

УДК 32:316.3

**MIGRATION AND POLITICAL ASPECT OF THE EU'S RELATIONS WITH
THE SOUTHERN MEDITERRANEAN STATES ON THE EXAMPLE OF
THE KINGDOM OF MOROCCO
МІГРАЦІЙНО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ ВЗАЄМВІДНОСИН ЄС З
ДЕРЖАВАМИ ПІВДЕННОГО СЕРЕДЗЕМНОМОР'Я НА ПРИКЛАДІ
КОРОЛІВСТВА МАРОККО**

Osnach O.M. /Оснач О.М.

канд. політ. наук

ORCID 0000-0001-7973-6683

докторант відділу правових проблем політології

Інституту держави і права ім В.М. Корецького

НАН України

01011, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4,

***Анотація:** У даній статті пропонується аналіз того, як міграційні питання поступово включалися в середземноморську політику ЄС з метою залучення південних середземноморських сусідів до управління міграційними потоками, досліджується формування на сучасному етапі та еволюція середземноморського вестору міграційної політики Європейського Союзу, її основні характеристики.*

***Ключові слова:** міграція, Європейський Союз, Королівство Марокко міграційна політика.*

***Abstract:** This article analyses how migration issues have been gradually incorporated into the EU's Mediterranean policy in order to involve the southern Mediterranean neighbours in the management of migration flows, examines the current formation and evolution of the Mediterranean vector of the European Union's migration policy, its main characteristics.*

***Keywords:** migration, European Union, Kingdom of Morocco, migration policy.*

Вступ.

Питання міграції поступово стало постійним предметом занепокоєння і стратегічним пріоритетом у європейській середземноморській політиці. ЄС намагається залучити своїх південно-середземноморських сусідів до зовнішнього управління міграцією і продовжує працювати над розширенням співпраці з міграційних питань.

Боротьба з нелегальною імміграцією, контроль зовнішніх кордонів, політика повернення та реадмісії стали пріоритетами європейського політичного порядку денного, сферою консенсусу між інституціями ЄС та його державами-членами.

Поступово міграційні питання на європейській політичній арені перетворилися з питань внутрішньої політики на питання зовнішньої політики. Зараз міграційні питання повністю інтегровані у сферу зовнішніх відносин. Зовнішній вимір міграційної політики ЄС набуває все більшого значення з початку 2000-х років з метою заохочення третіх країн до співпраці з питань міграції та давно став окремою сферою політики — міграційною політикою ЄС.

Серед українських дослідників, які займалися даною проблематикою, можна назвати таких як Макух В. В., Священко З. І., Тихоненко І. М., Чернега О. Б., Яковенко Ю. В. та інших.

Основний текст

Хоча співпраця ЄС з країнами-сусідами Південного Середземномор'я є багатогранною, питання міграції стали ключовими аспектами європейсько-середземноморських відносин як на регіональному, так і на двосторонньому рівні. І презентація Нового пакту про міграцію та притулок чітко підкреслює, що питання міграції залишаються пріоритетом для Комісії. [5]

В 1992 р. Євросоюзом була запроваджена Оновлена середземноморська політика. Незважаючи на обмеженість цієї політики, вона підготувала ґрунт для створення справжнього євросередземноморського простору в дусі партнерства, заклавши таким чином основи Євро-Середземноморського партнерства (ЄСП). Започаткувавши в листопаді 1995 р. Барселонський процес, який інституціоналізував євросередземноморське співробітництво, Барселонська декларація стала поворотним моментом у середземноморській політиці ЄС. Окрім двостороннього виміру, ЄСП також включає багатосторонній та (суб)регіональний вимір, а також багатовимірний підхід. З метою створення зони миру, стабільності та процвітання, ЄСП базується на триєдиному підході: 1) політичний та безпековий; 2) економічний та фінансовий; 3) соціальний, культурний та гуманітарний. [7]

Питання міграції було включено до третього напрямку з метою посилення європейсько-середземноморської співпраці для зменшення міграційного тиску та боротьби з нелегальною імміграцією. Таким чином, метою було досягнення

спільного процвітання, щоб запобігти дестабілізуючим наслідкам. Питання міграції стало домінуючим на порядку денному.

