

Международные отношения

УДК: 327

DOI: 10.17072/2218-1067-2023-2-91-100

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ В ИСПАНИИ И ПОРТУГАЛИИ: ЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ

Н. А. Жерлицына

Жерлицына Наталья Александровна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Африки РАН (ИАФР РАН), Москва.

Е-майл: ns_inafr@mail.ru (ORCID: 0000-0001-8647-9419).

Аннотация

Дан анализ политики интеграции мигрантов в странах Южной Европы – Испании и Португалии. На фоне продолжающегося миграционного кризиса эти государства сталкиваются с трудностями в интеграции новых групп в общество и повседневную жизнь. Учитывая, что Испания и Португалия стали странами иммиграции почти одновременно с вступлением в Европейский союз, именно эта структура приобрела ключевую роль в определении политики союза в отношении миграции в целом и интеграции мигрантов в частности. Несмотря на наличие руководящего центра в Брюсселе и единых стандартов, каждая из стран ЕС воплощает их в соответствии со своими национальными особенностями. Практические результаты интеграции иммигрантов в Испании и Португалии заметно разнятся. С началом миграционного кризиса в Европе в 2015 г. Испания прибегла к стратегиям интеграции, основанным на санкциях, которые можно расценивать как ограничительные и регрессивные. Опыт Португалии, как наиболее успешной страны в плане передовых практик интеграции, указывает на то, что будущее интеграции – за поликультурными стратегиями, в отходе от пресловутого мультикультурализма и ассимиляционизма.

Ключевые слова: ЕС; Испания; Португалия; миграция; интеграция иммигрантов; права иммигрантов; поликультурные стратегии; социальная интеграция.

В условиях миграционного кризиса последнего десятилетия Европе принадлежит особое место, ведь именно туда направляется основной поток мигрантов со всего мира. В европейских странах сосредоточено более 17% всех беженцев (FRONTEX, 2018). Наиболее остро проблема миграции стоит в странах Южной Европы, расположенных на географической границе континента (Грифа, 2019: 51). Так, в 2018 г. Испания занимала второе место среди стран Европы по приему наибольшего числа иностранцев: в страну въехало на 6,2% больше иммигрантов, чем в 2017 г. Обеспокоенность общественности по поводу иммиграции растет во всех европейских странах. В 2019 г. 60% граждан ЕС оценили проблему иммиграции как более важную, чем терроризм, пенсии, налогообложение, образование, глобальное потепление, общественный транспорт, оборона и иностранные дела (Passerini, Proglia, Trakilovic, 2020: 18). Перед лицом растущего этнического, культурного и национального разнообразия государства сталкиваются с трудностями в интеграции новых групп в общество и повседневную жизнь.

Международная миграция, рассматриваемая как политический феномен, – это процесс трансграничного перемещения граждан с целью проникновения в инородные социальные организмы. Так как далеко не всегда иммигранты намерены интегрироваться в новую среду обитания, то это явление может рассматриваться властями принимающей страны как этническая и культурно-конфессиональная экспансия, чреватая проблемами и конфликтами. В данном исследовании разделяется подход современной науки к миграции как к процессу, который является одновременно национально специфичным и имеет черты, общие для нескольких стран, подход, разработанный учеными в ходе сравнительных исследований. Как правило, такие исследования посвящены географически близким странам, которые являются частью одной и той же политической системы. В нашем слу-

чае это Европейский союз и страны Южной Европы – Испания и Португалия. Географическая, политическая и социальная близость стран позволяет концептуализировать существование определенных миграционных моделей.

Существует целый ряд моделей интеграции, от менее до более инклюзивных, для различных иностранных групп, которые могут одновременно реализовываться в пределах одного государства. В странах ЕС параллельно существуют две основные стратегии интеграции: первая нацелена на неевропейских граждан, носит ассимиляционистский характер и основана на принципах вмешательства, в соответствии с которыми правительство активно стремится к интеграции мигрантов. Вторая предназначена для граждан ЕС и представляет собой стратегию невмешательства, при которой иностранцы пользуются правами и проживают в принимающей стране без какого-либо участия государственных или местных властей, стремящихся к их интеграции.

Постановка научной проблемы сопоставления общей теоретической европейской стратегии управления интеграцией мигрантов и практических национальных моделей ее имплементации представляется важной задачей. Для ее решения автор использовал методы из арсенала политических, исторических и социологических наук: системный подход, структурно-функциональный анализ, конфликтологический и компаративистский подходы. Неофункционализм позволяет объяснить, что образование таких надгосударственных структур с политическими функциями, как ЕС, является закономерным, так как государства-нации не в состоянии удовлетворить некоторые запросы, имеющие трансграничный характер. Теория транснационализма, сформулированная Р. Кеохейном и Д. Наем, полезна при изучении современных последствий глобальных миграций. Неолиберальные теории иммиграционной политики, например, концепция «встроенного либерализма» Д. Рагги, подтверждают, что доминирование международных режимов в области прав человека создает предпосылку дальнейшей эрозии функций демократических государств в управлении иммиграцией.

