

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3

ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07

ФАКС: +7(495)629-92-96

WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3

TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07

FAX: +7(495)629-92-96

WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №21, 2015 (№21)

Германия и внешнеполитические аспекты кризиса с беженцами

Алексей Синдеев

доктор исторических наук, главный научный сотрудник Отдела страновых исследований ИЕ РАН

Германия в последние месяцы приняла значительную часть беженцев, прибывших в Европу. Партии, входящие в правительственную коалицию в ФРГ, пытаются согласовать общие подходы, преследующие цель повысить контроль над миграционными потоками. Большинство аналитиков сосредотачивают внимание на выработке внутривнутриполитического компромисса, размышлениях о перспективах правительственной коалиции, отдельных партий и Ангелы Меркель. Относительно последней обсуждался слух о том, что она, якобы, получила приглашение занять пост Генерального секретаря ООН. Внешнеполитические аспекты кризиса предоставляют особый интерес для анализа.

Германия и внешнеполитические причины кризиса

Сирийские события начались в 2011 г. В июле появились первые беженцы; на октябрь пришлось первые признаки радикализации оппозиции. В конце года около 8 тыс. человек были зарегистрированы вне Сирии в качестве беженцев. В Германии около 2,6 тыс. сирийцев подали заявки на предоставление убежища. В конце 2012 г. уже 500 тыс.

сирийцев покинули страну и получили статус беженца. Именно тогда и сформировался так называемый транзитный маршрут через Балканы.

Германия, с одной стороны, руководствуясь принципом гуманизма, с другой – желая облегчить ситуацию с беженцами в ряде европейских стран, отказалась высылать сирийцев обратно в Грецию и в Италию по месту их первичной регистрации в ЕС, то есть де-факто нарушила действующее европейское законодательство. В июне 2013 г. федеральное правительство приняло специальную программу переселения 5 тыс. человек из Сирии. Приблизительно в то же самое время шведское правительство объявило о предоставлении убежища всем сирийцам и о возможности позднее пригласить членов семей. Президент Европарламента немецкий социал-демократ М. Шульц также призвал принимать беженцев из Сирии.

К декабрю 2012 г. 2,3 млн человек были за пределами страны, а в самой Сирии более 4 млн находились вне мест постоянного проживания. Статистики ЕС зафиксировали, что на 2012 г. сирийцы составили вторую по численности группу среди беженцев, прибывавших через Италию, Грецию, Испанию и Болгарию. 50 тыс. человек из них были зарегистрированы в Европе. В 2013 г. в Германию переселились 12 тыс. человек, а число сирийцев в стране составило 30 000 человек.

Тяжелая ситуация сложилась в лагерях для беженцев в Венгрии и в Болгарии. В июне 2014 г. правительство Германии решило принять дополнительно 10 тыс. человек. Число же сирийцев, которые в 2014 г. запросили в ФРГ убежище, составило 40 тыс. человек. Венгрия заняла второе место в ЕС после Швеции по числу беженцев на тысячу населения. ООН оценила размер срочных расходов на гуманитарную помощь беженцам в 3,7 млрд евро. В распоряжении же имелось чуть более половины требуемой суммы. В начале 2015 г. уже 3,8 млн сирийцев покинули страну; 7,6 млн находились в Сирии, являясь так называемыми внутренними беженцами.

Таким образом, трудно поверить, что немецкие политики и спецслужбы не знали, что происходит и что будет происходить. Недавно министр экономического сотрудничества и развития Г. Мюллер (ХСС) проговорился, что по данным спецслужб до двух миллионов человек находятся в настоящее время на пути в Европу. Резонно предположить, что соответствующие отчеты имелись и ранее. Неслучайно политики отказались от теории заговора, то есть какого-то сознательного направления со стороны третьей силы в Евросоюз масс беженцев. Банды, занимающиеся нелегальным транзитом, и выстроенная ими инфраструктура были, по всей видимости, к тому времени хорошо известны.

