

<https://doi.org/10.30853/manuscript.2018-5.2>

Грушина Мария Игоревна, Грунина Юлия Александровна

**ЭВОЛЮЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ИСПАНИИ В ПЕРИОД КРИЗИСА**

В статье прослеживается и анализируется эволюция миграционной политики Королевства Испания, выявляется позитивный и негативный опыт данной средиземноморской страны в решении миграционного вопроса за последние двадцать лет. Особое внимание авторы акцентируют на проблеме интеграции мигрантов в испанское общество, анализируется опыт Испании в борьбе с нелегальной миграцией в период кризиса. Авторы приходят к выводу, что Мадрид, опираясь на общеевропейские ценности, старается найти баланс между правами своих граждан, правами беженцев и иммигрантов и национальными интересами страны.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/9/2018/5/2.html](http://www.gramota.net/materials/9/2018/5/2.html)

Источник

**Манускрипт**

Тамбов: Грамота, 2018. № 5(91) С. 11-14. ISSN 2618-9690.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/9.html](http://www.gramota.net/editions/9.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/9/2018/5/](http://www.gramota.net/materials/9/2018/5/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hist@gramota.net](mailto:hist@gramota.net)

УДК 94

Дата поступления рукописи: 24.03.2018

<https://doi.org/10.30853/manuscript.2018-5.2>

*В статье прослеживается и анализируется эволюция миграционной политики Королевства Испания, выявляется позитивный и негативный опыт данной средиземноморской страны в решении миграционного вопроса за последние двадцать лет. Особое внимание авторы акцентируют на проблеме интеграции мигрантов в испанское общество, анализируется опыт Испании в борьбе с нелегальной миграцией в период кризиса. Авторы приходят к выводу, что Мадрид, опираясь на общеевропейские ценности, старается найти баланс между правами своих граждан, правами беженцев и иммигрантов и национальными интересами страны.*

*Ключевые слова и фразы:* история Испании; миграционная политика Испании; иммиграция; интеграция мигрантов; европейский миграционный кризис; миграционная политика ЕС.

**Грушина Мария Игоревна**

**Грунина Юлия Александровна**

*Российский университет дружбы народов, г. Москва*

*grushina\_mi@pfur.ru; grunina\_yua@pfur.ru*

### ЭВОЛЮЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ИСПАНИИ В ПЕРИОД КРИЗИСА

Целью настоящей статьи является изучение миграционной политики Испании в период европейского миграционного кризиса, что обуславливает необходимость проведения сравнительного анализа миграционной политики Испании в период до общеевропейского кризиса и во время кризиса (2014–2018 гг.). Кроме того, авторы ставят перед собой задачу выделить и описать особенности процесса интеграции мигрантов в испанское общество на современном этапе.

Для достижения поставленных задач были применены следующие методы исследования: анализ конкретных ситуаций (case studies), связанных с миграцией и миграционной политикой как в ЕС в целом, так и в Испании в частности; интерпретационный анализ политико-правовых документов в сфере политического регулирования миграционных и интеграционных процессов для оценки состояния миграционной политики и ее эффективности; сравнительно-исторический метод (авторы проводят сравнительный анализ миграционной политики Испании до и после кризиса); экспликативные методы. Анализируется как событийный ряд, так и содержание различных договоров Испании с другими странами в сфере миграции, а также законов и декретов в вышеуказанной области.

Актуальность темы исследования определяется, прежде всего, миграционным кризисом, продолжающимся в Европе с конца 2014 года по настоящее время. Поскольку Испания и ранее сталкивалась с проблемой наплыва мигрантов, соответственно, страна имеет опыт и эффективные механизмы её решения. В этой связи представляется целесообразным изучить процесс становления и эволюции миграционной политики Испании.