В основу исследования легли следующие документы: планы интеграции мигрантов и договоры ЕС по этому вопросу, Стратегические планы по гражданству и интеграции Испании (PESI I и II), материалы и статистика по миграции FRONTEX, MIPEX, Высшей комиссии по миграции Португалии (ACM). Для достижения заявленной цели автор прибег к системному и институциональному методам, а также к политическому анализу.

ЕС как руководящий центр интеграции мигрантов

Для стран Южной Европы иммиграция – явление недавнее, до 1990-х гг. эти страны были в основном странами эмиграции. Толчком для изменения ситуации стало вступление Испании и Португалии в Европейский союз в 1986 г. На протяжении 1990-х и 2000-х гг. под идеологическим руководством ЕС страны Южной Европы приняли ряд новых законов, которые должны были регулировать растущее иностранное население. Так, в Испании первый закон об иммиграции 1985 г. «почти полностью является результатом внешнего давления, связанного со вступлением Испании в Европейский союз первого января 1986 г.» (Domingo, Pinyol-Jiménez, Zapata-Barrero, 2020: 137). Когда в начале 2000-х гг. страны Южной Европы начали испытывать проблемы из-за растущих потоков иммиграции, стало ясно, что стратегии интеграции, реализуемые десятилетиями в Германии, Франции и Нидерландах, были не самыми успешными. Для Испании и Португалии было бы нерационально внедрять эти модели в то время, когда от них отказывались те самые страны, которые в них уже разочаровались. Во всяком случае, «старые» европейские страны служили плохими примерами, которые никто не хотел повторять. Более богатыми источниками вдохновения стали инструменты интеграции иммигрантов, разработанные ЕС (Тимакова, 2022: 32). Как страны, которые многое выиграли от своего членства в ЕС, Испания и Португалия были более проевропейски настроены, чем их соседи, и с большей готовностью следовали рекомендациям Брюсселя. Европейский союз укрепил ключевую роль в управлении миграцией и начал накапливать то, что можно было бы назвать «мягкими компетенциями» в области интеграции.

Принятие Общих базовых принципов в 2004 г. и Общей программы интеграции иммигрантов в 2005 г. ознаменовало первый важный поворотный момент взаимодействия на уровне ЕС. В этих документах интеграция иммигрантов была сформулирована как «динамичный двусторонний процесс» взаимного приспособления иммигрантов и принимающих их обществ, и пропагандировался «целостный подход к интеграции иммигрантов», в котором интеграция признается сквозной проблемой, управление которой требует инициатив во многих областях политики (Common Agenda for Integration; Common Basic Principles, 2004). Это настоящий прорыв по сравнению с прошлым, когда

иммиграция и особенно интеграция, были полностью компетенцией государств-членов. Руководство по интеграции для политиков и практиков, впервые опубликованное в 2004 г., а затем в двух изданиях (2007, 2011), было первой попыткой собрать и распространить местную и национальную «передовую практику» среди государств-членов. Той же цели служил Европейский веб-сайт по интеграции, который в течение трех лет (2009–2011) использовался в качестве платформы для обмена более чем «500 передовыми практиками, 1 500 новостями, 2 500 ссылками и 3 000 документами». Четким шагом к большей приверженности единым правилам стала ст. 79(4) Лиссабонского договора 2007 г., которая впервые наделила ЕС полномочиями «устанавливать меры для обеспечения стимулов и поддержки действий государств-членов с целью содействия интеграции граждан третьих стран, законно проживающих в их территории» (Treaty of Lisbon, 2007). Также в 2007 г. был создан Европейский фонд интеграции граждан третьих стран для управления и финансовой поддержки интеграционных программ во всех государствах-членах. Стокгольмская программа 2009 г. подчеркнула поддержку ЕС дальнейшему укреплению обмена передовым опытом в области интеграции между государствами-членами. Стратегия «Европа 2020», ратифицированная в марте 2010 г., определила интеграцию в экономических терминах и установила связь интеграции с занятостью и заработками мигрантов. Стокгольмская программа (2010–2014) и Сарагосская декларация ЕС об интеграции (2010) утвердили разработку набора общих показателей интеграции мигрантов по показателям в сферах занятости, образования, социальной интеграции (A Common immigration policy, 2010; The Stockholm Program, 2010).

Особенности интеграции мигрантов в Испании

В XXI в. Испания является одной из стран, принявших наибольшее количество иммигрантов из-за рубежа, уступая по этому показателю только США. Мигранты составляли в Испании в 2021 г. около 15% населения, самые крупные диаспоры – марокканцы и румыны (Parreño-Castellano, Moreno-Medina, Domínguez-Mujica, Santana Rivero, 2021: 80). Испанский подход к интеграции родился в специфическом и сложном контексте: Испания – страна со своим собственным культурным и региональным разнообразием, частью которого теперь стала миграция. Испанию со времени возвращения к демократии после периода диктатуры Ф. Франко (1939–1975) характеризуют децентрализованная политическая система и крайне выраженные региональные идентичности. Каждый из 17 регионов имеет свой собственный законодательный орган, собственную бюрократию и относительно широкую свободу действий в рамках конституции. Сложность ситуации придает и то, что политика интеграции осуществляется в Испании на разных уровнях управления. В этом смысле страна стала лабораторией интеграции в сложных институциональных условиях.

