

Мартин Шайн

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕ:

ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКИЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Иммиграция — характерное явление и для Европы, и для Соединенных Штатов. В страны, составляющие Евросоюз, ежегодно прибывает от 1 до 1,5 миллионов легальных иммигрантов, причем число въезжающих очень сильно меняется от страны к стране. Еще в прошлом поколении главный водораздел в Европе проходил между странами, которые исторически нуждались в иммигрантах и принимали их (Франция, Германия, Швейцария и Великобритания), и теми странами, которые поставляли иммигрантов (Италия, Испания и Португалия). Однако в настоящее время все поставщики также стали получателями, и различия сводятся лишь к уровню иммиграции. Действительно, сейчас Европа принимает около 3,5 иммигрантов на тысячу человек населения (в наиболее развитых странах) по сравнению с 3,2 в США.

Самое важное различие между Европой и США заключается не в масштабах иммиграции, а в подходе к этому явлению: в иммиграционной политике и в динамике, определяющей эту политику. США проводят относительно открытую иммиграционную политику, которая задает (гибкий) потолок численности ежегодно прибывающих легальных иммигрантов, основания, по которым они впускаются в страну, и соответствующие критерии отбора. Хотя заранее установленный потолок иммиграции никогда точно не соответствует реальному числу иммигрантов, ежегодно попадающих в США, в целом между намерениями законодателей (впускать иммигрантов, ограничивая их число) и результатами его применения существует заметная взаимосвязь.

Европейский Союз как таковой не проводит собственной иммиграционной политики, хотя в настоящее время он старается выработать единую политику по этому вопросу или согласовать ту политику, которую проводят страны, входящие в его состав. Что касается этих стран, то в целом их поли-

тика направлена на ликвидацию иммиграции, вместо создания системы по ее регулированию. Единственным исключением была германская политика после 1998 г. Тем не менее в Евросоюзе и в европейских странах доминирует тенденция к полному уничтожению иммиграции.

Проблема состоит в том, что в Европе уже долгое время сохраняется высокий уровень иммиграции, несмотря на решительные заявления о необходимости покончить с иммиграцией, раздающиеся на правительственном уровне. Так, хотя за последние 25 лет в иммиграционной политике не произошло изменений, во все европейские страны по решениям судов и административных органов было допущено большое число легальных иммигрантов — как рабочих, так и их родственников, добивавшихся воссоединения семей. *Поэтому первый вопрос, поднимаемый в данной статье, сводится к пониманию различий между иммиграционной политикой в Европе и в США.*

По крайней мере, на первый взгляд, это различие между относительно открытой политикой в США и ограничительной направленностью европейской политики выглядит вполне логичным. В конце концов, Соединенные Штаты — это «страна иммиграции», «нация наций», которая уже давно смирилась с мультикультурным разнообразием и с тем вызовом, который продолжающаяся иммиграция бросает национальной идентичности. С другой стороны, европейским странам свойственно более глубокое культурное ощущение национальной идентичности, и они гораздо более однородны, чем США, вследствие чего им сложнее смириться с высоким уровнем иммиграции. Однако при анализе на таком уровне мы просто игнорируем тот факт, что и в Европе, и в США за последние сто лет наблюдались периоды и открытой политики, и закрытости.

Хотя бы отчасти различие в политике проистекает из преобладающей динамики, которая определяет политику по обе стороны Атлантики. Основным моментом, который скрывается за европейской политикой — с некоторыми вариациями от одной страны к другой — является вызов в адрес национальной идентичности, бросаемый иммиграцией из стран за пределами Европы. Беспокойство по поводу национальной идентичности уже многие годы характерно для опросов общественного мнения. Проблема иммиграции, сводящаяся к этой стороне дела, поднимается на щит политическими партиями, она стала неотъемлемой чертой межпартийной конкуренции на национальном и субнациональном уровнях. Эта электоральная динамика и есть тот ключевой момент, который определял выработку иммиграционной политики и ее воплощение в масштабах Евросоюза. Начиная с 1960-х гг., иммиграция воспринималась как угроза для национальной идентичности, результатом чего стала эксклюзивнистская политика в странах Западной Европы, впоследствии вступившая в противоречие с требованиями, которые выдвигались рынком труда и государством всеобщего благоденствия.

