

ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИИ

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В ДВУСТОРОННЕМ ФОРМАТЕ

КАМИЛЛА ПАГАНИ
МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В настоящей статье разрабатываются теоретические подходы к оценке результатов инструментализации миграции и миграционной дипломатии в межгосударственных отношениях. В первом разделе представлен обзор рисков и проблем миграции с точки зрения литературы по международным отношениям и политической теории. В частности, миграция бросает вызов модели национального государства, на которой базируются устоявшиеся исследовательские традиции. Во втором разделе демонстрируется, как государство посредством секьюритизации использует миграционные потоки в качестве инструмента для подтверждения своих определяющих характеристик: укрепления национальных границ, легитимации государственного суверенитета и поддержания общественной безопасности. В третьем разделе обосновывается полезность концепции инструментализации (*statecraft*) для анализа миграции на двустороннем уровне. Посредством миграционной политики возможно причинять вред другим государствам, сдерживать их, усиливать переговорные позиции, повышать ставки в ходе конфликта. В последнем разделе статьи представлены исследования, демонстрирующие, каким образом США, Россия, а также некоторые государства—члены Европейского Союза пытаются использовать миграцию как внешнеполитический ресурс. Приведённые примеры показывают, что «управление» миграционными потоками может предприниматься в целях получения преференций в торговле, принуждения к сотрудничеству в асимметричных отношениях, способа выдвинуть политическую угрозу или повысить градус конфликта. Применение концепции *statecraft* к анализу миграции позволяет выявить преимущества этой концепции как инструмента анализа по сравнению с устоявшимися подходами к исследованию внешней политики. Например, попытки выявить долгосрочную стратегию государств посредством традиционного анализа внешней политики чаще всего не дают убедительных

Настоящая публикация представляет собой русскоязычную версию исследования, подготовленного в рамках совместного проекта МГИМО и Школы международных отношений имени Сэма Нанна в Технологическом институте штата Джорджия (Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology). Вариант статьи на английском языке опубликован в англоязычной части специального выпуска журнала. Вместе с тем русская и английская версии не являются идентичными, в том числе потому, что в русском языке отсутствует точный эквивалент ключевого понятия *statecraft* и авторы вынуждены использовать сразу несколько различных слов и выражений для передачи смысла этого понятия в разных контекстах («ресурсы», «инструменты», «способы», «формы» реализации внешней политики или поведения государства на международной арене). Подробнее о значении понятия *statecraft* см. ввводную статью этого выпуска журнала.

Дата поступления рукописи в редакцию: 30.09.2020

Дата принятия к публикации: 17.05.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: pagani.camilla@gmail.com

операционализируемых результатов; в то же время формы и методы управления ресурсами внешней политики государства остаются стабильными на протяжении длительного времени и могут служить надёжным ориентиром для наблюдателей.

Ключевые слова:

ресурсы; внешняя политика; национальное государство; секьюритизация; миграция; Россия; США; Европейский Союз.

В настоящей статье эволюция механизма проведения внешней политики (*statecraft*) исследуется на основе теории миграционной дипломатии [Adamson, Tsougaras 2018]. В контексте управления миграцией в двустороннем формате представляется актуальным определение такого механизма как «моделей поведения государств, преследующих свои цели в международной политике» [Джордан и др. 2021; Jordan et al. 2021]. Современная массовая миграция — это глобальное явление, охватывающее перемещение людей из одного государства в другие под влиянием различных причин: военных действий, экономических возможностей, состояния рынков труда, демографии, изменения климата, семейных связей и многого другого.

В данной статье проводится оценка теоретической применимости понятия *statecraft* в качестве категории при анализе управления международной миграцией. В первом разделе представлен обзор теоретических подходов к проблемам и вызовам миграции. В частности, миграционные потоки вступают в противоречие с моделью национального государства, на которой базируются традиционные теории международных отношений и политологические модели. Во втором разделе показано, как в рамках секьюритизации миграции государства используют управление миграционными потоками в качестве инструмента для укрепления государственных границ, легитимизации мер по повышению государственного суверенитета и обеспечения общественной безопасности. В третьем разделе статьи демонстрируется ценность изучения процессов инструментализации для анализа управления миграцией в двустороннем формате. Из-за отсутствия глобальной нормативной базы в изучаемой сфере наиболее распространённая форма

управления миграцией связана с достижением договорённостей на двустороннем уровне. Инструментализация миграции может преследовать различные цели: причинение вреда, сдерживание, торг или эскалация конфликта в зависимости от контекста. В последнем разделе в качестве иллюстрации рассматривается современный опыт США, России, ситуация на внешней границе Европейского Союза и в приграничной территории между государствами Шенгенской зоны. В статье показано, что использование миграции в качестве внешнеполитического ресурса может быть направлено на: улучшение условий двусторонней торговли, принуждение к сотрудничеству в асимметричных отношениях, выдвигание политических угроз и стимулирование дипломатического конфликта в предвыборных целях. Разнообразие этих примеров свидетельствует о целесообразности изучения инструментализации таких неконвенциональных ресурсов, как управление миграционными потоками по сравнению с традиционным анализом внешней политики. В то время как последний нередко концентрируется на осмыслении общей и долгосрочной стратегии, действия государств в отдельных областях нередко зависят от контекста и направлены на достижение конкретного желаемого результата.

1

Комплексное понимание сложности и многомерности последствий миграционных процессов требует междисциплинарного подхода, сочетающего политическую теорию и теории международных отношений. Поскольку миграция ставит под вопрос саму категорию государства-нации и традиционный государствоцентричный подход, она бросает явный вызов осново-

полагающим теоретическим категориям как в литературе по международным отношениям, так и в политической теории. В этой связи в качестве отправной точки данной статьи принят критический подход, учитывающий многомерные последствия миграционных процессов.

Миграция подразумевает мобильность, выражающуюся в потоках людей и идей. По данным ООН, в 2019 г. в мире насчитывалось 272 млн мигрантов (3% населения планеты), 65,5 млн вынужденных переселенцев, 22,5 млн беженцев и более 10 млн лиц без гражданства. На фоне столь интенсивной массовой мобильности в глобальном масштабе нашу эпоху часто называют «веком миграции» [de Haas et al. 2019] или говорят, что мы находимся в «состоянии миграции» [Hollifield 2004]. Организация Объединенных Наций описывает понятие «мигрант» как «зонтичный термин, не определённый международным правом, отражающий общепринятое понимание человека, который покидает место своего обычного проживания, будь то перемещение в пределах страны или вынужденное пересечение международных границ, временно или постоянно и по различным причинам»¹. Помимо этого, существуют более широкие категории пересекающих границы лиц, которые могут частично совпадать с таким описанием: туристы, временные работники и иностранные специалисты.

Специалисты по международным отношениям нередко подчёркивают, что само явление миграции противоречит большинству традиционных концепций, моделирующих взаимодействие государств на уровне официальных властей. В частности, феномен миграции ставит под сомнение: а) принципиальное различие между внутригосударственной и международной сферами — то, что исследователи называют «большим разрывом» (the great gap) в международных отношениях [Clark 1998]; б) традиционный государствоориенти-

рованный подход, который заменяется парадигмой мировой политики, основанной на взаимозависимости и транснационализме [Nye, Keohane 1971]; в) идею фиксированных границ, что приводит к понятию «конец территориальности» [Badie 1995]; г) пространственную концепцию территории, что раскрывает «ловушку территориальности» [Doty 1996]; д) понятие национальной безопасности, в том числе с введением категории безопасности общества [Waever et al. 1993]. Одним из основных теоретических вызовов для изучения международных отношений является то, что для традиционных исследовательских подходов источник политической власти лежит в нерушимости национального государства. При этом миграция, в силу своей транснациональной природы, бросает вызов суверенитету и власти национального государства в той степени, в которой она угрожает принципу территориальной целостности [Hollifield 2004].