Многоуровневое управление интеграцией влияет на распределение компетенций; здесь существуют различные подходы к политике интеграции. В то время как вопросы, касающиеся гражданства, иммиграции, иностранных граждан и права на убежище, являются исключительной прерогативой государства, политика интеграции (занятость, образование, жилье, здравоохранение, социальные услуги) в основном передана автономным сообществам, или с полной ответственностью за принятие законов и реализацию, или только для реализации. Почти все общины в последние годы внедрили свои собственные иммиграционные и интеграционные политики и планы. Более того, местные власти обладают компетенцией, которая определяет политику интеграции; на самом деле, есть несколько муниципалитетов, у которых есть свой собственный план местной интеграции или ряд текущих инициатив в этой области. НПО также играют определенную роль, предоставляя услуги или сотрудничая с различными администрациями.

Правовой основой миграции в Испании является Органический закон 4/2000 от 11 января 2000 г. о правах и свободах иностранных граждан в Испании и их социальной интеграции. Он регулирует права, обязанности и свободы иностранных граждан. Кроме того, этот закон регулирует режим санкций и координацию деятельности государственных органов, деятельность Инспекции труда, направленную на контроль условий труда и борьбу с нерегулярной занятостью и трудовой эксплуатацией, а также поддержку государственными органами ассоциаций иммигрантов. Правовая реформа, принятая в 2000 г., распространила на нелегальных мигрантов социальные льготы – здравоохранение и образование, а иногда и другие социальные права, такие как базовый доход для уязвимых семей. В 2012 г. правительство приняло законодательный декрет, вносящий поправки в закон, с тем чтобы медицинская карта была привязана к законному месту жительства и участию в программе социального обеспечения, тем самым ограничивая медицинское обслуживание нелегальных иммигран-

тов несовершеннолетними в возрасте до 18 лет, беременными женщинами или людьми в чрезвычайных ситуациях. Несколько региональных правительств, например, правительство Каталонии, пошли дальше и в 2018 г. утвердили новый указ 7/2018 от 27 июля о всеобщем доступе к национальной системе здравоохранения, восстанавливающий всеобщий доступ к медицинским услугам (Marano, 2020).

Права иммигрантов на рынке труда Испании широки и сравнимы с правами местных работников, но обусловлены сохранением их правового статуса работников, поскольку только в качестве законно трудоустроенных работников они могут получить вид на жительство. В Испании, как и во всех других странах ЕС, существуют два основных режима: один – для работников из ЕС и другой – для работников из стран, не входящих в ЕС. В Испании иностранцы из стран, не являющихся членами ЕС, могут получить доступ к внутреннему рынку труда либо через общую систему, основанную на личном заявлении будущего работодателя, либо через систему квот. В области иммиграции Испания является родиной этнического фаворитизма, который выражается в уступках дополнительных прав иммигрантам из испаноязычных католических стран и бывших колоний. Льготы также распространяются на потомков евреев-сефардов, которые были изгнаны из империи католическими королями в 1492 г. (Domingo, 2018: 20)

Для решения проблемы отсутствия политических прав у иммигрантов, не входящих в ЕС, в Испании были созданы альтернативные структуры, которые призваны обеспечить участие иностранцев в процессе принятия решений. Такие учреждения, так называемые консультативные органы, служат также каналом для выражения мнения иммигрантов и этнических меньшинств как своего рода первый шаг к возможному полноправному участию, как символический жест для поощрения расовой гармонии и борьбы с дискриминацией или как вспомогательный механизм, позволяющий избежать отчуждения. Мадридский форум по диалогу и совместному проживанию (Foro Madrid para el Diálogo u Convivencia) был создан в 2006 г. Форум имеет очень сложную структуру как с вертикальными, так и с горизонтальными связями. Его отделения охватывают двадцать один район Мадрида, обеспечивая контакты между районом, городом, автономным сообществом и регионом (Cebolla-Boado, Pinyol-Jiménez, 2019: 131). Благодаря своей особой структуре сеть может эффективно распространять информацию между этими уровнями и при необходимости напрямую обращаться за консультацией к любому из административных органов.