Здесь полезно вспомнить более открытую информацию о маршруте через Ливию. Местная полиция неофициально обращалась к представителям ЕС с предложением предоставить за оплату имена, адреса и телефоны руководителей и рядовых членов банд. Желание полиции легализовать доходы перевешивало страх перед последствиями расправы со стороны бандитов.

В начале января 2015 г. премьер-министр В. Орбан открыто призывал «защищать ... страну от мигрантов», указав на то, что Венгрия в отличие от остального Евросоюза имеет в данном вопросе продуманную политику. В Германии же в начале 2015 г. началась дискуссия о принятии закона об иммиграции. Генеральный секретарь ХДС П. Таубер призвал использовать в качестве примера законодательство Канады. Социал-демократы не возражали.

В серьезном анализе причин массового притока беженцев – не только сирийцев – особую роль играют нижеследующие причины.

1. *Слабый контроль со стороны Турции за границами.* Официальная Анкара фактически отказывается от сотрудничества с греками в этом вопросе. К тому же, значительная часть сирийцев проживает вне пределов лагерей для беженцев, что позволяет турецкому правительству не расходовать деньги на их обеспечение. Беженцы, использующие Турцию в качестве транзитной страны, правительство мало интересуют. В Турции отсутствуют штрафы за нелегальный переход границы.

2. *Инфраструктура лагерей для беженцев достигла своих пределов.* Прибытие новых масс людей не в состоянии вместить ни инфраструктура лагерей, ни инфраструктура стран-реципиентов, поэтому их массовый исход – естественный процесс.

3. *Информация об условиях проживания в Германии, Швеции и других странах Евросоюза.* Данная информация поступала в основном из двух источников: от уже признанных в качестве беженцев лиц и через слухи. Опыт миграции из Марокко в свое время показал и Франции и Испании, что схема «освоения» благополучных стран, в принципе, традиционная: сначала приезжают мужчины, затем – женщины и дети. Не стоит забывать, что на одного беженца-мужчину в среднем приходится еще два-три дополнительных беженца. Что касается слухов, то таких хватает и сегодня. В качестве примера приведем лишь один из них: якобы, в Ливане находился корабль, который готов довести желающих до Германии. Конечно, слухи вполне могли распространять представители банд.

4. *Бездействие политиков, подкрепленное бессодержательной «культурой приветствия» (Willkommenskultur), и элементарные ошибки во внутривнутриполитическом менеджменте.* К примеру, 25 августа 2015 г. появилось сообщение пресс-секретаря Федерального ведомства по миграции и беженцам: «Процедура, связанная с Дублинским соглашением, в настоящее время... в отношении граждан Сирии фактически не осуществляется». Пресс-секретарь Министерства внутренних дел подчеркнул «гуманистическую ответственность Германии за особо нуждающихся беженцев». Последовавшее затем «Мы справимся с этим!» и фотографии А. Меркель с беженцами усилили эффект.

В некоторой степени акцент на «культуре приветствия» можно объяснить тем, что большую опасность политики видели в активизации правого общественно-политического спектра страны. Вице-канцлер З. Габриэль (СДПГ) назвал демонстрантов

возле пунктов размещения беженцев «правым сбродом». Вряд ли с самого начала была реалистичной и информация о 800 тыс. беженцах в Германии в этом году.

5. *Наличие криминальных структур*, которые действовали по всему маршруту следования беженцев. Сознательно избегался прямой контакт. Вся информация поступала после перевода денег на определенный номер мобильного телефона. Весь маршрут был разбит на участки, за каждый приходилось платить отдельно. Имели место и взятки за место в очереди в ряде немецких консульств, которые, видимо, процветали благодаря найму для проведения организационных мероприятий персонала из местного населения.

6. *Сирийский конфликт дал возможность воспользоваться случаем и приехать в Европу*, выдав себя за гражданина Сирии. Но помимо Сирии имелись и другие «горячие точки»: к примеру, Афганистан. Миграционные процессы из Африки в Старый свет не ослабевали никогда. Распад государства в той же Ливии открыл дополнительные возможности бесконтрольного приезда в Европу, в которой также имеются депрессивные регионы (Косово и т.п.).

