



оригинальная статья

Повестка ЕС в области миграции и развития в отношении стран АКТ: вызовы пандемии

Погорельская Анастасия Михайловна

Национальный исследовательский Томский государственный университет, Россия, г. Томск

<https://orcid.org/0000-0003-3003-4757>

pogorelskaya@mail.tsu.ru

Поступила в редакцию 11.01.2022. Принята после рецензирования 01.02.2022. Принята в печать 07.02.2022.

Аннотация: Рассмотрена повестка Европейского союза в области миграции и развития на протяжении последних 30 лет. Цель – оценить степень ее преемственности, задачи: определить основные тренды политики Евросоюза в области миграции и развития; выявить вызовы, которые пандемия поставила перед сотрудничеством ЕС со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) по вопросам миграции и развития. Сделан вывод, что в повестке ЕС в области миграции и развития на протяжении последних десятилетий наблюдается преемственность. Однако если для Евросоюза мотивирование сотрудничества в сфере миграции путем предоставления помощи развитию становится нормой, то для стран АКТ такое видение сотрудничества не является очевидным и желательным. В этой связи в повестке отношений ЕС и Организации стран АКТ наметились противоречия, которые, несмотря на формальное продолжение сотрудничества после истечения срока действия договора Котону, пока не удалось преодолеть. Основными трендами политики ЕС стали принцип кондициональности и попытки ЕС отойти от универсального подхода к партнерам из числа стран АКТ. Пандемия обострила существующие противоречия между сторонами по вопросам миграции и развития и не дала возможности внести необходимые коррективы в политику развития ЕС. Последствия пандемии: рост секьюритизации иммиграции по всему миру; ужесточение правил въезда и иммиграционной политики многих стран в целом; необходимость расширения доступа к услугам системы здравоохранения собственных граждан, а также иммигрантов и беженцев – будут влиять на динамику отношений Евросоюза со странами АКТ.

Ключевые слова: содействие развитию, миграция, мотивы, координация политики, Европейский союз, страны Африки, страны Карибского бассейна, страны Тихоокеанского бассейна, пандемия

Цитирование: Погорельская А. М. Повестка ЕС в области миграции и развития в отношении стран АКТ: вызовы пандемии. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2022. Т. 24. № 1. С. 18–25. <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2022-24-1-18-25>

original article

The EU Agenda on Migration and Development towards ACP countries: Challenges of the Pandemic

Anastasia M. Pogorelskaya

National Research Tomsk State University, Russia, Tomsk

<https://orcid.org/0000-0003-3003-4757>

pogorelskaya@mail.tsu.ru

Received 11 Jan 2022. Accepted after peer review 1 Feb 2022. Accepted for publication 7 Feb 2022.

Abstract: The article covers 30 years of EU agenda on migration and development. The research objective was to assess its continuity, determine the main trends, and outline the challenges that the cooperation between the EU and the ACP has to face after the pandemic. The EU agenda on migration and development proved to be rather stable. However, the EU motivates migration cooperation by development aid while most ACP countries do not welcome this approach. As a result, the contradictions between the EU and the ACP still exist, despite their formal cooperation after the Cotonou agreement expired. The main trends in the EU policy were the principle of conditionality and the EU's attempts to abandon the universal approach to their ACP partners. The COVID-19 pandemic has aggravated the contradictions in migration and development issues, thus preventing the European Union from upgrading its development policy. The pandemic has the following consequences: global increase in securitization of immigration; strict entry rules and immigration policies; the prospect of expanding access to health care systems for citizens and immigrants. These consequences will inevitably affect the relations between the EU and the ACP.

Keywords: development assistance, migration, motives, policies coordination, the European Union, African states, Caribbean states, Pacific states, pandemic

Citation: Pogorelskaya A. M. The EU Agenda on Migration and Development towards ACP Countries: Challenges of the Pandemic. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2022, 24(1): 18–25. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2022-24-1-18-25>

Введение

Сегодня актуальность изучения политики Евросоюза по содействию международному развитию может быть обоснована несколькими соображениями. Так, все очевиднее становится соперничество мировых центров силы за право лидерства в определении подходов и форматов содействия международному развитию. Важность такого статуса обосновывается как геополитическими интересами, так и возможностью транслировать свою трактовку развития вовне. Традиционные доноры помощи развитию в лице стран Западной Европы, Канады, США, Японии, ставшие первыми членами Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹, продолжают держаться за этот статус на мировой арене. Новые доноры, включая страны БРИКС, Ближнего Востока, отдельные страны Юга (Мексика, Колумбия, Вьетнам, Таиланд и т.д.), обосновывают помощь развитию принципиально иной логикой – не в качестве компенсации за колониальную эксплуатацию, а как безусловное, равноправное и взаимовыгодное сотрудничество [1]. Однако новые доноры, как и Россия, относящаяся к ним, не демонстрируют единства подходов к содействию развитию.