Испания входит в число государств, которые, имея значительный уровень иммиграции, дольше всех сохраняли программы добровольной интеграции, вплоть до 2015 г., когда были введены обязательные требования к гражданству. Обязательные и добровольные тесты на гражданство отличаются друг от друга по форме: первые состоят из тестов по языку и гражданской культуре и подписания интеграционных контрактов; вторые ограничены языковыми курсами, возможностями обучения и информационными семинарами. Они также различаются с точки зрения санкций. Неучастие или неспособность подписать или выполнить интеграционный контракт или тест влечет за собой автоматические санкции, которые угрожают правовому статусу иммигрантов в стране или приводят непосредственно к высылке, как это происходит в Италии. Из-за этого обязательная интеграция действует как иммиграционный фильтр. Образованным, высококвалифицированным и финансово обеспеченным иммигрантам легче соответствовать этим требованиям. Иммигранты, которые менее образованны, менее квалифицированы и находятся в худшем финансовом положении, испытывают больше трудностей при прохождении тестов и могут лишиться своего законного статуса проживания, если они их не пройдут. Важно отметить, что тест требуется только для лиц, которые подают заявление на получение гражданства, для чего необходимо знание испанского языка на уровне A2, что выгодно иммигрантам из Латинской Америки, которые являются носителями языка, и не выгодно мигрантам из других стран, включая граждан ЕС, и дополнительного теста на гражданскую культуру. Те, кто стремится к натурализации путем вступления в брак, освобождаются от этого требования. Тест на гражданство был разработан Институтом Сервантеса, общественной организацией испанского государства, которая продвигает испанский язык и культуру за рубежом.

Стратегии интеграции, подразумевающие применение санкций, являются ограничительными и регрессивными, поскольку они переходят от основанной на правах модели интеграции, которая лежала в основе политики ЕС в области интеграции на протяжении последних десятилетий, к модели получения и «заслуживания» прав. Иммигранты должны доказать, пройдя тесты, выполнив интеграционные контракты, что они – достойные получатели прав и благ. В ответ на критику, испанское государство декларирует, что их цель состоит не в том, чтобы навязать иммигрантам культурную идентичность, а скорее в том, чтобы избавить их от зависимости от социального обеспечения, сделав экономически самостоятельными. Курсы по изучению языка и гражданской культуры помогают мигран-

там приобрести навыки для лучшей работы на рынке труда, что освобождает государство от выплаты социальных пособий. Цели интеграции, с точки зрения испанского государства, состоят в «преодолении иммигрантами статуса лица, которому оказывается помощь, и стигматизации, которая приводит к бедности, маргинализации и исключению» (PЕCІ II, 2011: 79).

Общенациональную испанскую политику в отношении миграции определяли последовательно принимаемые программы: План социальной интеграции иммигрантов (1994 – 2000); Программа по регулированию и координации дел иностранных резидентов и иммиграции (2001–2004); Стратегический план по гражданству и интеграции – PЕCІ (2007–2010); Стратегический план по гражданству и интеграции II – PЕCІ II (2010–2014) Начиная с 2014 г., планы по интеграции были приостановлены. Центральное правительство продолжает финансировать программы, предназначенные для интеграции иммигрантов, но оно делает это через специальные программы, предназначенные для НПО. В 2005 г. был также создан Фонд содействия интеграции мигрантов, его целью стала поддержка региональных программ.

Для обслуживания и помощи иммигрантам в некоторых регионах Испании, в частности в Мадриде и Барселоне, созданы специализированные центры – Центры социального обеспечения мигрантов (CASIS). Они обеспечивают базовые социальные услуги для лиц, наиболее подверженных социальным рискам. В дополнение к ним создана сеть под названием Центры участия и интеграции сообщества Мадрида (CEPI). Они предлагают широкий спектр услуг, от юридических консультаций и психологической помощи до доступа к библиотеке центра, обучения детей от возраста детского сада до школьного возраста и др. В 2011 г. таких центров в Мадриде было девятнадцать. Из них тринадцать были предназначены мигрантам из стран Латинской Америки, два – румынам и по одному – африканцам, марокканцам, болгарам и украинцам. Четыре центра, ориентированные более чем на одну национальную группу, организованы по региональному признаку – для выходцев из Центральной Америки, Южной Америки и Африки (Zapata-Barrego, 2017: 249).

Наиболее продвинутым регионом Испании в плане интеграции мигрантов является Каталония, там разработаны передовые инструменты помощи беженцам. Первым шагом к интеграции является регистрация в муниципальном реестре Падрон (El Padrón), которую можно сделать независимо от юридического или жилищного статуса. Регистрация в Падрон – это единственное предварительное условие для доступа к социальным услугам, включая образование, здравоохранение и языковые курсы. Регистрация требуется для всех, кто проживает в муниципалитете более трех месяцев, предоставляя подтверждение места жительства как мигрантам, так и коренным жителям. Люди, не имеющие жилья, также могут зарегистрироваться, даже мигранты без временного или постоянного адреса могут получать социальные услуги. Реестру относительно хорошо доверяют и им пользуются как испанцы, так и неграждане; власти не используют его для иммиграционного контроля, в отличие от аналогичных программ в других странах. Падрон – одна из немногих национальных стратегий, которая направлена как на иммиграцию, так и на интеграцию. Падрон также полезен нелегальным мигрантам, желающим получить вид на жительство через Arraigo social, систему, которая предоставляет легальный статус мигрантам, прожившим в Испании не менее трех лет (Garcés-Mascareñas, Gebhardt, 2020: 9).