У квітні 2005 р. Комісія представила п'ятирічну робочу програму, спрямовану на створення "спільного євро-середземноморського простору співпраці у сфері юстиції, безпеки та міграції". Програма мала на меті активізувати співпрацю з середземноморськими країнами-партнерами, країнами походження та транзиту мігрантів, зокрема, у сфері управління міграцією, прикордонного контролю та боротьби з нелегальною імміграцією. Таким чином, міграція стала четвертим стовпом і пріоритетним напрямком діяльності. [1]

Європейська політика сусідства (ЄПС) започаткувала новий етап у європейсько-середземноморських відносинах, перейшовши від євро-середземноморського простору до "євро-середземноморського простору сусідства". Спочатку ЄПС була розроблена для країн Центрально-Східної Європи з метою уникнення нових ліній поділу в Європі. [4] Потім вона була поширена на середземноморські країни-партнери, а потім на країни Південного Кавказу, створивши новий геополітичний простір, хоча включення таких різних країн, як Марокко та Україна, в один напрямок залишається під питанням. Метою цієї політики було сприяння миру, стабільності, процвітання та безпеці, а також створення кола партнерів без перспективи членства. Ця логіка, таким чином, передбачає неучасть сусідів у процесах прийняття головних рішень.

ЄПС інституціоналізувала сферу юстиції та внутрішніх справ, включаючи питання міграції та прикордонного контролю, в європейсько-середземноморських відносинах. Південне сусідство стало "стратегічним полем екстерналізації" зовнішньої міграційної політики ЄС, де ЄС прагне змістити баланс управління міграцією в бік південного узбережжя Середземного моря. У цьому сенсі Середземномор'я розглядається з точки зору безпеки, що передбачає зростаючу сек'юритизацію міграції та кордонів. Таким чином, управління міграцією та контроль кордонів займає центральне місце в ЄПС.

У рамках стратегії сусідства ЄС, у поєднанні з багаторічною фінансовою програмою та 25-ю річницею Барселонської декларації, у лютому 2021 р.

Європейська Комісія ухвалила Нову середземноморську програму, спрямовану на оновлення стратегічного партнерства з південними сусідами. [12]

З огляду на перспективу перезапуску після пандемії коронавірусу та 25-ту річницю Барселонської декларації, Комісія та Високий представник у лютому 2021 р. представили спільне Комюніке з метою оновлення та зміцнення стратегічного партнерства з південними сусідами. У Комюніке пропонується Новий порядок денний для Середземномор'я, який є одночасно амбітним та інноваційним. У Комюніке також представлена "Нова програма для Середземномор'я", яка є одночасно амбітною та інноваційною і яка покликана визначати середземноморську політику ЄС та багаторічне програмування в рамках Інструменту сусідства, співробітництва та міжнародного співробітництва (ІСМС) на двосторонньому та регіональному рівнях, із середньостроковим оглядом, запланованим на 2024 р. Таким чином, ЄС пропонує закласти підвалини для оновленого партнерства зі своїми південними сусідами як нового напрямку у відносинах із середземноморськими країнами-партнерами.

Міграція та мобільність є однією з п'яти сфер діяльності Нової середземноморської програми. Міграція описується як виклик, що вимагає спільних дій і спільної відповідальності. У Комюніке зазначається, що це посилене партнерство охоплює всі аспекти міграції, беручи до уваги інтереси середземноморських країн-партнерів. Для того, щоб протистояти нелегальній міграції, програма спрямована на посилення співпраці в управлінні міграцією, в тому числі в управлінні кордонами, а також на активізацію співробітництва в сфері ефективного повернення і реадмісії. Крім того, комісар Олівер Вархелі підкреслює, що зовнішні виміри Нового пакту про міграцію та притулок будуть реалізовані в Новій середземноморській програмі. Таким чином, в основі останньої лежить екстерналізація.

Як заявив Верховний представник Жозеп Боррель у березні 2021 р.: "ЄС має потребу і бажання забезпечити, щоб міграція в усіх її аспектах стала важливим елементом наших загальних відносин з третіми країнами". [12]

Зовнішня міграційна політика ЄС відображається, зокрема, у все більш інституціоналізованій екстерналізації управління міграційними потоками. Як наслідок, міграційне співробітництво має на меті розширити сферу дії міграційної політики за межі кордонів ЄС.