Одной из основных причин европейского миграционного кризиса стала политика стран ЕС (НАТО) и США, поддерживавших процесс демократизации в арабских государствах в 2011–2012 годах. Ливийский лидер Муамар Каддафи говорил перед смертью: «А теперь слушайте вы, люди из НАТО! Вы бомбите стену, не пропускавшую поток африканской миграции в Европу, стену, останавливавшую террористов “Аль-Каиды”. Этой стеной была Ливия. Вы разрушаете её. За тысячи мигрантов из Африки, за поддержку “Аль-Каиды” гореть вам в аду» [7]. И, как и предвещал Каддафи, после его смерти в Европу, в том числе и в Испанию, хлынул поток беженцев из таких стран, как Ливия, Тунис, Сирия, Египет и Ирак. Сами страны-члены ЕС не были готовы к такому наплыву иммигрантов и не имели четкого плана по их распределению и размещению на территории Европы. Отсутствие четкой предварительно согласованной общеевропейской политики в сфере иммиграции сослужило ЕС плохую службу. Неэффективность в экстраординарных ситуациях механизмов, регулирующих миграционные потоки в Европе, привела к затяжному европейскому миграционному кризису.

Европейский миграционный кризис в значительной степени явился результатом и ответом на многолетнюю политику, проводимую ЕС в сфере миграции в Европе. Среди прочего стоит выделить Женевскую конвенцию 1951 года о статусе беженцев [10], которая поставила страны-члены ЕС в затруднительное положение, поскольку данный документ во многом защищал права беженцев. Таким образом, проблема беспрецедентного наплыва иммигрантов в Европу является общеевропейской проблемой, которую, по мнению Еврокомиссии, решать тоже необходимо совместно. Так, например, предлагается равномерное распределение мигрантов между странами-членами ЕС. Как известно, государства Восточной Европы выступают против данной инициативы. Тем не менее, вступив в Европейский союз, государства взяли на себя определенные обязательства и теперь вынуждены их соблюдать и выстраивать свою миграционную политику с оглядкой на ЕС. Все это относится и к Испании, которая руководствуется положениями Дублинской конвенции 1990 года [1], а также Конвенцией о применении Шенгенского соглашения 1990 года [2].

Однако ситуация Испании в данном вопросе особенная. Ее положение можно сравнить только с положением таких же пограничных стран, как Греция и Италия. Средиземноморские страны Европы первыми столкнулись с увеличением потока нелегальных мигрантов и беженцев. Кроме того, защищая границы Европы, данные государства вынуждены принимать дополнительные меры по обеспечению безопасности

своих собственных стран и границ всего Европейского союза. Все это привело к вынужденным изменениям миграционной политики Испании.

Когда в 2015 году страны Евросоюза осознали опасность и масштаб миграционного кризиса, а также количество людей, штурмующих границы ЕС, было принято решение о проведении совместной операции по борьбе с контрабандой мигрантов в Средиземном море. Первый этап операции был начат в июне 2015 года и в основном включал в себя спасательные операции на море (как известно, несколько тысяч беженцев ежегодно тонет в Средиземном море, пытаясь попасть на европейский континент). Активное участие в данной операции принимала и Испания, предоставившая самолет и фрегат для патрулирования пространства, а также военных. Второй этап операции под названием «София» [5], начавшийся осенью 2015 года, подразумевал еще более решительные действия. Так, помимо спасательных операций происходил досмотр судов на предмет наличия нелегальных мигрантов на борту, а самих контрабандистов арестовывали и отправляли в Италию, где их ждал суд. Операция была продлена, и в 2017 году, помимо всего прочего, страны ЕС стали проводить обучение военно-морских сил и береговой охраны Ливии в целях борьбы с контрабандистами и для проведения спасательных операций; продолжили активно обмениваться информацией с ливийскими ВМС, а также поддерживали запрет на поставку вооружений в Ливию.

Кроме участия в международных операциях, Испания проводит реформу иммиграционной политики и на национальном уровне. Получить убежище в Испании в период кризиса стало весьма проблематично. Так, каждый запрос рассматривается в индивидуальном порядке: беженцу необходимо доказать, что в родной стране существует реальная опасность для его жизни и здоровья, и именно это является мотивом переезда, а не стремление улучшить свое материальное положение.