Для России позиционирование на мировой арене в качестве государства, активно содействующего международному развитию, могло бы способствовать «укреплению позитивного восприятия Российской Федерации... в мире»². Однако пока деятельность России по содействию международному развитию не приносит желаемых дивидендов в связи со сложностью учета ее объемов и оценки степени эффективности, а также ввиду отсутствия грамотного позиционирования и освещения этой деятельности [2–3], хотя в последние два года предпринимаются шаги по активизации этих усилий.

Данные международных организаций³ и выводы аналитиков свидетельствуют, что пандемия коронавируса повлияла на все сферы жизни: здравоохранение, экономику, образование и т.д. [4–6]. В мировой экономике

и политике пандемия привела к фрагментации международного сотрудничества⁴. Тем не менее ЕС оставался мировым лидером по объемам предоставляемой помощи развитию. В частности, в 2020 г., несмотря на внутренние сложности, совокупная официальная помощь развитию от ЕС и его государств-членов составила 76,1 млрд долл., включая помощь от Европейских институтов в размере около 19,4 млрд долл.⁵

Пандемия, с одной стороны, актуализировала помощь развитию в связи с необходимостью обеспечения вакцинации населения слабо развитых государств, поддержки населения в условиях потери источников дохода в странах, где и ранее отмечалась широкая неформальная занятость и низкий уровень социальной поддержки⁶. С другой стороны, государства-доноры были вынуждены перенаправить свои ресурсы на укрепление собственных систем здравоохранения и социальной поддержки, ставшие приоритетом в условиях пандемии, в то время как цель содействия развитию других стран отчасти отошла на второй план.

Цель – оценить степень преемственности повестки ЕС в области миграции и развития. Задачи исследования включают определение трендов политики ЕС в области миграции и развития последних лет и выявление вызовов, которые поставила пандемия перед сотрудничеством Евросоюза со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейна по вопросам миграции и развития. Исследование базируется на анализе официальных документов ЕС и на статистических данных Всемирного банка и ОЭСР.

Управление международной миграцией как мотив политики развития ЕС

Отношения между европейскими интеграционными проектами (ЕЭС / ЕС) и странами из числа бывших колоний европейских государств приобрели особый характер

¹ Первыми участниками Комитета содействия развитию ОЭСР в 1961 г. стали Бельгия, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, Португалия, США, Франция, ФРГ, Япония и Европейская комиссия. Сегодня в Комитете состоят 30 членов.

² Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию. Утверждена Указом Президента РФ № 259 от 20.04.2014.

³ См., напр.: The World Bank Group's Response to the COVID-19 (coronavirus) Pandemic. 2021. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/topic> (дата обращения: 06.01.2022); COVID-19 could push the number of people living in extreme poverty to over 1 billion by 2030, says UNDP study. *The United Nations Development Programme*. 03.12.2020. Режим доступа: <https://www.undp.org/press-releases/covid-19-could-push-number-people-living-extreme-poverty-over-1-billion-2030-says> (дата обращения: 06.01.2022).

⁴ Трансформация торговли и развития в расколоте мире после пандемии. Доклад Генерального секретаря ЮНКТАД пятнадцатой сессии конференции. Женева: ООН, 2020. С. 18–22.

⁵ European Union institutions. *OECDiLibrary*. 2021. Режим доступа: <https://clck.ru/WKHqk> (дата обращения: 08.01.2022).

⁶ Трансформация торговли и развития в расколоте мире после пандемии... С. 17.

с подписанием в 1957 г. Римского договора. Основными задачами сотрудничества Европейского экономического сообщества и слабо развитых государств были заявлены содействие достижению экономического, социального и культурного развития последних⁷. С расширением круга стран, претендовавших на статус слабо развитых; с трансформацией политики содействия международному развитию ЕЭС; с пересмотром правовой основы сотрудничества (в рамках Яундских конвенций 1963 и 1969 гг. и Ломейских конвенций 1975, 1979, 1984 и 1989 гг.) европейская политика не только расширила круг реципиентов помощи (с 18 до 68 государств Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) в 1989 г.), но и разнообразие инструментов, применяемых для содействия международному развитию: от финансовой / технической помощи до компенсации убытков слабо развитых стран от колебаний цен на основные статьи их экспорта, структурной перестройки экономик и т. д. В обозначенный период прослеживается эволюция подходов к выстраиванию взаимодействия со странами АКТ: от взаимной либерализации торговли до односторонних преференций, от безусловной помощи к принципу обусловленности. Однако события последнего десятилетия, включая рост популизма в европейских странах, Брекзит, трансформацию международной повестки развития, где стали доминировать цели устойчивого развития (ЦУР), а также рост миграционного давления на Европейский союз из других регионов, отразились на повестке и характере взаимодействия Европейского союза с реципиентами его помощи [7, р. 92].