Подчас случайно совпавшие миграционные процессы способствуют появлению гиперболизированных выражений типа «новое массовое переселение народов», что вряд ли соответствует действительности.

Внешнеполитическая программа правительства ФРГ по разрешению кризиса с беженцами

Неудачный внутривнутриполитический менеджмент правительства ФРГ приковывает большое внимание аналитиков. В то же время внешнеполитические аспекты кризиса и «немецкий ответ» на него являются не менее интересными.

Во-первых, германское правительство сделало ставку на усиление ответственности Евросоюза, на сохранение единства Европы. Даже 8 сентября 2015 г. А. Меркель заявила: «Что касается вопроса прибывающих беженцев, то, честно говоря, не вижу здесь ответственности Германии». С помощью Еврокомиссии Федеративная Республика могла оказывать давление на других членов ЕС, не опасаясь быть обвиненной, как в случае с Грецией, в желании играть роль европейского гегемона.

В мае 2015 г. Еврокомиссия предложила план введения квот и перераспределения имеющихся беженцев между странами, который в настоящее время превратился в обязательство перенаправить 160 тыс. человек, прибывающих *в будущем*, при условии создания лагерей для беженцев на границах ЕС и соответствующей регистрации. Благодаря инициативе А. Меркель прошла конференция в узком формате по балканскому транзиту. Германия добивается солидарности в Европе, создания центров регистрации на границах ЕС, принятия единого списка так называемых надежных

стран, где отсутствует нарушение прав человека, а также европейского Кодекса, регулирующего вопросы с убежищем и фиксирующего общие стандарты проживания.

Дискуссия о европейских ценностях, инициатором которой выступает и Германия, призвана также оказать давление на страны ЕС, не соблюдающие общепринятые стандарты в отношении беженцев. Длительное время А. Меркель возражала против транзитных центров на границе ФРГ, потому что это ослабляло переговорные позиции на уровне ЕС. Приоритет состоял в укреплении внешних границ, а не в распространении экстерриториальности. Ведь де-юре беженцы в транзитных центрах не находятся на территории Германии. Их создание свидетельствовало бы о том, что ФРГ не доверяет мерам Евросоюза по укреплению внешних границ зоны Шенгена, за которые германское правительство интенсивно борется. С большой неохотой был введен временный контроль на границе с Австрией.

Задачей-минимум остается наведение элементарного порядка на пограничных переходах. Задачей-максимум становится развитие европейского права, «преодоление слабости Дублина-III». Правда, трудность будет состоять и в том, что Греция решила добиться уступок от Германии в вопросе запланированных реформ в обмен на солидарность относительно беженцев. ФРГ будет делать все возможное, чтобы не допустить взаимосвязь обеих проблем: того, о чем была достигнута договоренность, и того, где договоренность только предстоит. Отсутствие эффективной работы государственного аппарата и хаос на греческих островах немцы смогут использовать в качестве контраргумента, чтобы не допустить смягчения согласованного финансового пакета.

Во-вторых, складываются особые отношения с Турцией. Известно, что А. Меркель была против её вступления в ЕС. Но без помощи Турции ограничить миграционные потоки ни у Германии, ни у Евросоюза не получится. Президенту Эрдогану об этом хорошо известно. Теперь уже не вызывает сомнения, что основные требования турков будут выполнены. В долгосрочной перспективе речь может идти о более интенсивных переговорах по вступлению и об отказе от виз. В краткосрочной – о получении финансовой помощи на обеспечение беженцев, о предоставлении безвизового режима для турецких бизнесменов, о признании Турции «надежной страной», где не нарушаются права человека, что существенно облегчит переговоры по вступлению в ЕС.