Виходячи з міркувань безпеки, в управлінських колах ЄС Середземномор'я сприймається як "міграційна зона безпеки". Таким чином, воно змінює свою функцію і стає зовнішнім кордоном "Європи-фортеці", свого роду розривом, а не безперервністю чи спільним простором. Таким чином, з боку ЄС відбувається спроба "фронтиризації", тобто створення кордонів між північним і південним берегами Середземномор'я. Отже, міграційні питання породжують "дистанціювання при одночасному посиленні взаємодії" в євро-середземноморських відносинах. [3]

У липні 2005 р. в рамках ЄПС був прийнятий план дій, спрямований на зміцнення європейсько-марокканського партнерства. У сфері міграції було наголошено на ефективному управлінні потоками та підписанні угоди про реадмісію. Довго домагаючись привілейованого статусу для Марокко, ЄС надав йому "Поглиблений статус" у жовтні 2008 р., що ознаменувало зміцнення європейсько-марокканських відносин і підкреслило унікальність цих відносин. Цей статус став відповіддю на прохання Марокко мати "більше, ніж асоціацію, і менше, ніж членство". Цей статус став відповіддю на прохання Марокко мати "більше, ніж асоціацію, і менше, ніж членство" і є гарною ілюстрацією принципу диференціації ЄПС. [1]

У червні 2019 р. було прийнято Спільну декларацію між ЄС і Марокко, покликану надати нового імпульсу їхнім стратегічним і багатовимірним відносинам. Сторони підкреслюють, що їхнє партнерство керуватиметься, серед іншого, принципами солідарності, співволодіння, спільної відповідальності, взаємної поваги і прозорості. Що стосується управління міграцією, то Декларація виступає за збалансоване співробітництво, посилення консультацій і всеосяжний підхід, який поважає права людини, з метою запобігання та

боротьби з нелегальною імміграцією, зокрема, шляхом посилення управління кордонами. [6]

З роками управління міграцією стало важливим елементом європейсько-марокканських відносин. Зокрема, ЄС намагається розвантажити управління міграцією і прагне налагодити безпекову співпрацю, зосереджену на контролі та моніторингу середземноморських кордонів, щоб зупинити міграційні потоки.

Через своє географічне положення ЄС сприймає Марокко як "буферну державу", де він може екстерналізувати міграцію і прикордонний контроль. Є намір відвести Марокко роль поліцейського, прикордонника і зовнішнього кордону для того, щоб зупинити міграційні потоки. Як і Середземномор'я, Марокко розглядається як "випробувальний полігон для стратегії ЄС з контролю за міграцією". [5]

Загальноновизнаним головним "каменем спотикання" у європейсько-марокканських відносинах є проблема неукладеної угоди про реадмісію. ЄС вже два десятиліття намагається укласти угоду про реадмісію з Марокко. Дана угода періодично включається в євро-марокканські переговори, хоча Марокко має двосторонні угоди з окремими державами-членами ЄС. Реальна зацікавленість ЄС в укладенні угоди Співтовариства полягає в пункті про реадмісію громадян третіх країн, який не включений до двосторонніх угод про реадмісію.

Отримавши мандат від Комісії у 2000 р., конкретно-орієнтовані переговори щодо угоди про реадмісію розпочалися у квітні 2003 р.. Після п'ятнадцяти раундів безуспішних переговорів вони були офіційно призупинені в 2010 р.. Підписання Партнерства з мобільності в червні 2013 р., яке запропонувало нові рамки для євро-марокканського міграційного діалогу, відновило переговори. Виходячи з принципу "давати більше, щоб отримати більше", Комісія намагається досягти компромісу між спрощенням видачі віз та укладенням угоди про реадмісію, щоб заохотити Марокко до підписання останньої. [4]

Схоже, що ЄС хоче, щоб Марокко стало "країною реадмісії" на додаток до інших міграційних функцій. Оскільки не існує міжнародного зобов'язання щодо

реадмісії громадян третіх країн, ЄС намагається створити таке зобов'язання шляхом укладення угод про реадмісію. Однак Марокко вважає, що пункт про реадмісію громадян третіх країн і осіб без громадянства, які, як передбачається, проїхали транзитом через його територію, був би "порушенням його суверенітету". Однією з головних причин цього є те, що Марокко не має міжнародного зобов'язання щодо реадмісії громадян третіх країн. Однією з проблем для Марокко є доведення того, що ці мігранти дійсно проїхали транзитом через його територію, оскільки багато з них спочатку перетинають алжирський кордон, перш ніж перетнути марокканський. [3]

Хоча підписання угоди про реадмісію є оптимальним рішенням для ЄС, воно має ширші внутрішньо- та зовнішньополітичні наслідки для Марокко.