С точки зрения критического конструктивизма Роксана Доти [Doty 1996] утверждает, что, размывая границы между внутренней и международной сферами, глобальная миграция разрушает «традиционное пространственное представление» о территории и взаимосвязи между территорией, национальной идентичностью и политическим сообществом. Другими словами, миграция раскрывает «ловушку территориальности», которая основывалась на трёх предпосылках: а) государствах как фиксированных единицах суверенного пространства; б) дихотомии внутренней и международной арены; в) государствах как пространственных вместилищах социума. Помимо этого, нелегальная иммиграция подрывает саму власть суверенных государств. Доти рассматривает границы и рубежи не как естественную данность, а как предмет переговоров, споров и национальных интересов.

Аналогичным образом в литературе по политической теории понятие миграции

¹ Международная организация по миграции (МОМ). (2019). URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf (дата обращения: 11.06.2021).

противоречит ряду аспектов модели национального государства, включая категорию участия в политической системе [Arendt 1976; Walzer 1983], а также идее политического представительства [Benhabib 2005] и национальной идентичности [von Busekist 2004]. Эта критика обычно идёт по двум направлениям: в духе теории мультикультурализма [Kymlicka 2007] или постнационалистической теории и теории глобализации [Appadurai 1996]. Модель национального государства основана на представлении о нем как о «политической структуре, в которой суверенная власть над населением осуществляется на определённой территории» и которая характеризуется тремя взаимосвязанными элементами: территория, население и суверенитет [Bobbio 1989: 90]. Эта модель связана с Вестфальским суверенитетом, основанным на идее территориальной целостности и наличия границ. В отличие от этого «нация», следуя конструктивистскому подходу, выступает более современным идеологическим конструктом, который связывает людей в общую сеть ценностей, интересов, культур и языков посредством государственной политики в области образования, СМИ и культуры [Anderson 2006; Gellner 1983]. Согласно Аньес Чайка [Czajka 2014], в рамках философской традиции Мишеля Фуко, до Французской революции государство и нация воспринимались как противоположности. Государство олицетворяло суверена, в то время как нация — народ. После революции и особенно в XIX и XX веках национальное государство стало восприниматься как категория, основной целью которой была защита своих граждан [Foucault 2003]. Аналогичным образом, Ханна Арентд определяет национальное государство как «трагический» результат сочетания государства и национальности. Её теория «права иметь права» показывает, как государство превратилось из инструмента закона в инструмент нации, фактически исключая тех, кто не был членом национального сообщества [Arendt 1976: 230].

Ключевым для понимания вызовов, брошенных миграционными процессами по-

литической теории, является вопрос членства и классификации категорий людей, будь то граждане или лица без гражданства. В частности, американский либеральный философ Майкл Уолцер подчёркивает важность членства в политическом сообществе. Он делает акцент на разделении между подданными и иностранцами, гражданами и натурализованными иностранцами [1983: 87]. Доступ к правам гражданства и достижение прав политического членства лицами, не входящими в сообщество, становится одним из наиболее важных современных политических вопросов. Мигранты не принадлежат к одному национальному государству; скорее, они перемещаются из одного государства в другое или многие другие, смешивая и комбинируя различные аспекты идентичности (в некоторых случаях даже имея двойное гражданство), выплачивая налоги в разных странах, голосуя в стране, не являющейся их родиной, и устанавливая связи между странами, языками, культурами, религиями. Политический философ Сейла Бенхабиб утверждает, что сам масштаб глобальной миграции вызывает кризис территориальности. Согласно её теории, гражданство более не соответствует определённой территории, национальной идентичности и административной бюрократии [Benhabib 2005]. Европейский Союз представляет собой яркий пример «дезагрегирования гражданства», поскольку в ЕС категории территории, гражданства и национальной идентичности зачастую не пересекаются. Привилегии политического членства действительно предоставляются всем гражданам государств-членов интеграционного объединения, которые могут проживать на территориях, отличных от территории их гражданства. Таким образом, разделение сместилось в сторону инсайдеров/аутсайдеров ЕС, что продемонстрировал выход Великобритании из Европейского Союза.

2

Поскольку миграционные потоки могут подрывать национальный суверенитет, государство начинает рассматривать мигра-

цию как проблему безопасности, а регулирование миграции — как способ утверждения значимости границ и, соответственно, разграничения территории и национальной идентичности с другими государствами. В рамках политики страха, запроса на защиту от «новых угроз» и «войны с терроризмом» после 11 сентября 2001 г. подход к миграции был секьюритизирован, то есть миграция стала подаваться и восприниматься в первую очередь как проблема международной безопасности. Согласно критической школе исследований в сфере безопасности, секьюритизация миграции осуществляется посредством различных политических мер: а) представление легальных/нелегальных мигрантов, просителей убежища/экономических мигрантов в качестве потенциальной угрозы [Huysman 2006]; б) использование технологий контроля, таких как ДНК-дактилоскопия, электронные метки, биометрические удостоверения личности, паспорта и системы распознавания лиц, интеллектуальные системы видеонаблюдения, скрининг и составление профилей миграционного риска частных лиц; в) милитаризация полицейских служб [Bigo 2014]; г) передача функций охраны границ и иммиграционного контроля службам безопасности [Bigo 2011]; д) репрезентация миграции как потенциально нелегальной деятельности и криминализация миграционных нарушений, или «криммиграция» (*criminal + immigration*) [Resnik 2017; Benhabib, 2020].

Секьюритизация миграции включает государственную политику контроля, установления границ, определения идентичности и отграничения международных отношений от внутренних дел. Цель такой политики для государства — укрепить свою власть и «вернуть государственно-территориальный контроль над трансграничными потоками, утратившими привязку к территории в эпоху глобализации» посредством «утверждения границ (пространственных, социальных, культурных, экономических и политических) как неоспоримой данности» [Doty 1996: 175]. Государства стараются утвердить свой суверенитет через проти-

вопоставление собственных граждан иностранцам, а легальных мигрантов — нелегальным, через разделение граждан на тех, кому разрешено пересекать государственные границы, и тех, кому это запрещено, и через наблюдение за всеми перемещениями людей [Huysman 2006]. Пограничный контроль и управление миграцией становятся приоритетами государства, поскольку они призваны защитить его определяющие характеристики: территориальную целостность, суверенитет, идентичность населения («безопасность общества» — *societal security*) [Buzan, Waever 1993].

Классификация и квотирование мигрантов могут стать мощным оружием в межгосударственных отношениях [Greenhill 2010]. Создавая вызов, миграция одновременно становится стратегическим инструментом, при помощи которого государственные власти утверждают свой суверенитет, проводя политику секьюритизации. В таких условиях управление миграционными потоками становится предметом интереса для государства, в том числе с точки зрения отношений с другими странами.