Также был изменен внутренний распорядок центров временного содержания иммигрантов. 14 марта 2014 года был издан Королевский указ 162/2014 [8], в котором четко была обозначена основная цель существования данных центров. Подобные заведения необходимы для передержки мигрантов перед их депортацией на родину. Причин попадания в центры множество: от отсутствия необходимых документов у иммигранта до совершения различного рода преступлений. Кроме того, был увеличен средний срок содержания мигрантов с 30 дней до 60. Однако в связи с резким увеличением потока иммигрантов в Испанию на данные центры была возложена дополнительная функция, призванная, прежде всего, обеспечивать безопасность граждан Испании. В центрах временного содержания иммигрантов (СИЕ) размещали лиц, незаконно проникнувших на территорию Испании, до выяснения их правового статуса, страны происхождения и состояния здоровья. Данный шаг был сделан в том числе и для того, чтобы нелегальные иммигранты получили кров, питание, юридическую и психологическую помощь после полного опасностей пути из Африки по Средиземному морю, поскольку в Испании, как и в большинстве стран Европы, гуманистические идеалы ценятся высоко. Стоит отметить, что за время европейского миграционного кризиса Испания приняла множество беженцев, страна стоит на третьем месте по числу принятых мигрантов после Германии и Франции [6].

Несмотря на некоторые изменения в миграционном законодательстве страны, Испания была одним из наиболее подготовленных к миграционному кризису государств Европы. Это можно объяснить тем фактом, что с наплывом нелегальных мигрантов Испания сталкивалась и раньше, поскольку имеет водную границу с африканским континентом. Еще за 10-15 лет до общеевропейского миграционного кризиса Мадрид боролся с нелегальной иммиграцией на Канарских островах, а также на юге Испании. Причины миграции были, прежде всего, экономические, позже к ним присоединились последствия «арабской весны». Таким образом, в начале 2000-х гг. Испания в одиночку столкнулась с наплывом мигрантов из стран Западной Африки, как и весь Европейский союз впоследствии.

В свете этого Испанией были приняты решительные меры: ужесточение миграционного законодательства, ужесточение контроля на границах, строительство Сеутской стены, не пускавшей нелегальных мигрантов из африканских стран на территорию испанских анклавов Сеуты и Мелильи. Как только Испания столкнулась с наплывом нелегальных мигрантов из Африки на Канарских островах, тут же была усилена охрана пролива Гибралтар и границ Сеуты и Мелильи. На патрулирование водного пространства между африканским континентом и Канарскими островами были отправлены три корабля ВМС Испании и два самолета. Однако важным фактором, помимо силового, был дипломатический: подписание договоров в сфере регулирования миграционных потоков и предоставления убежища с такими государствами африканского континента, как Марокко и Сенегал. Мигель Анхель Моратинос, занимавший пост министра иностранных дел Испании на тот момент, тут же отправился на полгода с миссией в страны Африки для заключения соглашений о репатриации нелегальных мигрантов, а также об укреплении пограничного контроля.

Стоит отметить, что Испания, как и другие страны ЕС, начинает осознавать, что поток иммигрантов в Европу не уменьшится, пока не утихнет кризис на Ближнем Востоке. Именно поэтому Мадрид принимает активное участие в урегулировании конфликтов в данном регионе. Так, например, в ноябре 2016 года в Мадриде прошла встреча представителей религиозных общин Палестины и Израиля, на которой обсуждались способы установления мира между этими двумя народами. В свете проведения данной конференции министр иностранных дел Испании Альфонсо Дастис заявил, что «в Испании нет ни одной партии, которая требует закрытия границ или выдворения беженцев. Это толерантная страна. Мы хотим, чтобы Ближний Восток – геостратегический регион – был синонимом совместного сосуществования. Мы будем продвигать эту политику» [3]. Данное высказывание в полной мере отражает суть миграционной политики Испании в период общеевропейского миграционного кризиса.

Как уже говорилось выше, Мадрид имеет более длительную историю противодействия нелегальной миграции и сдерживания потока иммигрантов, чем большинство стран Европы, и во многом более успешную. А следовательно, опыт Испании может быть полезен странам ЕС в борьбе с небывалым наплывом мигрантов.

В первую очередь, стоит отметить, что кризис в Европе вряд ли прекратится, пока не разрешится кризис на Ближнем Востоке, что, в свою очередь, предполагает активные действия в этом направлении стран мирового сообщества. Испания в данном случае опять же является ярким примером для остальных стран, поскольку давно осознала, что для уменьшения потока мигрантов, ищущих более благоприятные условия для жизни, необходимо помогать странам, из которых эти мигранты бегут: добиваться урегулирования кризисов и завершения войн, а также способствовать поднятию уровня экономики и условий жизни в этих странах.