Мотивы доноров помощи развитию множественны. Помощь развитию не всегда определялась исключительно гуманистическими соображениями, но для конкретных стран-доноров в свое время служила инструментом идеологической борьбы, обеспечения национальной безопасности, борьбы с терроризмом, сохранения и укрепления торгово-экономического сотрудничества, распространения ценностей, культуры и / или языка стран-доноров, обеспечения стабильности в географически близких регионах и т.д. [8–10].

Для Европейского союза одним из мотивов содействия международному развитию стала необходимость регулирования миграционного давления извне [11]. Считается,

что помощь развитию не способна снизить эмиграцию из страны в краткосрочной перспективе [12], но политика развития оказалась востребована и в период миграционного кризиса 2014–2016 гг., хотя дихотомия между краткосрочными мерами экстернализации миграционного контроля и долгосрочными соображениями содействия развитию в целях миграционного регулирования сохранилась [13].

О необходимости координации политики развития и миграционной политики ЕЭС / ЕС официально стали заявлять еще в 1990-х гг. В частности, подобная идея наметилась в заключениях Европейского совета в Эдинбурге 1992 г. (в частности, в Приложении 5)⁸ и в Тампере 1999 г. В последнем документе оговорено, что «Европейский союз нуждается в комплексном подходе к (регулированию) миграции, обращаемом к вопросам ... развития стран и регионов происхождения и транзита (мигрантов)»⁹. Хотя после событий 11 сентября 2001 г. вопросы безопасности в регулировании миграции вышли на первый план [12, р. 820], содействие развитию как инструмент управления международной миграцией осталось на повестке дня. Этому способствовала и позиция Европейской комиссии, поддерживавшей необходимость содействия развитию как долгосрочного инструмента управления международной миграцией путем «искоренения бедности, институционального строительства, укрепления потенциала государств (происхождения мигрантов) и предотвращения конфликтов»¹⁰. «Отрицательный или низкий экономический рост, неравномерное распределение доходов, перенаселенность и высокие темпы роста населения, высокий уровень безработицы, ... вооруженные конфликты, ... нарушения прав человека» и иные подобные обстоятельства были признаны выталкивающими факторами в странах происхождения мигрантов¹¹.

С 2002 г. миграционные вопросы стали внедряться в повестку отношений Евросоюза с отдельными пограничными с ЕС третьими странами и со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ). Такой подход к взаимосвязи миграции и развития был закреплен в глобальном, или комплексном, подходе к управлению миграцией 2005 г.¹²

⁷ Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957). Режим доступа: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ссаб6a28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable_en.pdf (дата обращения: 08.01.2022).

⁸ European Council in Edinburgh 11–12 December, 1992. Conclusions of the Presidency. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng_.pdf (дата обращения: 05.01.2022).

⁹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c (дата обращения: 05.01.2022). Здесь и далее по тексту перевод выполнен автором статьи.

¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries – I. Migration and development – II. Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries. COM/2002/0703 final. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52002DC0703> (дата обращения: 08.01.2022).

¹¹ Там же.

¹² Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions "The Global Approach to Migration and Mobility". COM/2011/0743 final. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743> (дата обращения: 08.01.2022).

Некоторые тренды последних лет в политике содействия развитию ЕС

Важным обстоятельством для понимания сегодняшней динамики отношений между странами ЕС и АКТ стало провозглашение в 1984 г. при подписании Третьей Ломейской конвенции принципа обусловленности помощи, выделяемой ЕЭС, результатами прогресса стран АКТ в реформировании экономики, а также политической и социальной сферах¹³. Обусловленность помощи, или принцип кондициональности, предполагает необходимость проведения государством-реципиентом помощи обозначенных европейской стороной реформ в обмен на продолжение такой помощи. Принцип обусловленности, таким образом, вынуждает третьи страны следовать видению развития, транслируемому единой Европой [14].

Применение принципа негативной кондициональности в сотрудничестве с третьими странами по вопросам миграции и развития, предполагающего прекращение или сокращение помощи развитию в ответ на отсутствие или низкую эффективность действий третьего государства по сокращению незаконной иммиграции в ЕС с его территории или через его территорию, отрицается Европейской комиссией¹⁴. Однако условия «сделки» 2016 г., с Турцией, например, свидетельствовали о том, что Евросоюз готов поощрять тех, кто станет сотрудничать в вопросах совместного управления миграцией, в том числе и финансово [15], тем самым реализуя принцип позитивной кондициональности. Последняя предпочтительна и с точки зрения государств-реципиентов помощи, и с точки зрения ЕС, которому ее применение дает возможности влияния на третьи государства с опорой на нормативную силу [16, с. 237].