3

В традиционных международных исследованиях присутствует теоретическая дилемма: приоритет национального государства затрудняет осмысление сложности и многомерности миграционного процесса как фактора межгосударственных отношений. В этих условиях концепция инструментализации, включающая представления о ресурсах государства, а также формах их использования во внешнеполитических целях [Джордан и др. 2021; Jordan et al. 2021], оказывается полезным средством анализа миграционной политики. Она позволяет сосредоточиться на вопросе о том, почему и как государства используют регулирование миграции в качестве инструмента внешней политики.

Хотя миграция является глобальным и постоянным явлением, многостороннее управление миграцией остаётся слабо разработанным — например, отсутствует единый свод международного миграционного

права. Регулирование миграции является выражением государственного суверенитета и предметом межгосударственных отношений. По мнению британского исследователя Джеймса Хэмпшира, существуют несколько уровней управления миграцией: а) формализованные многосторонние меры; б) неформализованные многосторонние меры; в) ЕС как наднациональная региональная структура управления и, самое главное, г) двусторонние отношения [Hampshire 2013].

Формализованные многосторонние меры характерны для международной системы управления беженцами, которая базируется на Конвенции 1951 г. и Протоколе к ней 1967 года. Центральное место в этой системе занимает Верховный комиссар ООН по делам беженцев, который руководствуется принципом невыдворения: «право беженцев не быть возвращёнными в страну, где им грозит преследование». В мире насчитывается 22,5 млн беженцев, причем 80% из них проживают в развивающихся странах [UN 2019]. *Неформализованные многосторонние меры* не имеют обязательной силы и применяются в контексте диалога «Север–Юг» по вопросам миграции и таких событий, как ежегодное межправительственное совещание Глобального форума по миграции и развитию. Европейский Союз как интеграционное объединение основано на сочетании свободного перемещения товаров, услуг, капитала и людей в пределах *наднациональной региональной структуры управления*, с одной стороны, и усиленной охраны внешних границ – с другой [Huysmans 2000]. *Двусторонние отношения* на региональном уровне являются наиболее распространённой формой межгосударственного регулирования миграции. Именно в них инструментализация миграции проявляется наиболее ярко. Как осуществляется регулирование миграционными потоками на двустороннем уровне? Каковы последствия различных подходов к регулированию миграции для вовлечённых в этот процесс государств?

В сфере международных отношений понятие *statecraft* означает применение

различных инструментов и иных средств воздействия на других субъектов ради достижения внешнеполитических целей в конкретных условиях внешней среды [Джордан и др. 2021; Jordan et al. 2021]. Существуют три основные группы инструментов: военные, экономические и инструменты «мягкого» влияния. «Мягким» называют публичное дипломатическое, информационное, религиозное и языковое влияние [Crowley-Vigneau and Le Saux 2021], а также лоббирование через диаспоры. Сочетание различных ресурсов и инструментов позволяет достигать конкретных целей в зависимости от статуса визави. После «холодной войны», когда «низкая политика» (экономическое и социальное взаимодействие между государствами) зачастую вытесняет «высокую политику» (вопросы национальной безопасности и высшего политического интереса), помимо традиционных силовых инструментов, эффективными оказываются и средства социальной и культурной политики, а также «мягкое» влияние.

В таких условиях секьюритизация миграции начинает играть значительную роль в межгосударственных отношениях. Современный тип конфликтных отношений между государствами описывается как «серая зона» между миром и войной, где присутствуют различные асимметрии: силы, интересов, ценностей [Jordan et al. 2021]. Кроме того, текущие глобальные тренды усиливают неравенство климатических условий жизни и демографических потенциалов стран мира. Это приводит к усилению миграционного давления Африки на Европу, Латинской Америки и стран Карибского бассейна – на Северную Америку, Центральную и Южную Азии – на Западную Азию [UN 2019].

Решения об открытии или закрытии границ, позволяющие или препятствующие перемещению миллионов людей, могут стать мощными рычагами влияния в ходе переговоров, торгового или эскалации конфликта. Понятие инструментализации даёт концептуальную основу для исследования форм и механизмов внешней политики.

Его следует применять в том числе к области миграционной дипломатии, понимаемой как «использование государством дипломатических инструментов и процедур для управления трансграничной мобильностью населения» [Adamson and Tsouparas 2018: 3]. Анализ этой деятельности фокусируется «на том, как государства используют управление трансграничной мобильностью населения в собственных международных отношениях или как они используют дипломатические средства для достижения целей, связанных с миграцией» [Adamson and Tsouparas 2018: 4].

С другой стороны, межгосударственные переговоры по миграции являются эффективным инструментом для достижения результатов, не связанных с миграцией, особенно когда государства-участники имеют разные по масштабу потенциалы. Показательным примером стали переговоры между Великобританией и ЕС по выходу Великобритании из Евросоюза. По результатам британского референдума 2016 г. предполагалось, что к гражданам государств-членов ЕС будут применяться те же правила иммиграции, что и к представителям других стран [Walsh 2020]. Вскоре стало понятно, что эта проблема затронет почти 3 млн граждан стран ЕС и 1 млн подданных Британии. В такой ситуации доступ жителей ЕС на рынок труда Великобритании стал одним из предметов торга на переговорах по *Brexit*. В итоге Палата общин британского парламента 18 мая 2020 г. приняла закон об иммиграции, в соответствии с которым вводилась система выдачи иммиграционных виз, основанная на оценке нужности иммигранта для британской экономики в баллах. Этим законом выходцы из ЕС приравнивались к гражданам других иностранных государств.

Инструментарий и ресурсная база в сфере регулирования миграции зависят от статуса применяющего их государства. Адамсон и Цупарас указывали, что способы «стратегического использования миграционных потоков» различаются для принимающих, посылающих и транзитных госу-

дарств, хотя в некоторых случаях эти статусы могут пересекаться. *Направляющее* государство может использовать *эмиграционную* дипломатию как средство влияния на другие страны, как это делал Египет в арабском мире в 1950-х и 1960-х годах [Adamson and Tsouparas 2018: 6]. *Принимающее* государство может изменить иммиграционные нормы в зависимости от конкретных целей внешней политики. Аналогичным образом, историческое исследование Робби Тоттена об использовании иммиграции во внешнеполитической стратегии США демонстрирует, как миграционные законы изменялись для достижения заранее запланированных результатов. Это исследование ясно показывает, как миграция в качестве инструмента внешней политики позволяет достичь трёх внешнеполитических целей: помочь союзникам, навредить противникам и навязать соглашение. В частности, Тоттен анализирует пример *иммиграционной* дипломатии США в отношении граждан, покидавших Советский Союз, как способ нанесения ущерба противнику [Totten 2017: 354]. Наконец, *транзитное* государство может действовать по-разному в зависимости от ситуации и от своих отношений с другими вовлечёнными странами. Адамсон и Цупарас утверждают, что в целом для транзитных государств характерен «менталитет игры с нулевой суммой», что подтверждается действиями Ливии во времена «принудительной миграционной дипломатии» Муаммара Каддафи или Турции в эпоху правления Реджепа Тайипа Эрдогана.

Во всех случаях регулирование миграции как инструмент влияния направлено на достижение краткосрочных экономических, политических или иных целей, которые могут носить как оборонительный, так и наступательный характер. Управление миграционными потоками не может служить долгосрочным целям внешней политики; оно оказывается востребованным только в некоторых ситуациях, а вовлечённые субъекты обычно оказываются в состоянии адаптироваться или принять нейтрализующие меры.