Программа Наусика (Nausica) помогает просителям убежища в Каталонии и тем, кому отказано в убежище (на долю которых пришлось более 71% заявлений, рассмотренных в Испании в 2021 г.). Программа фокусируется на трех областях: основные потребности, такие как временное проживание, питание, транспорт и одежда; социальная поддержка, например, общественная деятельность, зачисление в школу, юридическая поддержка и психологическая помощь; помощь в трудоустройстве, включая проведение языковых тренингов и семинаров. В период с 2016 по 2020 гг. Наусика обслужила 275 человек (Garcés-Mascareñas, Gebhardt, 2020: 7). Несмотря на то, что ее результаты пока довольно скромны, они впечатляют: в 2020 г. 73% участников программы получили жилье, 52% были трудоустроены, а 63% продемонстрировали письменное владение испанским языком. Несмотря на то, что Наусика охватывает мало лиц, ищущих убежища, она успешна, потому что предоставляет «возможности интеграции для людей, которые в противном случае не смогли бы интегрироваться в общество».

Программа Барселона Актива (Barcelona Activa) – это поддержка поиска работы, даже если у соискателя нет законного разрешения на работу. Так, Барселона Актива, городское агентство экономического развития, предлагает всем жителям курсы каталонского и испанского языков и помощь в трудоустройстве, такую как просмотр резюме, пробные собеседования, списки вакансий и инкубаторы предпринимательства. Изначально сервис был разработан для увеличения занятости и продвиже-

ния ключевых местных секторов экономики, государственно-частного делового партнерства, территориального маркетинга и предпринимательства. Однако, как и Падрон, он также представляет значительную ценность для нелегальных мигрантов. В дополнение к обеспечению дохода, обеспечение занятости помогает мигрантам соответствовать основным требованиям для получения разрешения на временное проживание.

Начать знакомство с социальными службами конкретного населенного пункта Каталонии вновь прибывшим иммигрантам призвана помочь программа СОАПИ – Служба ориентации и сопровождения иммигрантов (SOAPI). Она предоставляет гипер-локализованную поддержку интеграции, включая рекомендации по жилью, медицинским услугам, регистрации в начальной школе, а также общественным мероприятиям и организациям.

Португалия как один из лидеров ЕС по интеграции мигрантов

Исторически Португалия была страной эмиграции до последнего десятилетия XX в., когда вступление в Европейский союз (1986) сделало ее более привлекательной в качестве пункта назначения. За прошедшие тридцать лет Португалия стала страной иммиграции, доля населения иностранного происхождения там в 2021 г. составляла 11,5% (Instituto Nacional de Estatística, 2021). До середины 1990-х гг. большинство иммигрантов прибывали из бывших португальских африканских колоний и в меньшей степени из Бразилии. В конце 1990-х и начале 2000-х гг. новая волна трудовой миграции пришла сначала из Восточной и Юго-Восточной Европы, за которой последовала более поздняя волна из Бразилии. В результате четырьмя основными национальностями иностранных резидентов в 2020 г. являются бразильцы (20%), жители Кабо-Верде (8%), украинцы (8%) и румыны (7%). Во время миграционного кризиса в Европе в 2015 – 2016 гг. число просьб о предоставлении убежища в Португалии утроилось. В трудные для ЕС времена Португалия из солидарности приняла 1 550 просителей убежища, прибывших транзитом из Италии и Греции в рамках программы переселения, и 142 сирийских гражданина в рамках схемы ЕС – Турция (Niemann A., Zaun, 2018: 14). Постоянный и устойчивый рост в Португалии числа иммигрантов в последние двадцать лет подталкивает законодатель страны регулярно приводить законы о иммиграции в соответствие с требованиями времени. Так, в августе 2022 г. был принят новый закон об иммиграции, заменивший закон 2007 г. Новый иммиграционный закон предусматривает, в частности, облегчение выдачи виз гражданам Сообщества португальскоязычных стран и отмену режима квот на иммиграцию.

Присутствие различных групп иммигрантов превратило португальское общество в более разнообразное и привело к необходимости озаботиться интеграцией этих разнородных групп. Иммиграция в Португалии представляет собой сложную и разнообразную реальность, отмеченную различными социально-демографическими тенденциями. Основные типы потоков иммигрантов можно кратко подразделить на сезонные, временные и долгосрочные. У каждого из этих типов иммигрантов разные ожидания от интеграции, и государство разработало целый спектр как общих, так и специализированных стратегий.

