических угроз. Занятие о правах потенциальных беженцев окончательно отошла на второй план, несмотря на риск дальнейшей потери репутации защитника нуждающихся в международной защите. Такая позиция никак не вяжется со смелыми заявлениями Комиссии об амбициях стать мировым лидером в области помощи ищущим убежище и повести за собой остальные страны.

На протяжении нескольких десятилетий Комиссия стремилась расширить свои полномочия в области политики миграции и убежища. Однако ответ на вызовы афганского кризиса показал, что в ключевом вопросе приёма ищущих убежище у ЕС нет инструментов воздействия на государства-члены, в чём Комиссия и вынуждена была признаться перед ООН и мировым сообществом.

Планы «аутсорсинга» миграционных проблем, в данном случае создания «региональных платформ», до сих пор единогласно поддерживались государствами-членами, но не могли быть реализованы из-за естественного нежелания партнёров Евросоюза принимать ответственность за приток ищущих убежище. Уверенность руководства ЕС в том, что миграционная ситуация 2015–2016 гг. вряд ли повторится, всё же вызывает некоторые сомнения, если учесть, что контрабандисты и торговцы людьми могут освоить новые пути переброски афганцев в Европу.

Список литературы / References

Eurostat. First instance decisions by citizenship and outcome, selected Member States. Q2, 2021. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:T6_First_instance_decisions_by_citizenship_and_outcome,_selected_Member_States,_Q2_2021.png (accessed 10.09.2021).

Afghanistan Situation External Update – 1 September 2021. Bangkok. UNHCR Regional Bureau for Asia and the Pacific. 01.09.2021. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88442> (accessed 10.09.2021).

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. Migrants' smuggling. Available at: <https://www.unodc.org/toc/en/crimes/migrant-smuggling.html> (accessed 10.09.2021).

Europe Daily Bulletin (12790). 15.09.2021.

First-time asylum applicants up by 115% in Q2 2021. Eurostat. 24.09.2021. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210924-1> (accessed 10.09.2021).

Statement on the situation in Afghanistan. Council of the EU. 31.08 2021. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/08/31/statement-on-the-situation-in-afghanistan/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Statement+on+the+situation+in+Afghanistan (accessed 10.09.2021).

Joint Statement: The EU cannot shirk its responsibilities towards Afghans in need of international protection. The International Rescue Committee. 16.09.2021. Available at: <https://eu.rescue.org/press-release/joint-statement-eu-cannot-shirk-its-responsibilities-towards-afghans-need> (accessed 07.10.2021).

The situation in Afghanistan: Essential benchmarks for EU engagement. European parliament. 17.09.2021. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)698019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)698019) (accessed 20.09.2021).

Sayed, N., Sadat, F., Khan, H. (2021). Will the Taliban's Takeover Lead to a New Refugee Crisis from Afghanistan? Migration Policy Institute. 02.09.2021. Available at: <https://www.migration-policy.org/article/taliban-takeover-new-refugee-crisis-afghanistan> (accessed 07.10.2021).

Оганисян, Л.Д. (2021). ЕС и обострение ситуации в Афганистане // Европейский союз: факты и комментарии (105): 114-117. [Oganessian, L.D. (2021). The EU and the aggravation of the situation in Afghanistan. European Union: facts and comments 105: 114-117. (in Russian).] DOI: 10.15211/eufacts32021114117

Потемкина, О.Ю. (2021). Летние испытания для политики миграции и убежища Евросоюза // Европейский союз: факты и комментарии (105): 56-60. [Potemkina, O.Yu. Summer test for the EU migration and asylum policy. European Union: facts and comments 105: 114-117. (in Russian).] DOI: 10.15211/eufacts320215256

Щербак, И.Н. (2021). Афганский кризис: перспективы новой стратегии Евросоюза // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН (4): 7-13. [Shcherbak, I.N. (2021). Afghan Crisis: Prospects for a New Strategy of the European Union. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN (4): 7-13. (in Russian).] DOI: 10.15211/vestnikieran42021714

Шумилин, А.И. (2021). Турция и НАТО: фактор Байдена. Часть 2: Афганистан // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН (4): 15-23. [Shumilin A.I. (2021). Turkey and NATO: the Biden's Factor. Part 2: Afghanistan. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN (4): 15-23. (in Russian).] DOI: 10.15211/vestnikieran420211523