4

Приведённые ниже примеры показывают, как секьюритизация и инструментализация миграции реализуется посредством ужесточения пограничного контроля. Миграционная политика может использоваться в разных по степени конфликтности контекстах отношений: при играх как с нулевой суммой (соглашение времён Каддафи между Ливией и Европейским Союзом [Greenhill 2010]), так и с положительной суммой (сотрудничество между Россией и некоторыми из её соседей [Ivakhnyuk 2017]).

а) США–Мексика: граница в контексте торговых споров

Между Соединёнными Штатами и Мексикой имеется значительная асимметрия потенциалов. США выступают мировым лидером по числу иммигрантов – их насчитывается около 50 млн [UN 2019]. Либеральный философ Майкл Уолцер полагал, что американская идентичность не может быть определена в этнических терминах, а как «политический процесс, в котором участвуют столь много религий и этносов, что данный процесс не зависит ни от какой из них» [Walzer 1990: 598]. Мексика, в свою очередь, является одновременно и посылающим, и транзитным государством. Выходцы из Мексики представляют собой вторую по величине диаспору в мире – 11,8 млн человек [UN 2019]. Их денежные переводы из США составляют 3% ВВП Мексики, что является третьим по величине источником доходов после нефтедобычи и туризма. Последние исследования при этом показывают, что иммиграция в США мексиканцев снизилась, в то время как транзитная миграция через Мексику из Гондураса, Сальвадора и Гватемалы в США увеличилась [Meierotto 2020: 158].

Агрессивная стратегия пограничного контроля, практикуемая Соединёнными

Штатами в годы правления администрации Дональда Трампа (2017–2021), преследовала две цели во внутренней и внешней политике. Внутри страны Трамп в ходе предвыборной кампании обещал построить на границе США с Мексикой стену – полноценный барьер для нелегальных мигрантов и резко снизить количество пересечений ими границы. Внешнеполитическая же цель Трампа заключалась в оказании давления на Мексику в контексте торговых переговоров. Излюбленным инструментом иммиграционной политики Трампа стал полный запрет на въезд в США гражданам определённых развивающихся стран [White House 2017]. Иммиграционные правила были ужесточены на фоне роста безработицы во время пандемии COVID-19².

Изменение режима пересечения американо-мексиканской границы напрямую затрагивает 12 млн проживающих в этом регионе человек. Через эту же границу ведут свою деятельность организованные преступные группировки, включая наркокартели: в период 1990–2016 годов было обнаружено 224 незаконных тоннеля, прорытых под пограничными сооружениями [Felbab-Brown 2017]. Американо-мексиканская граница представляет собой яркий пример секьюритизации миграции [Meierotto 2020]. Американский правовед Джудит Резник назвала перевод миграционных проблем в область уголовного права в США в 2010-е годы «криммиграцией» (криминализацией миграции). В результате в период с 2008 по 2015 г. на дела по нелегальной миграции приходилось более половины годовой нагрузки федеральных судов США [Resnik 2017]. Администрация Трампа продолжила криминализировать миграцию, расширив критерии «ускоренного выдворения», то есть «процесса, с помощью которого сотрудники низшего звена иммиграционной службы могут быстро депортировать лиц, не имеющих документов, или

² Proclamation—Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus. U.S. White House. 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/> (accessed: 27.04.2021).

совершивших мошенничество, или вводящих власти в заблуждение»³.

Действия администрации Трампа по ужесточению контроля над границей с Мексикой проводились одновременно с угрозами ввести тарифы на импорт мексиканских товаров. В мае 2019 г. Трамп напрямую связал угрозу введения тарифов с требованием к Мексике остановить прибывающих на границу с США мигрантов. В июне 2019 г. две страны подписали миграционное соглашение, чтобы предотвратить введение тарифов. Мексика приняла обязательство разместить на своих границах части национальной гвардии, ликвидировать сети торговцев людьми и принять протоколы по защите мигрантов. Протоколы предусматривают, что Мексика будет принимать просителей убежища и предоставлять им доступ к рабочим местам, здравоохранению и образованию, пока они ожидают рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища в США⁴.

Отношения между США и Мексикой воплощают либеральный парадокс, описанный Джеймсом Холлифилдом [Hollifield 2004]: необходимость экономической открытости и торговли сосуществует с требованием закрыть границы в политических целях и с учётом соображений безопасности. В 2019 г. Мексика стала основным торговым партнёром США с оборотом в 614,5 млрд долларов, сменив на этой позиции Китай⁵. В июле 2020 г. вступило в силу соглашение между США, Канадой и Мексикой (USMCA), которое заменило Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA).

Секьюритизация миграции оказалась ключевым инструментом политики США в отношении Мексики. Жёсткие действия

по ограничению миграции в сочетании с угрозами в отношении условий торговли с Мексикой позволили Соединённым Штатам достичь желаемых целей внутренней и внешней политики. В свою очередь, как транзитное государство, Мексика применяла аналогичный подход к секьюритизации миграции на своей территории, стремясь сохранить бесперебойный экспорт в США. Учитывая важную роль миграции в отношениях между Соединёнными Штатами и Мексикой, миграционная политика оказалась более успешным средством достижения торговых целей, чем военные или дипломатические методы.

б) Россия и Содружество независимых государств: переговоры о региональной интеграции

По данным ООН, Россия занимает четвертое место в мире по масштабу входящей миграции, причём основную долю приезжих составляют выходцы из Центральной Азии (в основном Киргизии, Таджикистана, Узбекистана) и стран Южного Кавказа (Армении и Азербайджана)⁶. В России действует безвизовый режим, ограниченный 90 днями, для рабочих-мигрантов, прибывающих из государств СНГ. Многие из этих работников не учитываются в официальной статистике, что приводит к большому неучтённому числу мигрантов из Центральной Азии, вовлечённых в неофициальную экономику [Schenk 2018].

Для того чтобы проанализировать миграцию в Россию, следует взглянуть на миграционные потоки по всей Евразии как на систему, в которой знание русского языка обеспечивает миграционные возможности, а внутрирегиональная миграция в значительных масштабах соответствует инте-

³ American Immigration Council 2019, A Primer on Expedited Removal. URL: www.americanimmigrationcouncil.org (accessed: 27.04.2021).

⁴ Joint Declaration and Supplementary Agreement Between the United States of America and Mexico. U.S. Department of State. 07.06.2019. URL: <https://www.state.gov/u-s-mexico-joint-declaration/> (accessed: 27.04.2021).

⁵ Roberts K. It's Official: Mexico Is No. 1 U.S. Trade Partner For First Time, Despite Overall U.S. Trade Decline. Forbes. 2020. URL: <https://www.forbes.com/sites/kenroberts/2020/02/05/its-official-mexico-is-no-1-us-trade-partner-for-first-time-despite-overall-us-trade-decline/> (accessed: 27.04.2021).

⁶ Trends in International Migration, Population Facts. No. 4. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019. URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/index.as> (accessed: 27.04.2021).