В США вопросы национальной идентичности, представлявшие собой основу, на которой строилась иммиграционная политика на рубеже XIX–XX вв., в дальнейшем играли относительно второстепенную роль. Вместо этого в иммиграционной политике все больше внимания уделялось влия-

нию иммигрантских голосов на результаты выборов и соответствующую позицию основных партий. Иммиграционная политика, после 1965 г. формулируемая в терминах мультикультурного общества, оставалась относительно открытой вне зависимости от состояния экономики; основы этой политики выдержали и националистические вызовы 1990-х гг., и более недавний вызов, связанный с соображениями безопасности после событий 11 сентября. Хотя политика по обе стороны Атлантики вырабатывалась с учетом мнения избирателей, в Европе основное внимание уделялось возможному влиянию иммиграции на избирателей из числа коренных жителей, в то время как в США все сильнее учитывались настроения самих иммигрантов как реальных и потенциальных избирателей.

Если бы национальная политика в Европе руководствовалась аналогичными целями, то разумным способом достижения этих целей стала бы выработка общей или согласованной политики на уровне ЕС. *Соответственно, второй вопрос, поднимаемый в данной статье, – взаимосвязь между выработкой национальной политики и согласованием политики на уровне ЕС.* В то время как динамика, определяющая эту политику на том и на другом уровне, коррелирует друг с другом, все же оба эти вида динамики не идентичны. Поскольку на уровне ЕС действуют иные акторы, там ставятся иные политические задачи, заметно отличающиеся от тех, которые чаще всего формулируются на национальном уровне.

В данной статье мы рассмотрим эти вопросы, опираясь на сопоставление США с двумя европейскими странами – Францией и Великобританией – и с ЕС в целом. Будет указано, что для понимания различий в политике, а также для тех сложностей, которыми сопровождается выработка иммиграционной политики в Евросоюзе, особое значение имеют следующие два аспекта:

1. *Процесс формулировки и постановки вопросов, связанных с иммиграцией.* Этот вопрос приводит нас к более общей теме формулировки проблем и составления повестки дня. Поскольку в политическую повестку дня попадает относительно немного вопросов, то процесс постановки и формулирования вопроса иммиграции взаимосвязан с тем, каким образом этот вопрос включается в число политических приоритетов. Формулировка этих вопросов официальными лицами представляет собой ключевой аспект политики, также связанный с тем, какая часть общественности мобилизуется и на каких политических аренах принимаются политические решения. Постановка вопроса об иммиграции может быть связана с давлением общественного мнения, с давлением организованных интересов, с инициативами правительства – как вместе, так и по отдельности. Главное то, что эти вопросы не просто встают сами собой. Они конструируются в рамках конкретных институциональных арен, конкретными способами и с конкретными целями.

2. *Способ, которым политическое пространство и сферы принятия решений влияют на политический процесс и его последствия.* Как мы укажем, арены, на кото-

рых поднимаются вопросы, во-первых, представляют собой ключ к тому, каким образом эти вопросы формулируются, и, во-вторых, ключ к динамике их дальнейшего развития. Значение иммиграции и ее влияние в целом весьма существенно изменяется в пределах географического пространства. Представляется разумным допустить, что общественное мнение, давление интересов и электоральное давление будет разным в зависимости от концентрации иммигрантского населения, поскольку пространственное распределение иммигрантов также связано с политическими, социальными и экономическими выгодами и издержками¹. Так, то, что считается национальным общественным мнением, может быть заметным там, где наблюдается высокая концентрация иммигрантов, и слабо выраженным там, где она невелика. Электоральная арена, по сути, представляет собой сеть местных избирательных арен, в каждой из которых избираются собственные представители и каждая из которых находится под влиянием местных политических сил. Соответственно, хотя иммиграционная политика и иммиграционное законодательство обычно вырабатываются на национальной, а не местной политической арене, необходимо понимать условия, в которых местные требования транслируются на национальный уровень.

Аналогично и каждая институциональная арена, на которой принимаются решения и вырабатывается политика, структурирует эти решения разными способами. Уже давно признано, что политические последствия находятся в существенной зависимости от сети акторов и влияния, оказываемого в институциональном масштабе. Собственно, сама борьба за арену может стать важным ключом к пониманию окончательных последствий². Каждая институциональная или географическая арена предоставляет разные структуры возможностей для политических акторов, но в рамках структуры возможны самые разные последствия.