Питання міграції між Марокко і Європою не обмежуються євро-марокканськими або євро-середземноморськими відносинами; вони також стосуються євро-африканських відносин. Дійсно, важко відокремити Середземноморську Африку від Африки на південь від Сахари як "два різних геополітичних простори". При цьому ЄС застосовує регіональний підхід до Північної Африки через Європейську політику сусідства та Середземноморський союз, тоді як його відносини з країнами Африки на південь від Сахари вписуються в політичні рамки угод Котону з країнами Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону (АКТ). [5]

Висновки

Міграційні потоки у Південному Середземномор'ї є ознаками, серед іншого, бідності, безробіття, нестабільності, конфліктів, незахищеності, посухи, зміни клімату, браку соціальних послуг у сфері охорони здоров'я та освіти, а також відсутності перспектив на майбутнє. Ці багатовимірні виклики мають довгостроковий характер і потребують стратегій, які забезпечать довгострокові рішення. Сусідній європейський континент безпосередньо стурбований проблемами свого південного флангу, тобто афро-середземноморського регіону.

Зовнішня міграційна політика ЄС та його середземноморська політика з часом зблизилися. Питання міграції, про які мало згадувалося в перших

ітераціях середземноморської політики, були розроблені в рамках Європейської політики сусідства, в якій почалися перші спроби екстерналізації управління міграцією, особливо з 2005 р. і далі. Важливість міграції та стратегій екстерналізації, спрямованих на "віддалене" управління міграцією, мала бути ще більше підкреслена в рамках ЄПС. Остання зробила більший акцент на міграційних питаннях у європейсько-середземноморських відносинах, щоб Середземномор'я стало "буферною зоною між Європою та країнами Африки на південь від Сахари". У довгостроковій перспективі ЄС повинен буде враховувати стратегічний простір, який є його ширшим сусідством, тобто сусідів своїх сусідів та їхні відносини.

Для того, щоб досягти відповідності принципам партнерства, солідарності та спільної відповідальності, необхідно враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін, не забуваючи, що ці інтереси можуть бути відмінними або навіть суперечливими. Ефективне управління міграцією має бути цілісним, збалансованим і прагматичним, одночасно спрямованим на запобігання нелегальній імміграції та забезпечення легальних каналів для імміграції, при цьому останнє не повинно бути слабким місцем у загальній структурі міграційного співробітництва або компенсаційних заходів.

Отже, існує потреба у зміцненні співпраці між державами еміграції, транзиту та призначення з метою полегшення пересування людей. Метою є заохочення циркулярної, економічної та трудової міграції, що принесе користь усім сторонам. Це дасть змогу зокрема зменшити "відтік мізків" — важливу проблему, яка потребує кращого вирішення, щоб не позбавляти держави еміграції людського капіталу та навичок, необхідних їм у процесі розвитку.

Література:

1. Макух В. В. Проблеми міграції у відносинах між країнами Магрибу та ЄС: досвід для України. Стратегічна панорама. – 2008. – №2. Київ, 2008.
2. Макух В. В. Проблема анклавів Сеути та Мелільї в контексті мароккансько-іспанських відносин / В. В. Макух // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2010. – № 1. – С. 88-92. Київ, 2010.

3. Священко З. І. Міграційна політика Європейського Союзу щодо країн Північної Африки / З. Священко // Європейські історичні студії. – 2019. – № 13. – С. 67-83.

4. Тихоненко І. М. Еволюція багатостороннього співробітництва Королівства Марокко та Європейського Союзу: від політичного до ціннісного виміру. №14 (2019): Європейські історичні студії: науковий журнал. Київ, 2019.

5. Чернега О. Б., Яковенко Ю. В. Міграційна політика ЄС: тенденції формування міграційних потоків та механізми вдосконалення. Економіка та суспільство, грудень 2020.

6. Amman Southmed CV Regional Conference: The impact of culture in the Southern Mediterranean region [Electronic Resource] // September 10, 2019 SouthMed CV. – Mode of Access: <http://www.smedcv.net/amman-southmed-cv-regional-conference-the-impact-of-culture-in-the-southern-mediterranean-region/>.

7. Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27-28/11/95 [Electronic Resource] – Mode of Access: https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf

8. Benhayoun J.E. Morocco and the EU: Managing the Future. [Electronic Resource] / J. E. Benhayoun // Morocco World News. – 2017. – June 5. – Mode of Access: <https://www.moroccoworldnews.com/2017/06/218876/morocco-eu-managing-future/>

9. EU migration policy (2020, December 14) European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures>

10. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part [Electronic Resource] // Official Journal of the European Communities. – http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127906.pdf

11. EU/Morocco Action Plan [Electronic Resource] // EU Neighborhood. – Mode of Access: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-enp-action-plan>

12. Frontex / European Union Agency (2022) Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/>.