ресам многих региональных игроков [Ivakhnyuk 2017]. После распада СССР в постсоветском регионе происходила интенсивная миграция. В 1989–2007 годах в Россию переселились 3,6 млн этнических русских. В конце 2010-х годов официальная численность иностранцев в стране составляла около 11 млн человек, но реальные цифры были выше, учитывая значительное число неучтённых временных рабочих и нелегальных мигрантов. По мнению политолога Каресс Шенк, в России могло находиться от 16 до 18 млн мигрантов из других стран СНГ [Schenk 2018]. В контексте второй чеченской войны начиная с 2002 г. дискурс о миграции в России был секьюритизирован. При этом внутри страны ксенофобия и страх перед миграцией уравнивались потребностью в трудовых ресурсах. После того как в 2015 г. было введено тестирование по русскому языку в качестве требования для получения разрешения на работу, многие трудовые мигранты встали на путь нелегальной занятости [Ivakhnyuk 2017].

На миграционную политику России влияет культурное наследие Советского Союза и необходимость поддержания политической стабильности в регионе. Большинство мигрантов прибывают в Россию из стран СНГ, которые являются основными партнёрами Москвы в процессе региональной интеграции [Chudinovskikh, Denisenko 2014]. Ключевой интерес России в регионе заключается в ускорении экономической и политической интеграции. В официальном заявлении в ноябре 2016 г. президент России Владимир Путин подчеркнул, что развитие «двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами–участниками СНГ и дальнейшее укрепление интеграционных структур, действующих на пространстве СНГ» являются приоритетами внешней политики России [Ivakhnyuk 2017]. Поскольку Россия и другие страны имеют общий интерес в региональном экономическом развитии и интегра-

ции, Москва рассматривает миграцию как игру с положительным результатом. Россия подписала двусторонние межправительственные соглашения по трудовой миграции с Таджикистаном (2004) и Узбекистаном (2007). При этом постсоветские государства различаются по своим ресурсным потенциалам и подходам к определению национальных интересов.

Анализируя тренды международной миграции на постсоветском пространстве, необходимо учитывать существование Евразийского экономического союза. Исследователи указывают, что «трудовая миграция стала формой взаимной экономической и политической интеграции бывших советских республик, способствуя созданию Евразийского экономического союза (ЕАЭС)» [Ryazantsev et al. 2017: 40]. Аналогичным образом И.В. Ивахнюк утверждает, что «последовательная конструктивная позиция, которую страны СНГ занимают в отношении миграционного сотрудничества, во многом определяет будущее интеграции на постсоветском пространстве» [Ivakhnyuk 2017]. Члены ЕАЭС пользуются свободой передвижения и трудоустройства для своих граждан на всей территории объединения. Такая возможность может стать «важным стимулом для других государств присоединиться к этой региональной интеграционной структуре» [Ivakhnyuk 2017]. Например, Узбекистан объявил о своей заинтересованности принять участие в Евразийском экономическом союзе в качестве государства-наблюдателя. В официальном обращении к узбекскому парламенту в январе 2020 г. президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев заявил: «В целях создания благоприятных условий для наших граждан, работающих в России и Казахстане, в настоящее время мы внимательно изучаем вопрос о налаживании взаимодействия Узбекистана с Евразийским экономическим союзом»⁷.

Российскую миграционную политику следует рассматривать с учётом заинтересо-

⁷ Address by the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev to the Oliy Majlis. UN Permanent Mission of the Republic of Uzbekistan. 2020. URL: <https://www.un.int/uzbekistan/news/address-president-republic-uzbekistan-shavkat-mirziyoyev-oliy-majlis-0> (accessed: 27.04.2021).

ванности Москвы в региональной интеграции. В асимметричных отношениях со странами-соседями России необходимо достичь двух основных целей: удовлетворить собственную потребность в рабочей силе благодаря мигрантам и способствовать развитию экономических и дипломатических отношений со стратегически значимыми соседними государствами. Поскольку региональная стабильность — один из приоритетов России, способность регулировать региональную миграцию нужна Москве для достижения баланса между своими целями. Регулирование миграции даёт рычаг влияния на межгосударственных переговорах (например, об условиях торговли) и позволяет воздействовать на социальную стабильность и среду безопасности в очень разноплановом регионе. Таджикистан, например, жизненно зависим от денежных переводов мигрантов, работающих в России: в 2018 г. они обеспечили 28% ВВП страны⁸. Эти денежные переводы являются важным фактором социальной стабильности, а также национальной и региональной безопасности.

в) Турция и Европейский Союз: миграция как инструмент политического шантажа

Проблемы, создаваемые Турцией как транзитным государством Европейскому Союзу — «главному в мире региону назначения мигрантов» [Hampshire 2013: 98], служат ещё одним примером использования миграции в политических целях. По мнению Джеймса Хэмпшира, процесс выработки общей политики ЕС происходит в основном на наднациональном уровне, а не на межправительственных переговорах, в ходе которых отдельные государства могли бы наложить вето на формируемый курс.

Под давлением миграционного кризиса, вызванного гражданской войной в Сирии,

в ходе которого только в 2015 г. в ЕС прибыл миллион беженцев и других мигрантов, в марте 2016 г. Турция и Европейский Союз достигли соглашения, оформленного как совместное заявление⁹. Согласно этому документу, Анкара должна была контролировать переток мигрантов из Турции в ЕС и осуществлять реадмиссию сирийских беженцев, задержанных на греческих островах по соседству с Турцией. В обмен Анкара получила 6 млрд евро в виде помощи со стороны ЕС мигрантам и беженцам в Турции. Соглашение также предусматривало, что на каждого сирийца, перемещённого из Греции в Турцию, будет приходиться другой сириец, принятый ЕС из Турции, и что ЕС должен будет проработать вопрос об отмене виз для турецких граждан к концу июня 2016 года. В результате число прибывающих в Грецию мигрантов резко сократилось [Terry 2021].

Тем не менее в контексте ухудшения политических отношений между Анкарой и Евросоюзом Европейский парламент в ноябре 2016 г. проголосовал за приостановку консультаций с Турцией по вопросам членства в ЕС. В ответ президент Турции Эрдоган пригрозил отменить сделку по регулированию миграции и открыть свои границы¹⁰. Турция как транзитное государство на тот момент уже приняла 3,7 млн сирийских беженцев, а также мигрантов из других стран, таких как Афганистан. Стратегическое положение Турции в Восточном Средиземноморье и её способность контролировать поток беженцев и мигрантов в направлении Европейского Союза существенно повышали вес Турции на переговорах с ЕС [Adamson, Tsouparas 2018; İçduygu, Üstübcü 2014; Greenhill 2016].

По мере ухудшения гуманитарной ситуации в Сирии, когда число беженцев при-

⁸ World Bank. 2019. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=TJ> (accessed: 27.04.2021).

⁹ EU-Turkey statement. European Council (EC). 18 March 2016 URL: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement (accessed: 27.04.2021).

¹⁰ Mortimer C. President Erdogan: I Will Open Gates for Migrants to Enter Europe If EU Blocks Membership Talks. Independent. 2016. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/president-erdogan-turkey-eu-membership-migrants-refugees-europe-warning-a7438316.html> (accessed: 27.04.2021).