ФОРМУЛИРОВКА И ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ ИММИГРАЦИИ

Франция: эта страна во многих отношениях представляет собой наиболее типичный пример, где ожидания оправдываются в наибольшей степени. Французское правительство предприняло шаги по ограничению иммиграции в 1974 г., в самый разгар нефтяного кризиса и в начале финала послевоенного экономического подъема, который стал официальной причиной для трудовой иммиграции. Однако решительные действия по ограничению иммиграции в ходе этого периода были направлены конкретно на иммиграцию из стран за пределами Европы, и в течение какого-то времени административные власти проводили иммиграционную политику в предположе-

1. Фактически это ключевой аргумент, используемый в: Gary Freeman, «Modes of Immigration Politics in Liberal Democracies», *International Migration Review*, 29, 1995; и: Jeannette Money, *Fences and Neighbors*, Ch. 1.
2. Концепция арен власти впервые была разработана в: E. E. Schnattschneider, *The Semi-sovereign People*, а затем более широко использовалась в: Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: WW Norton, 1969), Ch. 1.

нии, что неевропейские иммигранты (в основном из бывших французских колоний) серьезно отличаются от иммигрантов-европейцев:

«Следует ли напоминать о том, что миграция из европейских стран воспринималась как поиск работы и постоянного жилья, в то время как миграция из бывших северо-африканских колоний считалась, по крайней мере, до признания права на воссоединение семей, миграцией рабочих, «принявших целибат»?»³

Действительно, на принятое в 1974 г. решение о приостановке иммиграции повлиял давний административный диалог, для которого было характерно проведение различий между европейской и северо-африканской иммиграцией. В этом диалоге, в свою очередь, скрывались корни тех трений, на которых выстраивался политический процесс. Разумеется, никто не предвидел того, что одним непреднамеренным последствием приостановки иммиграции из бывших колоний станет то, что

«... Франции [придется интегрировать] общины, организованные согласно их собственным правилам, и что жесткость республиканской модели интеграции [будет] искажена теми формами представительства, институционализации, переговорного и посреднического процессов, которые выдают не столько негласное признание общины и новых культурных форм, сколько стремление к *modus vivendi* или к новому социальному договору, основанному на признании возможных пределов различий»⁴.

За приостановкой иммиграции в 1974 г. скрывались серьезные соображения, касавшиеся рынка труда. Однако имелись и другие опасения, в которых отражаются шаблоны общественного мнения. Первые попытки французского правительства сформулировать внятную политику в отношении новой иммиграции отмечены в период после майского кризиса 1968 г.; они обобщены в докладе, составленном в 1969 г. Коррентеном Кальвесом для Экономического и социального совета. В докладе признавалась непрекращающаяся потребность экономики в иммигрантском труде, но впервые проводилось четкое различие между европейскими и неевропейскими рабочими. Европейцы, как указывал Кальвес, ассимилируемы, и их следует поощрять к принятию французского гражданства, в то время как неевропейские иммигранты представляют собой «неассимилируемый остров»:

«Поэтому представляется все более и более желательным придать наплыву иммигрантов неевропейского происхождения, особенно из стран Магриба, характер временной рабочей иммиграции, органи-

3. Vincent Viet, *La France immigrée: Construction d'une politique 1914-1997* (Paris: Fayard, 1998), p. 509.

4. Vincent Viet, *La France immigrée: Construction d'une politique 1914-1997* (Paris: Fayard, 1998), p. 509.

зованной в духе быстрого рекомендационного процесса, по возможности увязанного с потребностями рынка труда или заинтересованных деловых кругов, а также в сотрудничестве со страной — источником иммиграции»⁵.

Таким образом, с самого начала процесса формулирования и воплощения иммиграционной политики была выдвинута идея о различиях, которая нередко подавалась в рамках (этнокультурного) расового подхода. Новая разновидность расовой дифференциации, нашедшая выражение в докладе Кальвеса, не имела отношения к евгенике или идее о биологической неполноценности новых иммигрантов. Скорее, в ней выражалось представление о пропасти между иммигрантской и французской культурой — то, что Тагьефф назвал «дифференцированным расизмом»⁶. В течение 1970-х гг. правительство старалось выработать политику, основанную на главных положениях доклада Кальвеса, но безуспешно.