Своей толерантностью по отношению к мигрантам с африканского континента страны Европы пытаются заглядывать историческую вину: кто-то за колониальное прошлое, кто-то за преступления нацистов и геноцид. Однако в конечном счете подобные гуманистические убеждения приводят к страшным трагедиям, уносящим жизни людей. Многие погибают на пути в столь привлекательные и гостеприимные европейские страны. Кроме того, вместе с мирными иммигрантами в страны Евросоюза проникают и опасные преступники, такие как террористы ИГИЛ (организация запрещена в РФ) и другие радикально настроенные элементы.

Странам Европейского союза, в том числе и Испании, приходится уделять пристальное внимание не только борьбе с нелегальной миграцией и противостоянию наплыву беженцев из стран Африки и Ближнего Востока, но также и интеграции уже прибывших иностранцев. Менталитет восточных людей и западных кардинально отличается, а значит, необходимо проводить более тщательную работу с иммигрантами, чтобы минимизировать напряженность, возникающую между представителями различных национальностей и религий. С одной стороны, необходимо проводить работу с местным населением, чтобы избежать роста панических настроений в обществе принимающей страны, а также не допустить дискриминации, травли и ущемления прав иммигрантов. С другой стороны, необходимо параллельно проводить работу с самими иммигрантами, чтобы не допустить обособления национальных землячеств и появления «иностранных анклавов» на территории государств-членов Евросоюза. Опыт Испании в данном вопросе весьма показателен: законодательная база в отношении прав, свобод и обязанностей мигрантов разработана весьма подробно, но права испанских граждан не всегда охраняются и соблюдаются в должной мере, в том числе и из-за толерантности и гуманности европейского общества.

В XXI веке правительство Испании осознало всю важность миграционных процессов для государства и перешло от простого управления миграционными потоками к политике интеграции и социальной адаптации иммигрантов. Таким образом, можно говорить о возникновении зрелой всесторонней иммиграционной политики государства, для гармонизации которой в начале 2000-х годов Испанией был подписан ряд двусторонних соглашений с другими странами.

Стоит также отметить, что миграционная политика Испании после вступления в ЕЭС во многом зависела от того, какая партия находилась у власти: Народная партия или Социалистическая рабочая партия. Первая проводила весьма строгую миграционную политику, направленную на жесткий отбор иммигрантов и искоренение нелегальной миграции. Вторая партия, напротив, стремилась к легализации нелегальных мигрантов, к предоставлению им более широкого круга прав и свобод, то есть проводила весьма мягкую и благоприятствующую увеличению притока иммигрантов политику. В целом же миграционная политика Испании 1986-2017 гг. преследовала две главные цели: побороть нелегальную иммиграцию в страну, а также интегрировать иммигрантов в испанское общество.

Что касается ЕС, то после третьего расширения миграционная политика союза тоже во многом изменилась. За несколько десятилетий, прошедших с тех пор, был проведен ряд саммитов и конференций, были подписаны различные декларации, соглашения и планы действий. Политика ЕС в данной сфере стремится к увеличению роли наднациональных механизмов в миграционной политике ЕС, к консолидации и гармонизации национальных миграционных политик государств-членов Европейского союза.

Во второй половине XX – начале XXI века страны ЕС продолжают поиски компромисса между правами человека и ужесточением методов борьбы с нелегальными мигрантами. С одной стороны, Европа всегда была пристанищем для тех, кто бежал от гонений, искал защиты и достойных условий жизни. С другой стороны, европейские правительства должны в первую очередь заботиться о безопасности своих граждан, для которых нелегальная миграция представляет прямую угрозу. К последствиям подобной миграции относятся: многочисленные смерти людей, штурмующих Сеутскую стену и погибающих в море; усиление пограничного контроля между Марокко и городами Сеута и Мелилья; учреждение специальной службы ФРОН-ТЕКС; увеличение числа иммигрантов (прежде всего, нелегальных), выходцев из стран Африки и Ближнего Востока в Испании и других странах ЕС; рост безработицы. Кроме того, несмотря на весьма проработанную политику по интеграции мигрантов, в Испании стали нарастать недовольство и напряженность среди местного населения, не готового к принятию иностранцев в таком количестве. В странах ЕС стали вспыхивать беспорядки и стычки на этноконфессиональной почве между мигрантами и местным населением.