близилось к миллиону, угроза стала ещё более ощутимой. В 2020 г. Эрдоган заявил, что Турция более не намерена препятствовать проникновению мигрантов в ЕС, и разрешил мигрантам проходить через территорию Турции до границы с Грецией. По сравнению с периодом заключения сделки 2016 г. отношения между Турцией и ЕС к тому моменту значительно ухудшились. В этом контексте миграция воспринималась как элемент и инструмент торга в рамках переговоров об урегулировании сирийского конфликта¹¹ и конкуренции за энергоресурсы в Восточном Средиземноморье [Talbot 2020]. Интересы и претензии Турции в сфере добычи углеводородов на морском шельфе были сформулированы в доктрине «Голубой родины» (Blue Homeland) [Çandar 2020]. После обнаружения углеводородных ресурсов на шельфе вокруг разделённого острова Кипр государственная турецкая компания *Turkish Petroleum* (ТРАО) провела буровые работы в водах, признанных на международном уровне частью исключительной экономической зоны (ИЭЗ) Республики Кипр, государства-члена ЕС [Skinner 2020]. Это спровоцировало новый виток конфликта между Турцией, Кипром и Грецией и негативно отразилось на отношениях Турции с ЕС.

По мере усиления напряжённости миграционная политика использовалась как инструмент политического давления. Учитывая озабоченность европейских лидеров возможностью очередного миграционного кризиса, Эрдоган оказался в «особенно сильной позиции в любом потенциальном конфликте с ЕС» [Skinner 2020].

Различие между турецким и мексиканским случаями сводится к двум основным аспектам. *Во-первых*, в отличие от Турции Мексика является не только транзитным, но и посылающим мигрантов государством. Поэтому Мексика более уязвима для дополнительных миграционных ограничений со стороны США, чем Турция — со стороны

ЕС. *Во-вторых*, Мексика находится под прямой угрозой экономических санкций со стороны США, что также делает её более уступчивой. У Турции же гораздо более сильная позиция в переговорах с ЕС по вопросам миграции вследствие ключевого геостратегического положения Анкары в регионе Средиземного моря, а также стремления лидеров ЕС избежать ещё одного потенциального миграционного кризиса.

г) *Италия и Франция в 2019 г.: миграция как фактор эскалации конфликта между союзниками*

На протяжении многих десятилетий после Второй мировой войны Италия и Франция — государства-основатели НАТО и Европейских сообществ, входящие в Шенгенское соглашение, — являются близкими союзниками. Тем не менее между ними несколько раз возникали политические конфликты и дипломатические скандалы, связанные с регулированием миграции на общей границе. В феврале 2019 г. французский посол в Италии был отозван из Рима после нескольких месяцев напряжённости в итало-французских отношениях. По словам представителей Министерства иностранных дел Франции, это событие не имело прецедента с 1940 года. На переговоры о пограничном режиме повлияло несколько различных событий и трендов, включая фактический распад Ливии, политическое вмешательство представителей итальянского правительства в движение «жёлтых жилетов» во Франции и миграционный кризис на франко-итальянской границе [Pagani 2019].

Начиная с 2013 г. Италия заявляла об отсутствии солидарности со стороны партнёров по ЕС в сфере управления миграцией. Каждое европейское государство проводило политику, основанную на электоральных и иных узконациональных интересах своего правительства. Миграция неграждан ЕС через итало-французскую границу стала рассматриваться как пробле-

¹¹ Stevis-Gridneff M., Kingsley P. Turkey, Pressing E.U. for Help in Syria, Threatens to Open Borders to Refugees. The New York Times. 28.02.2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/02/28/world/europe/turkey-refugees-Greece-erdogan.html> (accessed: 27.04.2021).

ма безопасности, что привело к задержкам в движении транспорта и негативно повлияло на жизнь населения приграничных областей. Например, в октябре 2018 г. на границе в альпийском городе Клавьере произошло несколько инцидентов. Италия выставила пограничный патруль в ответ на переход французской полиции на итальянскую территорию в ходе операций по выдворению нелегальных мигрантов. Между министрами внутренних дел Италии и Франции произошёл ожесточённый спор.

Оппортунистическое использование сторонами вопросов безопасности границ становится понятным, если принять во внимание контекст европейских выборов. В преддверии выборов миграция была не единственным источником разногласий между Италией и Францией, а также среди государств-членов ЕС в целом. Тем не менее именно вопросы управления миграцией и безопасности границ сыграли важную роль в принятии решений в тот конкретный момент. Усилив натиск на руководство Франции по проблематике охраны границ ЕС и критикуя европейскую либеральную модель, премьер-министр Италии Маттео Сальвини и новая парламентская политическая группа ЕС «Идентичность и демократия» пытались укрепить союз с «Национальным объединением» Марин Ле Пен и другими популистскими лидерами Европы. Главным политическим оппонентом Сальвини стал президент Франции Эммануэль Макрон, представлявший европейских либералов, а не внутриполитический оппонент Сальвини – секретарь собственно итальянской Демократической партии Никола Дзингаретти. Разжигание конфликта по вопросам миграции через итало-французскую границу послужило инструментом достижения результата на выборах, к которому

стремились евроскептики в итальянском правительстве. Данная эскалация ещё не означала переход двух крупных национальных государств к отношениям настоящего соперничества, но стала признаком нарастающих противоречий [Pagani 2019].

* * *

В данной статье были приведены примеры взаимосвязи миграции, безопасности и внешнеполитического инструментария с использованием теоретических методов из области политологии и международных отношений. Вклад статьи в изучение миграции и развитие методов внешнеполитического анализа заключается в оценке эффективности миграционной повестки как средства политического давления. На примере действий США, России, Турции и Европейского Союза проиллюстрированы разнообразные тактические меры, к которым прибегают государства в миграционной политике.

Приведённые примеры различаются по масштабу, контексту и географии, однако все они указывают на значительный потенциал миграционных процессов как внешнеполитического ресурса. В условиях неравенства сил среди игроков на международной арене и высоких издержек развязывания прямого военного конфликта инструментализация миграционной повестки в межгосударственных отношениях помогла ряду государств достичь конкретных целей: Соединённым Штатам – улучшить условия торговли с Мексикой, России – придать импульс экономической интеграции и политической координации среди стран постсоветской Евразии, Турции – добиться политических и финансовых уступок со стороны ЕС, а националистам в Италии и Франции – провести кампанию на выборах в Европейский парламент.

Список литературы

- Джордан Дж., Сталберг А., Троицкий М. Внешнеполитические ресурсы и инструменты в российско-американских отношениях // *Международные процессы*. 2021. Т. 19. № 1r. С. 6–25.
- Adamson F.B. Crossing Borders: International Migration and National Security // *International Security*. 2006. Vol. 31. No. 1. P. 165–199.
- Adamson F.B., Tsourapas G. Migration Diplomacy // *World Politics. International Studies Perspectives*. 2018. Vol. 20. No. 2. P. 1–16. DOI: 10.1093/isp/eky015