Левой оппозиции в целом удавалось обуздывать и сдерживать «расистскую», как ее иногда называли, политику в отношении рынка труда, проводившуюся правым правительством в 1970-х гг. на национальном уровне. Но в то же самое время представители левых, формулируя проблемы и развивая на местном уровне интеграционную политику, опирались на тот же самый расовый подход. В противоположность «традициям солидарности», которые развивались в муниципалитетах, находившихся под управлением коммунистов, в отношении иммигрантов преимущественно европейского происхождения, к 1970-м гг. многие из числа тех же самых местных властей начали относиться к неевропейским иммигрантам так же, как к французским гражданам из заморских департаментов, не принадлежавшим к белой расе, как к временно проживающим, которых желательно поскорее отправить домой⁷.

К 1980-м гг. расовый подход к иммиграции начал проявлять как позитивные, так и негативные стороны на национальном уровне. Как отмечал Гэри Фримен:

«В каком-то смысле после того, как государство взяло на вооружение политику расовой дискриминации, оно столкнулось с необходимостью резко повысить эффективность и щедрость своей социальной политики в отношении мигрантов. Тот факт, что большая часть иммигрантского населения навсегда останется в стране, убедил чиновников в том, что для их блага следует прилагать больше усилий»⁸.

5. Correntin Calvez, «Le Problème de travailleurs étrangers, *Journal Officiel Rapports du Conseil Economique et Social*, March 27, 1969, p. 315.

6. Pierre-André Taguieff, *La force du préjugé: Essai sur le racisme et ses doubles* (Paris: la Découverte, 1988).

7. Martin A. Schain, «Immigrants and Politics in France,» in John Ambler, Ed., *The French Socialist Experiment* (Phila: ISHI Press, 1985).

8. Freeman, «Immigrant Labour and Racial Conflict: The Role of the State,» in Philip

После приостановки иммиграции в 1974 г. начала разрастаться все более густая сеть государственных учреждений и программ, направленных на решение проблемы интеграции мигрантов и их включения в состав общества. Первые инициативы 1970-х гг. были предприняты в сферах образования и жилищной политики. И хотя цели этих программ нередко отличались противоречивостью, для всех этих усилий было характерно отношение к группам иммигрантов как к коллективам, а не к индивидуумам.

Две тенденции способствовали тому, что проблема иммиграции, сформулированная в смысле этнической угрозы для французской нации, не исчезала из политической повестки дня. Первой из них был стремительный упадок Коммунистической партии, впервые проявившийся в 1981 г., но во многих отношениях начавшийся еще в 1970-е гг. Вследствие этого, даже когда Компартия отошла от тех позиций, которые занимала в 1980–1981 гг., левые

в целом уже не могли эффективно мобилизоваться против набирающих популярность правых, сделавших ставку на антииммигрантскую риторику. Вторая тенденция — рост влияния антииммигрантского Национального Фронта в середине 1980-х гг., который обещал институционализировать расовый подход к иммиграции.

Таким образом, формулировка проблемы иммиграции и поворот в государственной политике, пришедшийся

ХОТЯ ЦЕЛИ ПРОГРАММ НЕРЕДКО ОТЛИЧАЛИСЬ ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬЮ, ДЛЯ ВСЕХ УСИЛИЙ БЫЛО ХАРАКТЕРНО ОТНОШЕНИЕ К ГРУППАМ ИММИГРАНТОВ КАК К КОЛЛЕКТИВАМ, А НЕ К ИНДИВИДУУМАМ

на 1970-е гг., основывались на тех представлениях о неевропейской иммиграции, которые находили отклик в общественном мнении и, безусловно, соответствовали настроениям общества как в отношении иммиграции, так и различий между группами иммигрантов.

Великобритания: во многих отношениях пример Великобритании наиболее интересен в данном контексте. В британском законодательстве после 1905 г. проводится различие между иностранцами и гражданами Содружества. Въезд иностранцев в страну был ограничен, граждан Содружества — нет. Как и в США, но в отличие от Франции, иммиграция из стран Содружества была в основном семейной, вследствие чего ее влияние к 1960-м гг. ощущалась далеко за пределами рынка труда.