Любопытно, что немецкие политики заговорили о том, что нужно принять это государство в ЕС и отказаться от дальнейшего расширения. Визит Меркель в Анкару был согласован с Еврокомиссией и основными партнерами. Германия настаивает, чтобы после получения Турцией статуса «надежной страны» она приняла обратно часть беженцев, а также отказалась от допуска в ЕС больше согласованного с ним контингента. Объяснить уступки турецкой стороной рядовым гражданам удастся среди прочего указанием на то, что в ней находится больше сирийских беженцев, чем в других странах. Детали будущего компромисса с Турцией только обсуждаются, но уже

известно, что Германия предлагает вести переговоры по трем главам договора о вступлении в ЕС, тогда как официальная Анкара настаивает на переговорах по шести главам. Германия подчеркивает, что после переговоров туркам придется вернуться к перемирию с курдами. Берлин вряд ли снимет данное требование с повестки дня.

В связи с фактами нарушения воздушного пространства Турции поставлен вопрос об оказании ей соответствующей помощи. Меркель выразила готовность «продолжить сотрудничество в рамках безопасности в Турции». В вопросе финансовой помощи турецкому государству Германия, также принявшая значительное число беженцев, имеет большее пространство для маневра, так как в случае необходимости можно вернуться к идее пропорционального взноса: либо страны ЕС принимают беженцев, либо оплачивают их содержание в той же Германии. Очевидно, что Турция будет допущена на заседания Европейского совета, регулярной встречи глав-государств и правительств. Следует помнить, что возвращение беженцев получится начать не ранее июля 2016 г. Из этой даты стороны и исходят в дискуссиях. Что касается соглашения о возвращении, то оно с Турцией имеется. Новизна состоит в том, что его собираются распространить на лиц, въехавших в неё из третьих стран. С учетом этого Турция станет намного ближе Евросоюзу: она превращается в важную страну, гарантирующую безопасность его границ.

В-третьих, расширение правовой основы для возвращения беженцев. «Мозговой штурм» в ответственных министерствах и ведомствах привел к тому, что в Афганистане появились территории, где граждане этой страны могут жить, не подвергаясь опасности. Интересно, что беженцы из Афганистана демонстрируют лучшие показатели интеграции в ФРГ: они быстрее находят работу, получают хорошее образование и меньше претендуют на социальные пособия. Но именно Германия настояла на том, чтобы вспомнить обязательства о приеме беженцев, взятые афганцами в Соглашении о партнерстве и кооперации.

Кроме того, Ауссенамт начал просветительскую кампанию об ужесточившихся условиях предоставления убежища. Немецкий посол в Афганистане, по утверждению МИДа, «работает... со всеми имеющимся там в распоряжении СМИ». В Афганистане и в арабских странах идет плакатная кампания. Выражается желание заключить соглашение о возвращении беженцев с Бангладеш и о его реанимации в отношении Пакистана. Шаги навстречу Европе ожидаются и от африканских стран. Не вызывает сомнения, что уступки по соглашениям о возвращении беженцев будут оплачены. При этом немецкому государству придется заплатить вдвойне, так как в среднем стоимость полета одного самолета с беженцами составляет 100 тыс. евро.

В-четвертых, необходимость решения сирийской проблемы. Германия делала ставку на крах режима Асада и быстрое заключение перемирия с оппозицией. Российская операция в Сирии изменила ситуацию. С одной стороны, Федеративная Республика сдержанно критикует бомбардировки оппозиционеров, противников сирийского правительства, с другой – большая часть послекризисной программы,

предложенной Москвой, находит поддержку Берлина. Последнее касается и более широкого сотрудничества стран региона друг с другом. Министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер показательно совершил в октябре визиты в Иран и в Саудовскую Аравию.