Все обращения иностранцев о предоставлении убежища поступают в Управление по вопросам убежища и беженцев (Gabinete Asilo e Refugiados), которое является частью Португальской иммиграционной и пограничной службы (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SEF) при МВД страны. Если запрос считается приемлемым, лицо, ищущее убежища, получает разрешение на временное проживание, действительное в течение 6 месяцев, время, которое потребуется властям для принятия решения. SEF уведомляет Португальский совет по делам беженцев (Conselho Português para os Refugiados, CPR) обо всех новых поступающих заявлениях о предоставлении убежища. CPR – это неправительственная организация, представляющая УВКБ ООН в Португалии. Основная роль CPR заключается в предоставлении юридических консультаций лицам, ищущим убежища, на протяжении всей процедуры его предоставления. Кроме того, CPR размещает спонтанных просителей убежища в своем приемном центре и предоставляет им ежемесячное пособие на проживание. Он также предлагает поддержку на раннем этапе интеграции, такую как обучение португальскому языку, семинары по подготовке к португальскому рынку труда, а также художественные мастер-классы и культурные мероприятия.

Пока лица, ищущие убежища, ожидают решения по своему ходатайству, за их интеграцию отвечает главная португальская благотворительная организация – Святой дом милосердия в Лиссабоне (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, SCML), если они находятся в районе Лиссабона, или Институт социального обеспечения (ISS) в других регионах страны через свои местные офисы. SCML и ISS предоставляют просителям убежища ежемесячное пособие и перенаправляют их на необходимые ус-

луги, такие как здравоохранение, обучение или жилье. Программы приема финансируются Фондом ЕС по предоставлению убежища, миграции и интеграции. Принимающие организации получают единовременную выплату в размере 6 тыс. евро за каждого просителя убежища на весь срок действия программы (Goldberg, 2021: 19).

В Португалии все мигранты, независимо от категории миграции, пользуются рядом интеграционных услуг, предлагаемых Высшей комиссией по миграции (АСМ) (*Alto Comisionado para las Migraciones*, 2018). АСМ является государственным органом, координирующим принимающие организации, которыми в большинстве случаев являются муниципалитеты, фонды или НПО. Они отвечают за интеграцию просителя убежища по различным направлениям – жилье, здравоохранение, образование, занятость и язык. Эти услуги предлагаются по запросу через Национальные центры поддержки мигрантов (СНАИМ), которые функционируют в Лиссабоне, Порту и Фару (Marques, Vieira, Vieira, 2019: 193). Мигранты направляются в эти центры, чтобы встретиться, например, с представителями Министерства образования, Министерства здравоохранения, Иммиграционной и пограничной службы или Инспекции труда, в зависимости от их индивидуальных потребностей. АСМ разработала меры по интеграции в различных областях. Примером является программа изучения португальского языка (*Português para Todos*, РРТ), предлагаемая АСМ совместно с Португальским институтом занятости и профессиональной подготовки.

С 2016 г. было разработано несколько альтернатив для адаптации языкового обучения. АСМ запустил онлайн-версию РРТ. Веб-сайт доступен на английском, испанском и арабском языках. АСМ также выпустила проект под названием «Португальский для беженцев» в сотрудничестве с социальным предприятием по изучению португальского языка SPEAK. В 2016 г., после новой мощной волны иммиграции, АСМ внесла некоторые изменения в предложение услуг, чтобы адаптировать их к потребностям вновь прибывших. Например, АСМ адаптировала свою программу предпринимательства для беженцев, предложив курс на арабском языке. Чтобы преодолеть языковой барьер, АСМ также наняла переводчиков с арабского, фарси и тигринья в свою службу телефонного перевода. С целью облегчения взаимодействия между беженцами и работодателями в мае 2018 г. АСМ запустила «Refujobs», пилотную онлайн-платформу для поиска работы, ориентированную на беженцев, доступную на португальском, английском и арабском языках. На одной стороне платформы работодатели могут размещать объявления о вакансиях или обучении. С другой – беженцы и другие пользователи могут загружать свое резюме. Платформа призвана стать инструментом сопоставления навыков профилей пользователей с доступными вакансиями (Sacramento O., Silva, 2018: 11). Таким образом, Португалия является одной из немногих стран, имеющих централизованный орган, отвечающий за интеграцию иммигрантов. В основе его деятельности лежит понимание, что культурная самобытность иммигрантов должна уважаться, и интеграция может быть достигнута только в том случае, если иммигранты принимают язык, законы, моральные и культурные права португальской нации.

В качестве стратегического инструмента процесса интеграции и передовой практики по приему иммигрантов в Португалии широко используется поликультурное посредничество. Это новая стратегия социального вмешательства, способствующая общению и социальной сплоченности между различными группами и управлению – выявлению, предотвращению и разрешению – конфликтов, возникающих в мультикультурных контекстах. Профессиональные антропологи, социологи, социальные работники и социальные педагоги выступают в качестве посредников между социальными группами и государственными и частными институтами, опираясь на многоплановую герменевтику для реализации прав и интересов групп и субъектов, вовлеченных во взаимодействие.