Первые шаги к ограничению иммиграции были предприняты в период полной занятости, задолго до экономического кризиса 1970-х гг. и задолго до

аналогичных мер в других странах Западной Европы. При этом соображения, связанные с рынком труда, не играли существенной роли. Вначале консерваторы с 1961 г., а с 1964 г. и лейбористы открыто выступали за ограничение иммиграции небелых жителей Содружества. Хотя лейбористы в 1962 г. высказывались против Закона об иммигрантах из Содружества, они фактически продолжили политику ограничений, придя к власти в 1964 г., а в 1968 г. провели еще более жесткое законодательство. Последующие законы, принятые между 1971 и 1992 гг., были призваны стереть различие между иностранцами и гражданами Содружества; новый подход, не делающий различия между странами происхождения, привел к резкому сокращению въезда небелых граждан (из стран «Нового Содружества») в Великобританию⁹.

Исследователями из Великобритании и США написана обширная литература на тему контроля за иммиграцией, в которой прослеживается взаимосвязь между общественным мнением и ограничительной политикой, зародившейся в 1960-е гг. Большинство авторов согласны с тем, что ограничительная политика стала ответом на растущую неприязнь общественности к небелой иммиграции из стран Содружества. Собственно, в первую очередь упоминается реакция на волнения 1958 г. в лондонском районе Ноттинг-Хилл и в Ноттингеме. Однако, как указывает Мани, расовые волнения происходили в Ливерпуле в 1948 г., а также в Бирмингеме и Дептфорде (Лондон) в 1954 г., не вызвав никакой реакции в сфере публичной политики¹⁰.

В настоящее время мы располагаем существенным количеством исследований о контроле за иммиграцией в Великобритании, авторы которых идут на один шаг дальше, либо прямо, либо косвенно указывая, что политические элиты, все сильнее проникавшиеся расистскими настроениями, манипулировали общественным мнением, настраивая общественность против иммиграции, после чего эти настроения использовались как оправдание для все более жесткого контроля за иммиграцией¹¹. В своем недавнем исследовании британской иммиграционной политики Рэндолл Хансен убедительно показывает, что общественное мнение явно не нуждалось в особом понукании, чтобы проникнуться антииммиграционными настроениями и выступать за ужесточение законодательства. Действительно, и во Франции, и в США, и в Великобритании низкий уровень общественной поддерж-

9. Первое ограничительное законодательство, принятое в 1962 г., анализируется в: Randall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain* (Oxford: Oxford University Press, 2000). Хороший обзор истории принятия законов можно найти в: Andrew Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe* (London: Sage, 2003), Chapter 2.

10. Jeannette Money, *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Controls* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 98.

11. См.: Kathleen Paul, *Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era* (Ithaca: Cornell University Press, 1997); Ian R. G. Spenser, *British Immigration Policy Since 1939: The Making of Multi-Racial Britain* (London: Routledge, 1997); Robert Miles and Annie Phizacklea, *White Man's Country: Racism in British Politics* (London: Pluto Press, 1984), ocoб. Ch. 1; и B. Carter, C. Harris and S. Joshi, «The 1951–55 Conservative Government and the Racialization of Black Immigration,» in *Immigrants and Minorities*, Vol. 6, No. 3, (1987). Обзор литературы на эту тему приводится в: Randall Hansen, *Citizenship and Migration in Postwar Britain* (London: Oxford University Press, 2000), pp. 10–16.

ки едва ли мог служить опорой для тех политических элит, которые относились к иммиграции положительно, и нет никаких признаков того, что те или иные изменения политического курса совершались под влиянием общественного мнения¹².

По крайней мере, в начале 1960-х гг. деловые и политические элиты оказывали серьезную поддержку идее о расширении, а не сужении рынка иммигрантского труда:

«Еще в 1965 году правительство предсказывало ежегодную нехватку двухсот тысяч рабочих. Пребывающая в кризисе промышленность, особенно текстильные компании на севере страны, делала ставку на иммигрантский труд в попытке сохранить конкурентоспособность. Само британское правительство активно участвовало в привлечении иммигрантов к работе на лондонском транспорте и в Национальной службе здравоохранения. Британская ассоциация отелей и ресторанов также в массовом порядке брала на работу иммигрантов из стран Содружества... Новоприбывшие иммигранты находили жилье во внутригородских районах, которые пустовали после того, как коренные рабочие перебирались в более привлекательные пригородные зоны»¹³.