Еще одним трендом в политике развития ЕС последних двух десятилетий стали попытки ЕС отойти от универсального подхода к партнерам из числа стран АКТ. Европейской стороной, в частности, было предложено разделить все страны АКТ на субрегионы с целью адаптации политики развития под их нужды. С точки зрения содействия развитию стран АКТ такой подход воспринимается неоднозначно [17]. В случае с повесткой в области миграции такой подход вполне логичен, поскольку объемы иммиграции в Европу из стран Африки уже на протяжении многих лет не идут в сравнение с иммиграцией из географически отдаленных от ЕС стран Карибского и Тихоокеанского бассейнов. Так, в 2017 г. уровень чистой эмиграции из малых стран Карибского бассейна составил 87 тыс. человек,

из островных государств Тихого океана – 63,4 тыс. человек, а из стран к югу от Сахары – 1,8 млн человек, из стран Ближнего Востока и Северной Африки (за исключением развитых по классификации ООН государств) – 3,2 млн человек¹⁵. Учитывая географическую близость, большинство мигрантов из Африки стремилось попасть именно в Европу.

С эволюцией Европейского экономического сообщества в ЕС и учреждением Общей внешней политики и политики безопасности стала яснее проступать акторность ЕС и в политике развития. Не последнюю роль в этом сыграли изменения, инициированные по Лиссабонскому договору: были расширены возможности Верховного Представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и была учреждена Европейская внешнеполитическая служба. И хотя возможность разработки и реализации политики развития ЕС через общеевропейские институты при опосредованном участии государств-членов не отменяет право последних предоставлять помощь развитию на двусторонней основе, такие изменения содействовали узнаваемости и признанию усилий ЕС и в политике развития, хотя не всегда способствовали повышению ее эффективности [18]. Аналогично страны АКТ объявили о преобразовании из группы стран в Организацию стран Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейна (ОАКТ) с 5 апреля 2020 г. Такой шаг должен был способствовать в том числе и перезапуску отношений с объединенной Европой¹⁶. Таким образом, обе стороны, хотя формально и провозглашали равноправие в рамках сотрудничества, тем не менее предприняли шаги по консолидации и усилению своей позиции в преддверии переговоров.

По мере закрепления миграционной составляющей в повестке политики развития ЕС понимание взаимосвязи между соответствующими явлениями трансформировалось. Видение развития как инструмента искоренения выталкивающих факторов в странах происхождения мигрантов дополнилось трактовкой миграции как инструмента содействия развитию стран происхождения мигрантов благодаря денежным переводам мигрантов, развитием человеческого капитала в ходе легальной трудовой миграции и мобильности и т. д.

Условия сотрудничества по вопросам миграции стали одними из самых проблематичных при обсуждении положений нового договора, приходящего на смену Соглашению Котону, как между европейской и африканской стороной¹⁷, так и среди государств-членов ЕС. Ключевыми проблемами в отношениях ЕС и АКТ к моменту окончания действия

¹³ Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984. *The Courier*. 1985. № 89. Режим доступа: <http://aei.pitt.edu/4492/1/4492.pdf> (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁴ Answer given by Mr Mimica on behalf of the European Commission. 29.06.2019. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-001572-ASW_EN.html (дата обращения: 08.01.2022).

¹⁵ Net migration. 2017. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?view=chart> (дата обращения: 08.01.2022).

¹⁶ Opening remarks by Sir Shridath Ramphal on the process of unification for the African, Caribbean and Pacific Group of States at the Inter-Regional High-Level Consultation in Barbados on 26 February 2019. Режим доступа: <http://acp.int/content/visiting-georgetown-agreement> (дата обращения: 08.01.2022).

¹⁷ Strauss M. Post-Cotonou: EU reaches agreement with African, Caribbean and Pacific States. *Deutsche Welle*. 16.04.2021. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/post-cotonou-eu-reaches-agreement-with-african-caribbean-and-pacific-states/a-57220259> (дата обращения: 08.01.2022).

Соглашения Котону европейские партнеры считали отсутствие широких обязательств по реадмиссии со стороны стран АКТ. В этой связи акцент в переговорах предполагалось сделать на вопросах укрепления пограничного контроля и расширения обязательств африканских государств по реадмиссии незаконных иммигрантов, высылаемых из ЕС. С точки зрения Организации стран АКТ, сложности во взаимодействии со странами ЕС вызывала обусловленность помощи развитию подписанием и выполнением соглашений о реадмиссии и усилении пограничного контроля, а также нехватка механизмов по содействию развитию через миграцию. Вместо реадмиссии страны АКТ настаивали на приеме только тех мигрантов, кто возвращается на добровольной основе¹⁸.