- Anderson B.* Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism. London, New York: Verso, 2006. 240 p.
- Appadurai A.* Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. 229 p.
- Arendt H.* The Origins of totalitarianism. Orlando: Harvest Book, 1976. 527 p.
- Crowley-Vigneau A., Le Saux F.* Language, globalization and statecraft. *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 92–106.
- Badie B.* La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect. Paris: Fayard, 1995. 282 p.
- Benhabib S.* Borders, Boundaries, and Citizenship // *Political Science and Politics*. 2005. Vol. 38. No. 4. P. 673–677.
- Benhabib S.* Decriminalizing Migration: Moral Resources, Juridical Ideas. *Reset-DOC*. 2020. URL: <https://www.resetdoc.org/story/decriminalizing-migration-moral-resources-juridical-ideas/> (accessed: 27.04.2021).
- Bigo D.* Le "Nexus" Sécurité, Frontière, Immigration: Programme Et Diagramme // *Cultures Et Conflits*. 2011. No. 84. P. 7–12.
- Bigo D.* The (In)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy – Border guards/police – database analysts // *Security Dialogue*. 2014. Vol. 45. No. 3. P. 209–225.
- Bobbio N.* Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power. Oxford: Polity Press, 1989. 186 p.
- Busekist von A.* Uses and Misuses of the Concept of Identity // *Security Dialogue*. 2004. Vol. 35. No. 1. P. 35–81. DOI: 10.1177/0967010604042537
- Çandar C.* Turkey's Blue Homeland Doctrine: Signaling Perpetual Conflict in the Mediterranean and Rough Waters Ahead. *The Turkey analyst*. 2020. URL: <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/648-turkey%E2%80%99s-blue-homeland-doctrine-signaling-perpetual-conflict-in-the-mediterranean-and-rough-waters-ahead.html> (accessed: 27.04.2021).
- Clark I.* Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations // *Review of International Studies*. 1998. Vol. 24. No. 4. P. 479–498.
- Chudinovskikh O., Denisenko M.* Population Mobility in the Commonwealth of Independent States: Whither Common Migration Policy? CARIM-East Research Report. CMR Working Papers, no 74 (132), Centre of Migration Research, University of Warsaw, 2014. 40 p.
- Czajka A.* Migration in the Age of the Nation-state: Migrants, Refugees, and the National Order of Things // *Alternatives: Global, Local, Political*. 2014. Vol. 39. No. 3. P. 151–163.
- Doty R.* The Double-Writing of Statecraft: Exploring State Responses to Illegal Immigration // *Alternatives: Global, Local, Political*. 1996. Vol. 21. No. 2. P. 171–189.
- Felbab-Brown V.* The Wall. The real costs of a barrier between the United States and Mexico. Brookings Institute, 2021. URL: <https://www.brookings.edu/essay/the-wall-the-real-costs-of-a-barrier-between-the-united-states-and-mexico/> (accessed: 27.04.2021).
- Foucault M.* Society Must Be Defended. Lectures at the Collège de France, 1975–1976. New York: Picador, 2003. 310 p.
- Gellner E.* Nations and nationalism. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983. 150 p.
- Greenhill K.* Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2010. 342 p.
- Greenhill K.* Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy, and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis // *European Law Journal*. 2016. No. 22. P. 317–332.
- de Haas H. Castles S. & Miller M.J.* The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. London: Macmillan Education, 2020. 401 p.
- Hampshire J.* The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State. Cambridge: Polity Press, 2013. 224 p.
- Hollifield J.* The Emerging Migration State // *The International Migration Review*. 2004. Vol. 38. No. 3. P. 885–912.
- Huysmans J.* The EU and the securitization of migration // *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38. No. 5. P. 751–777.
- Huysmans J.* The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. London: Routledge, 2006. 191 p.
- İçduygu A., Üstübiçi A.* Negotiating Mobility, Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey-EU Relations // *New Border and Citizenship Politics* / ed. by H. Schwenken, S. Russ-Sattar. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 44–59.
- Ivakhnyuk I.* Proposals For Russia's Migration Strategy Through 2035. Moscow: RIAC, 2017. URL: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/proposals-for-russia-s-migration-strategy-through-2035/>

- Jordan J., Stulberg A., Troitskiy M. Statecraft in U.S.-Russia Relations: Meaning, Dilemmas, and Significance // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 4–17.
- Kymlicka W. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. New York: Oxford University Press, 2007. 374 p.
- Meierotto L. *Immigration, Environment, and Security on the U.S.-Mexico Border*. London: Palgrave Macmillan, 2020. 250 p.
- Nye J., Keohane R. *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* // *International Organization*. 1971. Vol. 25. No. 3. P. 329–349.
- Pagani C. Cold Wind Across the Alps: Franco-Italian Rivalry and the Europeanization of Political Competition. *Reset-DOC*. 2019. URL: <https://www.resetdoc.org/story/cold-wind-across-alps-franco-italian-rivalry-europeanization-political-competition/> (accessed: 27.04.2021).
- Resnik J. *Bordering By Law: The Migration Of Law, Crimes, Sovereignty, And The Mail* // *Nomos*. 2017. Vol. 57. American Society for Political and Legal Philosophy. P. 79–201.
- Ryazantsev S., Bogdanov I., Dobrokhleb V. & Lukyanets A. Migration from central Asian countries to Russia and Kazakhstan in the context of integration processes in the Eurasian economic union format // *Central Asia and the Caucasus*. 2017. Vol. 18. P. 39–49.
- Schenk C. *Why Control Immigration? Strategic Uses of Migration Management in Russia*. Toronto: University of Toronto Press, 2018. 374 p.
- Skinner A. Erdogan Unlikely to Back Down in Mediterranean Despite Oil and Gas Glut. *Washington Institute*. 2020. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/erdogan-unlikely-back-down-mediterranean-despite-oil-and-gas-glut> (accessed: 27.04.2021).
- Talbot V. Turkey's Struggle for Influence in the Eastern Mediterranean. *Italian Institute for International Political Studies*. 2020. URL: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/turkeys-struggle-influence-eastern-mediterranean-26977> (accessed: 27.04.2021).
- Terry K. The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint. *Migration Policy Institute*. 2021. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> (accessed: 27.04.2021).
- Totten R. Statecraft and Migration: A Research Note on American Strategies to Use Immigration in Foreign Policy from the Founding Era through the Early Twenty-First Century // *Diplomacy & Statecraft*. 2017. Vol. 28. No. 2. P. 344–370.
- Wæver O., Buzan B., Kelstrup M., Lemaitre P. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press, 1993. 221 p.
- Walsh P.W. The new Immigration Bill: closing the door on freedom of movement. *The Migration Observatory at University of Oxford*. 2020. URL: migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/the-new-immigration-bill-closing-the-door-on-freedom-of-movement (accessed: 27.04.2021).
- Walzer M. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books, 1983. 345 p.
- Walzer M. What Does It Mean to Be an "American"? // *Social Research*. 1990. Vol. 57. No. 3. P. 591–614.

MIGRATION STATECRAFT

MANAGING MIGRATION FLOWS

AT A BILATERAL LEVEL

CAMILLA PAGANI

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

Abstract

This article assesses the theoretical contours and effectiveness of migration governance and diplomacy as an instrument of statecraft in interstate relations. The first part provides an overview of the stakes and challenges of migration within the fields of international relations and political theory. In particular, the category of migration defies the theoretical model of the nation-state, on which traditional IR and political theory are grounded. The second part highlights how the state, through the securitization of

migration, uses migration as a tool to reaffirm its defining features: reinforcing its borders, legitimating state sovereignty, and building societal security. The third section demonstrates the usefulness of the category of statecraft within the context of migration governance at a bilateral level owing to the absence of a global normative framework. This relationship can serve different purposes, depending on the context: to harm, to deter, to bargain, to escalate. The last section presents contemporary case studies of the application of migration statecraft by the United States and Russia, as well as by member states along external border of the European Union and within the Schengen space. The elements of "migration statecraft" evidenced by these episodes focus on several objectives: trade blackmail, cooperation in an asymmetrical relation, political threat, and diplomatic escalation for electoral purposes. The variety of these cases illustrates the specificity of statecraft in comparison with foreign policy analysis. While the latter refers to a general and long-term strategy, the former is context-dependent and specific to achievement of a precise desired outcome.

Keywords:

statecraft; Nation-state; Securitization; Migration; Russia; United States; European Union.