С другой стороны, из этого не следует, что общественное мнение не играло никакой роли в выработке британской иммиграционной политики или что формулирование иммиграционного вопроса политическими элитами в расистских терминах не имело места или представляло собой незначительное явление. Как и во Франции, участников политического процесса задолго до принятия ограничений больше всего тревожили расистские трения и соображения о проблемах интеграции небелых иммигрантских групп. Хотя в рамках каждой политической партии задолго до 1962 г. налицо был явный раскол по вопросу о необходимости ограничить иммиграцию из новых стран Содружества, диалог в каждом случае вращался вокруг расовых различий и междоусобных отношений. Тори, прежде утверждавшие, что история Содружества демонстрирует жизнеспособность междоусобных отношений, в 1965 г. заявляли, что они отвергают «... идею многорасового государства не из-за чувства превосходства над нашими партнерами по Содружеству, а из-за того, что мы хотим сохранить ту Британию, которую знаем и любим»¹⁴. Лейбористы сперва выступали против закона 1962 г. из-за того, что, как выразился Гейтскелл, он основывался на расовом подтексте, а затем сплотились в поддержке еще более жестких ограничительных мер, проведя в 1965 г. Закон о междоусобных отношениях¹⁵. Расовый подход к вопросу иммиграции, несомненно, отражал позицию общественности, но что более важно, он задал основные направления, по которым проходила политизация этого вопроса.

12. См. Hansen, *Citizenship and Migration*..., p. 14.

13. Money, *Fences and Neighbors*..., p. 80.

14. Цит. в: Paul Foot, *Immigration and Race Relations in British Politics* (Baltimore: Penguin, 1965), p. 124; и в: Money, *Fences and Neighbors*..., p. 74.

15. Hansen, *Citizenship and Migration*..., pp. 136–141.

Хотя тот диалог по поводу иммиграции из третьего мира, который происходил в рамках британских политических элит, в целом повторял соответствующий диалог во Франции, имелись и кое-какие существенные отличия. В Великобритании, в отличие от Франции, вопрос иммиграции включал в себя проблему переопределения гражданства и сокращения тех прав, которыми пользовались граждане Содружества. Кроме того, в Великобритании участниками дискуссии были политические партии, а во Франции дискуссия первоначально шла в рамках правительства. С другой стороны, расовый подход к вопросу иммиграции в обеих странах основывался на предчувствии будущих проблем интеграции и обострял представление о различии между иммигрантами и коренными жителями — и даже другими иммигрантами.

Европа: подход Европейского Союза к согласованию иммиграционной политики вплоть до последних лет соответствовал национальной политике крупнейших стран ЕС. Так, заявление, принятое на Эдинбургском саммите 1992 г., подчеркивало важность устранения «коренных причин» миграции и призывало к всеобъемлющему подходу по достижению этой цели, включая предотвращение конфликтов в странах третьего мира, содействие их развитию и расширение торговли с ними. Доминантой этого подхода являлись страхи, усугубленные «кризисом убежища» начала 1990-х гг., однако общее отношение к иммиграции как к проблеме, требующей решения, постоянно всплывало в разных вариантах в течение всех 1990-х годов. В целом акции, предпринятые на уровне ЕС, заметно ориентированы на тесное межправительственное сотрудничество при контроле за иммиграцией (вопросы визового и пограничного контроля, а также предоставления убежищ). Однако «плотное межправительственное сотрудничество» между должностными лицами национальных правительств, занимавшихся другими аспектами иммиграции, было совершенно незначительным.

Тем не менее, начиная с саммита в Тампере 1999 г., Еврокомиссия выступает за более масштабную иммиграционную политику в Европе. В Тампере было достигнуто соглашение о проведении согласованной политики на основе общепринятой практики. Несомненно, это была очень важная оговорка, поскольку во всех европейских странах налицо существенный разрыв между политическими заявлениями, с одной стороны, и практикой, с другой. Однако участники саммита в Тампере также признали наличие в Европе потребности в иммигрантском труде, по поводу которой ведутся обширные дискуссии: во-первых, рабочие руки требуются в таких сферах, как технология, сельское хозяйство, строительство и услуги; во-вторых, налицо демографическая потребность, вызванная требованиями государства всеобщего благоденствия.