Вызовы пандемии в области миграции и развития

Пандемия способствовала затягиванию переговоров по обновлению Соглашения Котону. Переговоры начались еще в 2018 г., но в связи с переносом встреч официальных представителей сторон из-за эпидемиологической обстановки несколько затянулись¹⁹. Дновременно в связи с пандемией по всему миру стали отмечаться рост секьюритизации иммиграции и повышение роли охраны границ. В этой связи усилился дисбаланс между содействием легальной трудовой миграции и мобильности и борьбой с незаконной иммиграцией. Ограничения международной миграции и сокращение возможностей для легального трудоустройства в странах ЕС ставят под удар намерения ЕС содействовать развитию третьих стран с помощью международной миграции, что способно усилить недовольство государств-реципиентов помощи, уверяя их в лицемерии подобного предположения ЕС и подрывая его нормативную силу.

Замедление экономического роста, а во многих странах и экономический спад привели к росту безработицы, в том числе среди трудовых мигрантов, что нанесло удар по денежным переводам последних. Денежные переводы мигрантов служат основным источником дохода для многих африканских стран [19]. В 2020 г. объем денежных переводов мигрантов в страны к югу от Сахары составил 42,5 млрд долл., в островные государства Тихого океана – 886,5 млн долл., в малые государства Карибского бассейна – 4,2 млрд долл., в то время как до пандемии (2018 г.) переводы в соответствующие регионы составили 48,9 млрд долл., 762,5 млн долл. и 3,5 млрд долл.²⁰ Таким образом, беднейшие африканские страны, в отличие от многих

других, значительно пострадали от снижения денежных переводов мигрантов вследствие пандемии. Вдобавок они столкнулись со снижением спроса на отдельные виды экспортруемых ими видов сырья, на услуги туристического сектора и транспортные услуги [20].

Однако преступные сети, ранее осуществлявшие контрабанду людей в ЕС, постепенно адаптировались к новым условиям. Хотя возможности для незаконного пересечения границ стали сокращаться, спрос на услуги контрабандистов не снижается, поскольку многие мигранты готовы пойти на еще большие риски ради достижения намеченных целей – как въезда в другую страну, так и возвращения на родину [21, р. 11–15]. Несмотря на пандемию, продолжилась реадмиссия незаконных иммигрантов из ЕС: в 2019 г. Фронтекс выслал чуть менее 16 тыс. граждан третьих государств, в 2020 г. – около 12 тыс.²¹ В этой связи ужесточение правил въезда и акцент на реадмиссию со стороны ЕС, скорее всего, продолжат осложнять взаимоотношения ЕС с третьими странами, особенно со странами Африки [22].

Вдобавок в условиях пандемии и экономического кризиса в ЕС отмечалось складывание атмосферы повышенной настороженности и даже враждебности к иммигрантам и беженцам, которых могли обвинять в распространении инфекции. Инциденты в отношении мигрантов лишней раз напомнили принимающим странам, что они являются уязвимой группой населения, имеющей ограниченный доступ к услугам здравоохранения, особенно проживающие в лагерях [23, с. 95–96]. Пандемия вновь доказала, что несмотря на имеющуюся правовую базу для доступа мигрантов к услугам здравоохранения, они зачастую сталкиваются с дискриминацией, языковыми барьерами и т. п. препятствиями для получения таких услуг в реальности [24].

Новое соглашение между ЕС и АКТ по вопросам сотрудничества

Подготовка нового соглашения шла параллельно с разработкой отдельных стратегий для отдельных регионов мира. Следуя цели внедрения регионального подхода к партнерству по Соглашению Котону, Евросоюз учредил в 2000 г. отдельное партнерство со странами Африки. В рамках партнерства с 2007 г. принимаются планы действий, где одной из приоритетных сфер сотрудничества остается миграция и мобильность. В 2015 г. на саммите ЕС и лидеров Африканских государств был учрежден отдельный фонд для обеспечения стабильности и искоренения причин незаконной иммиграции и вынужденной миграции

¹⁸ Pichon E. After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states. 2021. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659453/EPRS_BRI\(2021\)659453_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659453/EPRS_BRI(2021)659453_EN.pdf) (дата обращения: 08.01.2022).

¹⁹ 2020 Annual Report OACPS 3.0: The power of change. 2021. P. 29. Режим доступа: http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/user_files/user_15/ACP-Brochure%20OACPS%203.0-The%20Power%20of%20change-UK%20WEB.pdf (дата обращения: 08.01.2022).

²⁰ Personal remittances, received (current US\$). 2020. Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?end=2020&start=1975&view=chart> (дата обращения: 08.01.2022).

²¹ EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results. Special report. European Court of Auditors, 2021. Режим доступа: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения: 08.01.2022).