Тем не менее, в отличие от большинства стран ЕС, процесс интеграции мигрантов в испанское общество на современном этапе в целом проходит, насколько это возможно, безболезненно. Иммигранты из стран Латинской Америки легко адаптируются в испанском социуме, поскольку владеют языком и исторически близки с Испанией. Иммигранты из Марокко, несмотря на то, что не знают языка, тоже имеют с Испанией общее прошлое. Процесс интеграции на данном этапе четко регламентирован Мадридом, имеются специальные

структуры, которые занимаются этим вопросом. Вполне естественно, что не всегда процесс интеграции иммигрантов проходит гладко, поскольку в последнее время иммигрирует все больше представителей восточной культуры, которым тяжелее адаптироваться в обществе западного типа. Однако Испания старается идти на компромиссы и найти золотую середину между правами своих граждан, правами беженцев и иммигрантов и национальными интересами страны.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что в целом испанское правительство продолжает проводить ту же политическую линию, что и в последние годы до европейского миграционного кризиса. Однако миграционная политика Испании во время кризиса изменилась в некоторых аспектах. Так, были введены меры, направленные на ужесточение пропускного режима на границах и на уменьшение потока беженцев, прибывающих в страну. Были укреплены наземные границы, а акваторию Средиземного моря стали патрулировать корабли. Тем не менее, поскольку Испания столкнулась с проблемой нелегальной миграции гораздо раньше, чем большинство стран Европейского союза, нельзя сказать, что она была не готова и вводила экстренные меры. В целом работа шла в штатном режиме: Испания продолжила проводить взвешенную миграционную политику, опираясь на ценности Европейского союза, но при этом не входя в противоречие с национальными интересами страны. С точки зрения авторов, действия Мадрида в миграционном вопросе, в том числе и в вопросе интеграции иммигрантов, вполне соответствуют сложившейся ситуации, и, несмотря на ряд нововведений, их ни в коей мере нельзя назвать радикальными.

#### Список источников

1. **Дублинская Конвенция 1990 года, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Сообщества** [Электронный ресурс]. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Reunion3.3.1.html> (дата обращения: 20.03.2018).
2. **Конвенция о применении Шенгенского соглашения** [Электронный ресурс]. URL: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/shengenskaya-konventsiya-1990-g/> (дата обращения: 23.03.2018).
3. **Религиозные лидеры Ближнего Востока разработали в Испании «дорожную карту»** [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/religion/20161116/1481523508.html> (дата обращения: 23.03.2018).
4. **El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010** [Электронный ресурс]. URL: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf) (дата обращения: 23.03.2018).
5. **EUNAVFOR MED operation SOPHIA** [Электронный ресурс]. URL: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en) (дата обращения: 23.03.2018).
6. **European Commission – Fact Sheet. Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation** [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5698\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm) (дата обращения: 22.03.2018).
7. **Hoff B.** Hillary Emails Reveal True Motive for Libya Intervention [Электронный ресурс]. URL: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2016/01/06/new-hillary-emails-reveal-true-motive-for-libya-intervention/> (дата обращения: 21.03.2018).
8. **Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros** [Электронный ресурс]. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2749](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2749) (дата обращения: 13.03.2018).
9. **Rodilla I. G.** La economía sumergida en la Ciudad Autónoma de Melilla. Melilla: ZIES Investigación y Consultoría S.L.L., 2008. 156 p.
10. **States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (дата обращения: 20.03.2018).

#### SPAIN MIGRATION POLICY EVOLUTION IN THE PERIOD OF CRISIS

**Grushina Mariya Igorevna  
Grunina Yuliya Aleksandrovna**

*Peoples' Friendship University of Russia, Moscow  
grushina\_mi@pfur.ru; grunina\_yua@pfur.ru*

The article traces and analyzes the evolution of the Kingdom of Spain's migration policy, reveals the positive and negative experience of this Mediterranean country in resolving the migration issue over the past twenty years. Particular attention is paid to the problem of migrants' integration in the Spanish society during the crisis period. The experience of Spain in the fight against illegal migration is analyzed. The authors come to the conclusion that Madrid, basing on common European values, is trying to find a balance between the rights of its citizens, the rights of refugees and immigrants and the national interests of the country.

*Key words and phrases:* history of Spain; migration policy of Spain; immigration; integration of migrants; European migration crisis; migration policy of the EU.