Соединенные Штаты Америки: Формулировка политической проблемы иммиграции в США была тесно связана со сложной историей расизма и, по видимости, имеет мало отношения к потребностям рынка труда. Вплоть до

середины 1890-х гг. дискуссии в рамках политических элит фокусировались почти исключительно на ограничении допуска в страну некоторых нежелательных категорий иммигрантов. Однако важным исключением был запрет на въезд китайцев. Десятилетняя расистская кампания в Калифорнии — во главе которой стояло раннее рабочее движение 1870-х гг. — сперва привела к успеху Демократической партии в этом штате, а затем к успешному прохождению закона 1882 г. о воспреещении китайской иммиграции. Эта кампания также послужила толчком к созданию АФТ как национальной профсоюзной организации¹⁶. Расовая аргументация, разработанная в ходе этой калифорнийской кампании, а затем использовавшаяся в Вашингтоне, причем наиболее откровенно — демократами, впоследствии была существенно расширена и послужила научной основой для ограничительных мер, принятых республиканцами в 1890-е гг.

Дискуссии об иммиграции фокусировались вокруг проблемы ассимиляции европейцев и попыток сформулировать сущность американского гражданства, причем то и другое увязывалось с ведущимися на более высоком научном уровне расовыми дискуссиями на основе евгеники и с новым национализмом, имевшим расовую и религиозную основу. Импульс к переопределению проблемы иммиграции в националистических и расовых терминах исходил от лидеров Конгресса и интеллектуалов. После запрета китайской иммиграции в 1882 г. первым показателем более масштабных перемен в отношении к иммиграции, отмечавшихся в 1890-е гг., стали призывы к введению экзаменов на грамотность для новых иммигрантов. Это движение было организовано и возглавлено Лигой за ограничение иммиграции, созданной в 1892 г. бостонскими интеллектуалами; ее глашатаями в первую очередь являлись сенаторы Уильям Чандлер и Генри Кейбот Лодж. Чандлер был председателем сенатского комитета по иммиграции, основанного в 1889 г. Экзамены на грамотность, — утверждал Чандлер, — это самый эффективный способ ограничить доступ в страну некоторых рас, чуждых американской нации. «Никто, — заявлял он в 1892 г., — не говорит о каких-то расовых различиях. Однако мы сталкиваемся с тем фактом, что самые бедные иммигранты действительно принадлежат к определенным расам»¹⁷.

1890-е годы ознаменовались началом дискуссий о взаимоотношениях между «американизмом» и иммиграцией, которые не утихали вплоть до принятия жесткого ограничения на иммиграцию в 1924 г. Во многих отношениях эти дискуссии продолжались в период «холодной войны» и дожили до настоящего времени. В фокусе политических дискуссий стояли вопросы национальной интеграции, расы и той угрозы, которую «чужеродные расы» (определение Генри Кейбота Лоджа) несут для американских демократических институтов.

16. См.: Gwendolyn Mink, *Old Labor and New Immigrants in American Political Development: Union, Party and State, 1975–1980* (Ithaca: Cornell University Press, 1986), Ch. 3.

17. Ibid., p. 101.

Формулировка ключевой проблемы, связанной с европейской иммиграцией, как «расовой» по своей сути, очевидна в сенатском докладе, который прилагался к Закону об иммиграции 1891 г.; она же служила основным источником обеспокоенности для патрицианских сторонников ограничения иммиграции, входивших в связанную с Конгрессом Лигу за ограничение иммиграции:

«Экзамен на грамотность станет преградой в первую очередь для тех рас, чья иммиграция в Соединенные Штаты началась в последние годы, и которые своим языком и происхождением наиболее чужды тем людям, что основали 13 колоний и построили США...»

Расовая обеспокоенность позволила сторонникам ограничения иммиграции из числа республиканцев, происходившим почти исключительно из района Бостона, дистанцироваться на исходе века от ориентации их партии на деловые круги, а затем и вовсе увязать свою политическую повестку дня с повесткой южных демократов, с некоторой неохотой взявших на вооружение расовый подход к новой иммиграции. Такое определение проблемы европейской иммиграции практически не выходило за пределы Конгресса вплоть до конца века, когда озабоченность патрицианских кругов расовыми вопросами, подкрепляемая новыми сферами научного познания, привела к оформлению набирающего популярность нативизма.

Генри Кейбот Лодж, самый заметный из конгрессменнов — лидеров политического движения против новой иммиграции в период перед Первой мировой войной, — прилагал серьезные усилия к тому, чтобы подкрепить свои заявления о расовых различиях научными доводами. Еще в 1891 г. Лодж опубликовал собственноручный статистический анализ, как он выражался, «распределения способностей» среди различных рас, составляющих американское население. По словам Лоджа, результаты этого анализа четко демонстрировали угрозу «... серьезных и пагубных изменений в самой структуре нашей расы»¹⁸.