в Африке (EU Emergency Trust Fund). Пятый саммит ЕС и Африканского союза в рамках указанного партнерства прошел в ноябре 2017 г. в Абиджане (Кот-д'Ивуар). На саммите при обсуждении вопросов миграции и мобильности было указано намерение «искоренять первопричины незаконной иммиграции и добиваться эффективного управления миграцией в духе подлинного партнерства, общей ответственности и уважения международного права и (своих) обязательств, а также соблюдения прав человека для максимизации потенциала развития как для Африки, так и для Европы»²².

В марте 2020 г. в разгар пандемии Евросоюзом была анонсирована новая стратегия в отношении Африки. И хотя в документе провозглашался «сбалансированный и комплексный подход в области миграции и мобильности, основанный на принципах солидарности, партнерства и разделения ответственности»²³, фокус в сотрудничестве по вопросам миграции и развития было предложено сделать на повышении регулируемости миграционных потоков и расширении возможностей стран-партнеров (из числа африканских стран) по обеспечению пограничного контроля на своих границах, а также на сотрудничестве в реадмиссии, борьбе с контрабандой людей в Европу и т. п. Предложение Европейской комиссии не нашло поддержки ни внутри ЕС, ни у стран Африки, а взамен было раскрытиковано за одностороннее продвижение исключительно европейских интересов²⁴.

В связи с истечением срока действия Соглашения Котону 29 февраля 2020 г. было решено подписать рамочный документ, который придет ему на смену. Политическое соглашение о содержании текста нового договора между ЕС и Организацией АКТ было достигнуто только в начале декабря 2020 г. Согласно предварительному тексту, одобренному переговорщиками от обеих сторон и обнародованному Евросоюзом в апреле 2021 г., приоритетными сферами сотрудничества были объявлены взаимодействия по вопросам:

- 1) защиты прав человека, демократии и надлежащего управления;
- 2) обеспечения мира и безопасности;

- 3) содействия развитию человека и общества;
- 4) инклюзивному экономическому росту и развитию;
- 5) устойчивой экологической повестке;
- 6) миграции и развития.

При этом для каждого из трех регионов предполагалось разработать отдельный протокол, где бы перечислялись только приоритетные для него сферы сотрудничества. В частности, условия взаимодействия по вопросам миграции и развития должны быть оговорены отдельно в протоколе для стран Африки²⁵. Статьи о миграции и развитии в новом соглашении касались общих утверждений о том, что стороны признают возможный позитивный эффект миграции и мобильности для устойчивого развития, если миграция надлежащим образом регулируется (ст. 62) или является возвратной (ст. 63). Стороны декларировали намерение облегчать условия отправки денежных переводов мигрантов на родину в целях развития стран их происхождения (ст. 67). В тексте Соглашения нашло отражение и характерная для ЕС секьюритизация иммиграции: стороны обещали бороться с первопричинами незаконной иммиграции и вынужденного перемещения людей (ст. 70) и подтверждали договоренности, касающиеся реадмиссии (ст. 74)²⁶. Таким образом, предварительный текст соглашения отражает по большей части установки ЕС в области миграции и развития.

В целом текст включает минимум изменений и явно не свидетельствует о реформировании отношений между ЕС и Организацией АКТ. С технической точки зрения ЕС несколько модифицировал механизм финансирования помощи развитию, однако принципиального изменения в отношениях ЕС с ОАКТ новое соглашение не принесло, хотя, по некоторым оценкам, обозначило ранее намечавшийся приоритет африканских стран в этом сотрудничестве [20].

Заключение

Пандемия не только нанесла серьезный урон экономике и системам здравоохранения абсолютного большинства государств мира, но и продолжает оказывать влияние на повестку международного сотрудничества. Политика развития ЕС, несмотря на объемы официальной помощи

²² Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development: African Union – European Union Summit 2017 Declaration. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf (дата обращения: 09.01.2022).

²³ Towards a comprehensive Strategy with Africa: Joint Communication to the European Parliament and the Council. JOIN(2020) 4 final. Brussels, 09.03.2020. P. 14. Режим доступа: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf (дата обращения: 09.01.2022).

²⁴ Pelz D. Africa-Europe relations: 2020 was a lost year. *Deutsche Welle*. 20.11.2020. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/africa-europe-relations-2020-was-a-lost-year/a-55652720> (дата обращения: 09.01.2022).

²⁵ Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Partnership Agreement between the European Union, of the one part, and the members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific (OACPS) States, of the other part. COM(2021) 312 final 2021/0145(NLE). Brussels, 11.06.2021. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:S2021PC0312&from=EN> (дата обращения: 10.01.2022).