Поликультурное посредничество делает акцент на повседневных контактах между отдельными людьми. Оно отходит от политики, направленной, главным образом, на группы меньшинств, и охватывает политику и практику микроуровня, которые направлены на расширение контактов между различными культурами и которые рассматривают отдельные группы как часть разнообразия. Этот проект основан на трех принципах: посредничества, поликультурности и общинного вмешательства. Его разработали городские советы в партнерстве с организациями гражданского общества, а именно ассоциациями иммигрантов. Основной целью проекта поликультурного посредничества в сфере государственных услуг является содействие социальной сплоченности, улучшению качества жизни и межкультурному общению граждан в муниципалитетах со значительным культурным разнообразием. Проект предусматривает создание муниципальных групп поликультурного посредничества (ЕММИ), базирующихся в муниципалитетах, которые содействуют вмешательству. Эти команды решают возникающие проблемы в разных областях: образовании, доступе к жилью, укреплению общин (Grillo, 2017: 28).

Заключение

Таким образом, сопоставив положения общей европейской стратегии управления интеграцией мигрантов и практические национальные модели ее имплементации, можно сделать вывод, что фактические результаты зависят от многих факторов: исторического опыта страны по отношению к миграции, политической консолидации, экономического благополучия, зависимости от иностранной рабочей силы и так далее. Несмотря на то, что страны Южной Европы строят свою политику интеграции мигрантов по стандартам и под руководством ЕС, практические результаты заметно различаются. Это отмечается и в самом ЕС. В соответствии с разработанной там специальной методикой оценки политики интеграции «Индексом интеграции мигрантов MIPEX» Португалия занимала в 2019 г. одно из лидирующих мест в Европе с показателем 81 (Migrant Integration Policy Index, 2020). Для Испании этот индекс составил 60. Преимущество Португалии объясняется наличием общенациональной политики интеграции мигрантов и единого государственного органа руководства этим процессом – АСМ. Тогда как политика интеграции в Испании не является общенациональной и разрабатывается в отдельно взятых регионах, среди которых есть явные лидеры и аутсайдеры. Отсутствие общенациональной программы интеграции в Испании порой создает разрозненную ситуацию, в которой мигранты, особенно наиболее уязвимые, сталкиваются с различным приемом в зависимости от того, в какой части страны они находятся.

Для вычисления индекса MIPEX страны оцениваются по семи ключевым показателям: мобильность на рынке труда, возможности для воссоединения семьи, образование, участие в политической жизни, долгосрочное проживание, доступ к гражданству и борьба с дискриминацией. Так, Португалия и Испания стали лучшими в ЕС по показателю «образование», здесь все дети, независимо от статуса, имеют благоприятный доступ к школам, а кроме того, образование в этих странах является межкультурным. Что касается «политического участия», то в Португалии иностранцы могут выставлять свою кандидатуру в качестве политических кандидатов на муниципальных выборах и голосовать на национальных. Сильной стороной программы интеграции в Испании является возможность воссоединения с семьей, но еще «хромает» показатель доступа к гражданству.

Опыт Португалии как наиболее успешной страны в плане передовых практик интеграции, указывает на то, что будущее интеграции – за поликультурными стратегиями, в отходе от пресловутого мультикультурализма и ассимиляционизма. С теоретическим изменением в сторону более инклюзивной и упорядоченной концепции интеграции Португалия устранила диссонирующие аспекты своей политики интеграции и открыла курс на развитие все более широкого и целостного подхода между всеми заинтересованными сторонами.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено при поддержке гранта Российского научного фонда № 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>.

Список литературы / References

- Грифа, М. (2019) 'Основные тенденции миграционных процессов через страны Северной Африки', *Азия и Африка сегодня*, 2, сс. 49–52. [Grifa, M. (2019) 'The main trends of migration processes through the countries of North Africa' [Osnovnie tendentsii migratsionnikh protsesov cherez strain Severnoy Afriki], *Asia and Africa today*, 2, pp. 49–52. DOI: 10.31857/S032150750003735-0. (In Russ.)].
- Тимакова, О. А. (2022) 'Взаимодействие Евросоюза со странами юго-восточного Средиземноморья: от "кольца друзей" к "кольцу огня"', *Азия и Африка сегодня*, 2, сс. 29–37. [Timakova, O. A. (2022) 'Interaction of the European Union with the countries of the South-Eastern Mediterranean: from the "ring of friends" to the "ring of fire"' [Vzaimodeystvie Evrosoyuza so stranami vostochnogo Sredizemnomorya: ot "koltsa druzey" k "koltsu ognya"], *Asia and Africa today*, 2, pp. 29–37. DOI: 10.31857/S032150750015837-2. (In Russ.)].
- ACM. Alto Comisionado para las Migraciones. (2018) *Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas-Programa de recolocação*. Lisbon: ACM.
- Cebolla-Boado, H., Pinyol-Jiménez, G. (2019) 'Inmigración en España (2017–2018)', *Informe*