References

- Adamson F.B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security, *International Security*. Vol. 31. No. 1. P. 165–199.
- Adamson F.B., Tsourapas G. (2018). Migration Diplomacy. *World Politics. International Studies Perspectives*. Vol. 20. No. 2. P. 1–16. DOI: 10.1093/isp/eky015.
- Anderson B. (2006). *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. London, New York: Verso. 240 p.
- Appadurai A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 229 p.
- Arendt H. (1976). *The Origins of totalitarianism*. Orlando: Harvest Book. 527 p.
- Crowley-Vigneau A., Le Saux F. (2021). Language, globalization and statecraft. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1. P. 92–106.
- Badie B. (1995). *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard. 282 p.
- Benhabib S. (2005). Borders, Boundaries, and Citizenship. *Political Science and Politics*. Vol. 38. No. 4. P. 673–677.
- Benhabib S. (2020). Decriminalizing Migration: Moral Resources, Juridical Ideas. *Reset-DOC*. URL: <https://www.resetdoc.org/story/decriminalizing-migration-moral-resources-juridical-ideas/> (accessed: 27.04.2021).
- Bigo D. (2011). Le "Nexus" Sécurité, Frontière, Immigration : Programme Et Diagramme. *Cultures Et Conflits*. No. 84. P. 7–12.
- Bigo D. (2014). The (In)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/ Navy – Border guards/police – database analysts. *Security Dialogue*. Vol. 45. No. 3. P. 209–225.
- Bobbio N. (1989). *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*. Oxford: Polity Press. 186 p.
- Busekist von A. (2004). Uses and Misuses of the Concept of Identity. *Security Dialogue*. Vol. 35. No. 1. P. 35–81. DOI: 10.1177/0967010604042537.
- Çandar C. (2020). Turkey's Blue Homeland Doctrine: Signaling Perpetual Conflict in the Mediterranean and Rough Waters Ahead. *The Turkey analyst*. URL: <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/648-turkey%E2%80%99s-blue-homeland-doctrine-signaling-perpetual-conflict-in-the-mediterranean-and-rough-waters-ahead.html> (accessed: 27.04.2021).
- Clark I. (1998). Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations. *Review of International Studies*. Vol. 24. No. 4. P. 479–498.
- Chudinovskikh O., Denisenko M. (2014). Population Mobility in the Commonwealth of Independent States: Whither Common Migration Policy? *CARIM-East Research Report. CMR Working Papers*, no 74 (132), Centre of Migration Research, University of Warsaw.
- Czajka A. (2014). Migration in the Age of the Nation-state: Migrants, Refugees, and the National Order of Things. *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 39. No. 3. P. 151–163.
- Doty R. (1996). The Double-Writing of Statecraft: Exploring State Responses to Illegal Immigration. *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 21. No. 2. P. 171–189.
- Felbab-Brown V. (2021). The Wall. The real costs of a barrier between the United States and Mexico. *Brookings*. URL: <https://www.brookings.edu/essay/the-wall-the-real-costs-of-a-barrier-between-the-united-states-and-mexico/> (accessed: 27.04.2021).

- Foucault M. (2003). *Society Must Be Defended. Lectures at the Collège de France, 1975–1976*. New York: Picador. 310 p.
- Gellner E. (1983). *Nations and nationalism*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 150 p.
- Greenhill K. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca, New York: Cornell University Press. 342 p.
- Greenhill K. (2016). Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy, and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis. *European Law Journal*. No. 22. P. 317–32.
- de Haas H. Castles S. & Miller M.J. (2020). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan Education. 401 p.
- Hampshire J. (2013). *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge: Polity Press. 224 p.
- Hollifield J. (2004). The Emerging Migration State. *The International Migration Review*. Vol. 38. No. 3. P. 885–912.
- Huysmans J. (2000). The EU and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38. No. 5. P. 751–777.
- Huysmans J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge. 191 p.
- İçduygu A., ÜstüBici A. (2014). Negotiating Mobility, Debating Borders: Migration Diplomacy in Turkey-EU Relations. In: Schwenken H., Russ-Sattar S. (eds) *New Border and Citizenship Politics*. London: Palgrave Macmillan. P. 44–59.
- Ivakhnyuk I. (2017). Proposals For Russia's Migration Strategy Through 2035. Moscow: RIAC. URL: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/proposals-for-russia-s-migration-strategy-through-2035/>
- Jordan J., Stulberg A. & Troitskiy M. (2021a). Statecraft in U.S.-Russia Relations: Meaning, Dilemmas, and Significance. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 4–17.
- Jordan J., Stulberg A. & Troitskiy M. (2021b). Statecraft in U.S.-Russia Relations: Meaning, Dilemmas, and Significance. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 6–25.
- Kymlicka W. (2007). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. New York: Oxford University Press. 374 p.
- Meierotto L. (2020). *Immigration, Environment, and Security on the U.S.-Mexico Border*. London: Palgrave Macmillan. 250 p.
- Nye J., Keohane R. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction, *International Organization*. Vol. 25. No. 3. P. 329–349.
- Pagani C. (2019). Cold Wind Across the Alps: Franco-Italian Rivalry and the Europeanization of Political Competition. *Reset-DOC*. URL: <https://www.resetdoc.org/story/cold-wind-across-alps-franco-italian-rivalry-europeanization-political-competition/> (accessed: 27.04.2021).
- Resnik J. (2017). Bordering By Law: The Migration Of Law, Crimes, Sovereignty, And The Mail. *Nomos*. Vol. 57. American Society for Political and Legal Philosophy. P. 79–201.
- Ryazantsev S., Bogdanov I., Dobrokhleb V. & Lukyanets A. (2017). Migration from central Asian countries to Russia and Kazakhstan in the context of integration processes in the Eurasian economic union format. *Central Asia and the Caucasus*. Vol. 18. P. 39–49.
- Schenk C. (2018). *Why Control Immigration? Strategic Uses of Migration Management in Russia*. Toronto: University of Toronto Press. 374 p.
- Skinner A. (2020). Erdogan Unlikely to Back Down in Mediterranean Despite Oil and Gas Glut. *Washington Institute*. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/erdogan-unlikely-back-down-mediterranean-despite-oil-and-gas-glut> (accessed: 27.04.2021).
- Talbot V. (2020). Turkey's Struggle for Influence in the Eastern Mediterranean. *Italian Institute for International Political Studies*. URL: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/turkeys-struggle-influence-eastern-mediterranean-26977> (accessed: 27.04.2021).
- Terry K. (2021). The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint. *Migration Policy Institute*. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> (accessed: 27.04.2021).
- Totten R. (2017). Statecraft and Migration: A Research Note on American Strategies to Use Immigration in Foreign Policy from the Founding Era through the Early Twenty-First Century. *Diplomacy & Statecraft*. Vol. 28. No. 2. P. 344–370.
- Wæver O., Buzan B., Kelstrup M., Lemaitre P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press. 221 p.
- Walsh P.W. (2020). The new Immigration Bill: closing the door on freedom of movement. *The Migration Observatory at University of Oxford*. URL: migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/the-new-immigration-bill-closing-the-door-on-freedom-of-movement (accessed: 27.04.2021).
- Walzer M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books. 345 p.
- Walzer M. (1990). What Does It Mean to Be an "American"? *Social Research*. Vol. 57. No. 3. P. 591–614.