На обоих партнеров было оказано давление, в том числе и со стороны немцев. Если кто-то из них отказался бы сесть за стол переговоров, то он оказывался бы в стратегически более слабой ситуации. Иран не мог ответить отказом, так как он готовился к снятию санкций. Саудовская Аравия также не могла отказаться, потому что и в Москве, и в Вашингтоне, по всей видимости, дали ясно понять, что ставка в итоге делается на переговоры, а помощь террористическим группировкам не желательна. Более того, Саудовская Аравия не могла допустить своим отказом бесконтрольного повышения роли Ирана в антикризисном менеджменте. Германия не возражает и против активизации ООН. Визит А. Меркель в Китай показал, что согласие Пекина на усилении его роли, в том числе и в ООН, получено. Премьер-министр Китая заявил, что его страна готова использовать Объединенные Нации для двусторонних консультаций. Впрочем, активная дипломатия Берлина позволяет сделать вывод о том, что Германия не заинтересована допускать усиления России на Ближнем Востоке.

В-пятых, отношения с США находятся в тупике. Очевидно, что Соединенные Штаты не имеют стратегии и не могут продемонстрировать тактических успехов. В то же время американская сторона пытается доказать, что российская помощь Сирии неудачна, якобы, Россия поняла, что победить оппозицию не получится, поэтому и ищет компромисс, допускает скорейшую отставку Б. Асада. Не следует забывать, что массовый процесс радикализации сирийской оппозиции произошел еще и потому, что американцы не рискнули своевременно оказать военную помощь умеренным оппозиционерам. В Берлине неудачи американцев, конечно, скрупулезно фиксируют. Правда, критика американского союзника не допускается. В официальном политическом дискурсе избегается установление какой-либо взаимосвязи между беженцами в Европе и неудачной внешней политикой США. При этом американцам отводится скромная роль партнера по дальнейшей стабилизации Афганистана, настойчиво будет проводиться мысль, что именно американское участие в этой стране сможет сдержать дальнейший приток беженцев оттуда.

В-шестых, безопасность Европы не гарантирована в полной мере. Проблема намного серьезнее, чем простое указание на то, что бывшие бойцы террористической организации ИГИЛ (запрещённой в РФ) незаконно попадают в Европу. Идейные игольцы вряд ли туда массово стремятся. Речь, скорее, должна идти о бывших бойцах оппозиции, которые пытаются построить новую жизнь в Европе, а последняя вряд ли окажется в состоянии гарантировать всем шанс на успешную интеграцию. На вопрос «Что станет с молодыми, имеющими опыт боев людьми, если они столкнутся со сложностями в интеграции?» ответа не даст ни один из политиков. Наличие незначительной части незарегистрированных беженцев является в этой связи меньшей проблемой, так как рано или поздно им придется себя легализовать.

Выводы

1. А. Меркель выступает за системный подход в решении кризиса с беженцами. Очевидно, что быстрых успехов, в том числе и внешнеполитических, достигнуть не получится.

2. Произойдет усиление Турции и других региональных игроков. В этом контексте стоит оценивать недавнюю критику Пакистана. Европе и Германии придется признать легитимность альтернативных путей развития отдельных стран. Продолжительность кризиса с беженцами прямо пропорциональна уменьшению влияния «демократического стандарта» во внешней политике.

3. Будет и в дальнейшем усиливаться роль межгосударственных форматов и организаций, в первую очередь ОБСЕ и ООН.

4. Изоляция России, на которую делалась ставка во внешней политике ряда стран, теряет актуальность. Более того, в этих условиях придется ждать компромиссных шагов европейцев, направленных на отказ от санкций.

5. Встал вопрос о внешнеполитической стратегии Америки и будущей роли этой страны в Европе и мире. Не получится избежать серьезного анализа провала американской внешней политики. События показывают, что в мире нет больше сверхдержав, что речь, скорее, идет о региональных и межрегиональных игроках. Попытки выступать в качестве глобальной силы порождают неуправляемый хаос. Именно осознание этого и будет способствовать усилению роли межгосударственных организаций.

6. Придется искать совместные ответы на пути построения более справедливого мира, эффективности политики в отношении развивающихся стран. Пока реальность выглядит по-иному: 0,00001428%, или около 1 тыс. человек, владеют более 50% мирового богатства.

Неслучайно в столь неоднозначной ситуации немцы проявляют осторожность и сдержанность.

Публикация: 5 ноября 2015 года.

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