²⁶ Partnership Agreement between [the European Union / the European Union and its Member States], of the one part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the other part. Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15th April 2021. Режим доступа: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

развитию, тем не менее страдала от ограниченной эффективности, в том числе в вопросах снижения миграционного давления, уже на протяжении многих лет. Период пандемии стал особенно сложным для повышения результативности политики развития с точки зрения регулирования международной миграции, тем более реформирования политики развития. В этой связи можно отметить, что в повестке ЕС в области миграции и развития на протяжении уже почти 30 лет наблюдается относительная стабильность и преемственность. Однако если для ЕС мотивирование сотрудничества в сфере миграции путем предоставления помощи развитию становится нормой, то для третьих стран, в частности стран АКТ, такое видение сотрудничества не является очевидным и желательным. В этой связи в повестке отношений ЕС и ОАКТ наметились противоречия, которые пока не удалось преодолеть, несмотря на формальное продолжение сотрудничества.

Продолжение пандемии может обострить проблему поиска Европейскими институтами и отдельными государствами-членами возможностей и ресурсов для ведения политики развития, проблемы солидарности в ЕС по вопросам регулирования иммиграции и содействия развитию третьих стран. На динамику отношений Евросоюза со странами Африки, гораздо меньше – со странами Карибского и Тихоокеанского

бассейнов, в области миграции и развития в ближайшие годы с высокой долей вероятности будут влиять последствия пандемии, включая рост секьюритизации иммиграции по всему миру; ужесточение правил въезда и иммиграционной политики многих стран в целом; необходимость расширения доступа к услугам системы здравоохранения собственных граждан, а также иммигрантов и беженцев.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Финансирование: Исследование выполнено при финансовой поддержке РНФ, проект № 22-28-00187 «"Неопределенность" как норма жизни: идентичность ЕС в условиях глобальных трансформаций». <https://rscf.ru/project/22-28-00187/>

Funding: The research was supported by the Russian Science Foundation, project no. 22-28-00187 "Uncertainty as the Norm of Life: The EU Identity & Global Transformations". <https://rscf.ru/project/22-28-00187/>

Литература / References

1. Бартев В. И. «Традиционные» доноры vs страны БРИКС: дивергенция моделей сотрудничества в целях развития. *Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике*, отв. ред. Ю. Д. Квашнин, Н. В. Тоганова, С. В. Уткин. М.: ИМЭМО РАН, 2013. Вып. 10. С. 78–86.
Bartenev V. I. Traditional donors vs BRICS countries: divergence of the development cooperation models. *Competition and conflicts in the world economy and politics*, eds. Kvashnin Yu. D., Toganova N. V., Utkin S. V. Moscow: IMEMO, 2013, iss. 10, 78–86. (In Russ.)
2. Ермолов М. Границы и масштабы российского содействия международному развитию. РСМД. 03.08.2021. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/granitsy-i-masshtaby-rossiyskogo-sodeystviya-mezhdunarodnomu-razvitiyu/> (дата обращения: 04.01.2022)
Ermolov M. Boundaries and the scale of Russian development assistance. *Russian International Affairs Council*, 3 Aug 2021. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/granitsy-i-masshtaby-rossiyskogo-sodeystviya-mezhdunarodnomu-razvitiyu/> (accessed 4 Jan 2022). (In Russ.)
3. Зайцев Ю. К. Россия как международный донор: трудности в оценке помощи развитию. РСМД. 07.08.2020. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-kak-mezhdunarodnyy-donor-trudnosti-v-otsenke-pomoshchi-razvitiyu/> (дата обращения: 04.01.2022)
Zaytsev Yu. K. Russia as international donor: difficulties in evaluating the development aid. *Russian International Affairs Council*, 7 Aug 2020. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-kak-mezhdunarodnyy-donor-trudnosti-v-otsenke-pomoshchi-razvitiyu/> (accessed 4 Jan 2022). (In Russ.)
4. Susskind D., Manyika J., Saldanha J., Burrow Sh., Rebelo S., Bremmer I. Life Post-COVID-19. *Finance & Development*, 2020, 57(2): 26–29.
5. Mofijur M., Rizwanul Fattaha I. M., Asrafal Alam Md., Saiful Islam A. B. M., Chyuan Ong H., Ashrafur Rahman S. M., Najafi G., Ahmed S. F., Alhaz Uddin Md., Mahlia T. M. I. Impact of COVID-19 on the social, economic, environmental and energy domains: lessons learnt from a global pandemic. *Sustainable Production and Consumption*, 2021, 26: 343–359. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.10.016>
6. Watermeyer R., Shankar K., Crick T., Knight C., McGaughey F., Hardman J., Suri V. R., Chung R., Phelan D. "Pandemia": a reckoning of UK universities' corporate response to COVID-19 and its academic fallout. *British Journal of Sociology of Education*, 2021, 42(5-6): 651–666. <https://doi.org/10.1080/01425692.2021.1937058>