- de la Democracia en España 2018*, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 125–146.
- Common Agenda for Integration. *Framework for the Integration of Third-country Nationals in the European Union COM, 389*. (2005); *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*. (2004). [online]. Available at: European web site on integration. http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm (Accessed: 12 January 2023).
- Domingo, A. (2018) ‘Selective migration policies in Spain: The case of Latin-Americans’, *Population Europe Discussion Paper*, September, pp. 18–23.
- Domingo, A., Pinyol-Jiménez, G., Zapata-Barrero, R. (2020) ‘Spain: Multiple-Governance and Integration Policies in Diverse Socio-Demographic Contexts’ in: *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, Opportunities and Perspectives*. London: Routledge, pp. 125–145.
- European Union. *A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools*. (2010) [online]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0001>; *The Stockholm Program* (2010) [online]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ajl0034> (Accessed: 10 January 2023).
- European Union. Treaty of Lisbon. [online]. Available at: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (Accessed: 22 January 2023).
- FRONTEX. (2018) ‘Frontex Analysis: Countering trafficking in human beings at EU’s borders. [online]. Available at: <https://frontex.europa.eu/> (Accessed: 30 January 2023).
- Garcés-Mascreñas, B., Gebhardt, D. (2020) ‘Barcelona: Municipalist Policy Entrepreneurship in a Centralist Refugee Reception System’, *Comparative Migration Studies*, 8 (1), pp. 1–15. DOI: 10.1186/s40878-020-0173-z.
- Goldberg, A. (2021) ‘La acogida y la integración de refugiados en Portugal: recuperando las voces de los actores’, *Migraciones internacionales*, 12 (1), pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2220>.
- Grillo, R. (2017) *Interculturalism and the Politics of Dialogue*, University of Sussex, Falmer. Brighton, 277 p.
- Instituto Nacional de Estatística. *Statística Portugal*. (2023) [online]. Available at: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main (Accessed: 27 January 2023).
- Marano, L. (2020) ‘Sub-State Identities and Immigrant Integration Policies: The Cases of Andalusia and Catalonia’, *GRITIM working paper*, 44. Barcelona.
- Marques, J. C., Vieira, A., Vieira, R. (2019) ‘Migration and Integration Processes in Portugal: The Role of Intercultural Mediation’, *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 2, pp. 187–205. DOI:10.17516/1997-1370-0388.
- Migrant Integration Policy Index. MIPEX. (2020) [online]. Available at: <https://www.mipex.eu/> (Accessed: 23 January 2023).
- Niemann, A., Zaun, N. (2018) ‘EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives’, *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), pp. 3–22.
- Parreño-Castellano, J. M., Moreno-Medina, C., Domínguez-Mujica, J., Santana Rivero, C. (2021) ‘Mapping Foreign Immigration in Spain. Trends and Spatial Patterns’, *Journal of Maps*, 17 (1), pp. 79–84. DOI: 10.1080/17445647.2020.1866700
- Passerini, L., Proglío, G., Trakilovic, M. (2020) *The Mobility of Memory: Migrations and Diasporas Across European Borders*. Eurospan, Berghahn Books, 252 p.
- Sacramento, O., Silva, P. (2018) ‘Entre direitos consagrados e constrangimentos operacionais: dissonâncias estruturais no sistema português de acolhimento de refugiados’, *Desenvolvimento e Sociedade*, 4, pp. 7–20.
- Strategic Plan on Citizenship and Integration (PECI) 2011–2014. European Website on Integration. [online]. Available at: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/strategic-plan-citizenship-and-integration-2011-2014_en (Accessed: 22 January 2023).
- Zapata-Barrero, R. (2017) ‘Intercultural policy and multi-level governance in Barcelona: Mainstreaming comprehensive approach’, *International Review of Administrative Sciences*, 83 (2), pp. 247–264. DOI: 10.1177/0020852315592962.

Статья поступила в редакцию: 15.03.2023

Статья принята к печати: 15.04.2023

**INTEGRATION OF MIGRANTS IN SPAIN AND PORTUGAL:
EUROPEAN STRATEGY AND NATIONAL MODELS**

N. A. Zherlitsina

N. A. Zherlitsina, Candidate of Historical Sciences, Leading Researcher, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

E-mail: ns_inafr@mail.ru (ORCID: 0000-0001-8647-9419).

Annotation

The article is devoted to the analysis of the integration policy for migrants in the countries of Southern Europe – Spain and Portugal, in particular. With the ongoing migration crisis, these states face difficulties in integrating new groups into society and everyday life. Given that Spain and Portugal became countries of immigration almost simultaneously with joining the European Union, this process acquired a key role in determining the Union's policy on migration in general and the integration of migrants in particular. Despite the presence of a command center in Brussels and common standards, each of the EU countries implements them in accordance with their national characteristics. The practical results of the integration of immigrants in Spain and Portugal differ remarkably. With the beginning of the migration crisis in Europe in 2015 Spain has resorted to integration strategies based on sanctions, which can be regarded as restrictive and regressive. The experience of Portugal, as the most successful country in terms of advanced integration practices, indicates that the future of integration lies with intercultural strategies, and moving away from the notorious multiculturalism and assimilation.

Keywords: EU; Spain; Portugal; migration; integration of immigrants; immigrant rights; policultural strategies; social integration.

Acknowledgements: The study was supported by the grant of the Russian Science Foundation No. 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>.