7. Furness M., Ghica L.-A., Lightfoot S., Szent-Iványi B. EU development policy: evolving as an instrument of foreign policy and as an expression of solidarity. *Journal of Contemporary European Research*, 2020, 16(2): 89–100. <https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1156>
8. Дегтерев Д. А. Содействие международному развитию как инструмент продвижения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов. *Вестник МГИМО-Университета*. 2012. № 2. С. 47–58. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2012-2-23-47-58>
Degterev D. A. Game-theory analysis of international development assistance regimes. *MGIMO Review of International Relations*, 2012, (2): 47–58. (In Russ.) <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2012-2-23-47-58>
9. Olofsgård A., Perrotta Berlin M., Frot E. Aid motivation in early and mature partnerships: is there a difference? *Stockholm Institute of Transition Economics Working Paper*, 2012, (17): 1–38.
10. Lis P. The impact of armed conflict and terrorism on foreign aid: a sector-level analysis. *World Development*, 2018, 110: 283–294. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.009>
11. Погорельская А. М. Внешнеполитические инструменты регулирования иммиграции в ЕС: политика развития. *Вестник Томского государственного университета*. 2014. № 383. С. 114–118.
Pogorelskaya A. M. Common foreign policy instruments used for migration regulation: the case of development policy. *Tomsk State University Journal*, 2014, (383): 114–118. (In Russ.)
12. De Haas H. Turning the tide? Why development will not stop migration. *Development and Change*, 2007, 38(5): 819–841. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00435.x>
13. Szymańska J., Kugiel P. Development aid as a tool of the EU's migration policy. *Studia z Polityki Publicznej*, 2020, 7(4): 65–81. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2020.4.4>
14. Dimier V. Constructing conditionality: the bureaucratization of EC development aid. *European Foreign Affairs Review*, 2006, (11): 263–280.
15. De Marcilly Ch., Garde A. The EU-Turkey agreement and its implications: an unavoidable but conditional agreement. *Robert Schuman Foundation, European Issues*, 13.06.2016, (396). Available at: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0396-the-eu-turkey-agreement-and-its-implications-an-unavoidable-but-conditional-agreement> (accessed 10 Jan 2022).
16. Игумнова Л. О. Европейские механизмы диффузии универсальных ценностей и международных норм. *Вестник Иркутского государственного технического университета*. 2012. № 1. С. 233–239.
Igumnova L. O. European diffusion mechanisms of universal values and international norms. *iPolytech Journal*, 2012, (1): 233–239. (In Russ.)
17. Gavin B. The EU-ACP economic partnership agreements: what impact on development? *The Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series*, 2007, (224). Available at: <https://www.tcd.ie/triss/assets/PDFs/iis/iisdp224.pdf> (accessed 10 Jan 2022).
18. Carbone M. Between EU actorness and aid effectiveness: the logics of EU aid to sub-Saharan Africa. *International Relations*, 2013, 27(3): 341–355. <https://doi.org/10.1177/0047117813497300>
19. Kalantaryan S., McMahon S. *Covid-19 and remittances in Africa*. JRC Technical Report. EUR 30262 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. <https://doi.org/10.2760/86710>
20. Kateb A. EU-Africa relations in the light of the Covid-19 pandemic. State of play and prospects. *Robert Schuman Foundation, European Issues*, 16.02.2021, (584). Available at: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0584-europe-africa-relations-in-the-light-of-the-covid-19-pandemic-state-of-play-and-prospects> (accessed 10 Jan 2022).
21. Bird L. *Smuggling in the time of COVID-19: The impact of the pandemic on human-smuggling dynamics and migrant-protection risks*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2020. 34 p.
22. Maunganidze O. A., Abebe T. T. Implications of the COVID-19 pandemic for the Africa–EU partnership agenda on migration and mobility: a continental perspective. *IAI Papers*, 2020. Available at: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2043.pdf> (accessed 10 Jan 2022).
23. Матюхова Е. И. Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление солидарности или угроза сплоченности? Анализ и прогноз. *Журнал ИМЭМО РАН*. 2020. № 4. С. 94–107. <https://doi.org/10.20542/afij-2020-4-94-107>
Matiukhova E. I. Migration challenges in the EU amid the COVID-19 pandemic: fostering solidarity or threatening the cohesion? Analysis and Forecasting. *IMEMO Journal*, 2020, (4): 94–107. (In Russ.) <https://doi.org/10.20542/afij-2020-4-94-107>
24. Varga B. M. Access to healthcare services for the Roma and undocumented migrants in the EU in light of the COVID-19 pandemic. *International Journal of Roma Studies*, 2020, 2(2): 4–27. <https://doi.org/10.17583/ijrs.2020.5952>