Идеи (и сочинения) Лоджа, по сути, являлись составной частью диалога, в котором участвовали, по крайней мере, один президент университета (Фрэнсис Уокер из МТИ), один из ведущих социологов того времени (Фрэнклин Гиддингс, первый профессор социологии в Колумбийском университете) и, наконец, президент США Теодор Рузвельт. Фокус обширных дискуссий о способности США поглотить новую волну иммигрантов все сильнее смещался на вопросы расы, расового превосходства и неполноценности. Усилиями обеих сторон вопрос формулировки иммигрантской проблемы постепенно переходил в расовую плоскость.

Уокер утверждал, что существованию высшей англосаксонской расы угрожают низшие европейские расы, в частности, из-за снижения уровня рождаемости у коренного населения, в то время как Гиддингс придерживался

18. Henry Cabot Lodge, «The Distribution of Ability in the United States», *Century Magazine*, XLII (1891), цит. в: Higham, *op. cit.*, p. 142.

мнения о том, что волноваться не о чем, поскольку высшая англосаксонская раса будет доминировать здесь так же, как доминировала там¹⁹. Рузвельт, выступая против ограничений на иммиграцию, все же допускал, что причина для беспокойства имеется, и возглавил кампанию по повышению рождаемости (и против контроля за рождаемостью) с целью предотвратить «расовое самоубийство».

Президентская кампания сама по себе дала серьезный импульс расовому мышлению и его популяризации. Проанализировав реакцию популярной прессы на эту кампанию, историк Джон Хайэм делает следующий вывод:

«В конечном счете, вся эта компания, вероятно, сильнее способствовала расовому мышлению, чем повышению рождаемости. По крайней мере, она донесла до широкой аудитории идеи расового пессимизма, прежде свойственные только узкой группе интеллектуалов из верхних классов»²⁰.

К началу Первой мировой войны расовым мышлением прониклись практически все политические акторы; благодаря деятельности и публикациям государственных учреждений оно стало неотъемлемой частью политического мышления.

Такая формулировка проблемы иммиграции исчезла лишь к 1960-м гг., сорок лет спустя. Мы — «нация наций», — утверждал президент Кеннеди в своей знаменитой речи 1962 г. Однако наиболее поразительно то, что с учетом давней истории расизма в США проблема иммиграции не приобрела расового характера после 1965 г., даже несмотря на очевидность того, что главным итогом нового законодательства стала волна массовой иммиграции из стран третьего мира. Тем не менее в какой-то момент в середине 1990-х гг. казалось, что шаблон повторится, то есть иммиграционная политика в США в несколько видоизмененной форме повторит радикализованный европейский подход, разумеется, с использованием нашего собственного наследия первой половины века. С первого взгляда налицо были многие элементы: политическая реакция, застрельщиком которой выступала Калифорния, нарастание соответствующих настроений в обществе следом за политическими инициативами и возрождение движения, которое напоминало евгеническое движение начала века. Дороти Нелкин в то время писала:

«Иммиграционный дискурс середины 1990-х гг. приобретает зловещую, но знакомую тональность. Мы слышим, например, что «естественные» законы укрепляют «территориальную целостность», что определенные

19. Гиддингсу принадлежит авторство важного социологического текста «Принципы социологии», впервые изданного в 1896 г. В этом тексте вопросам расы отведено относительно мало места, но там, где они затрагиваются, в них отражается несколько двусмысленный социал-дарвинизм автора с акцентом на выживание и главенство «высших» белых рас. См.: Carl N. Degler, *In Search of Human Nature: The Decline and Revival of Darwinism in American Social Thought* (New York: Oxford University Press, 1991), pp. 17–18.

20. Higham, *op. cit.*, p. 148.

группы являются «генетически неполноценными», что социальные различия определяются нерушимыми биологическими законами и что иммиграция ослабит американский «генофонд», приведя к «расовому самоубийству». Опять же с иммиграцией увязываются аргументы о межрасовых отношениях в Америке (колоколообразная кривая). (Brimelow, Rushton и заявления, сделанные FAIR)».

Собственно говоря, всего лишь 8 лет назад уже позабытая американская Комиссия по реформе иммиграции (комиссия Джордана) рекомендовала урезать легальную иммиграцию на треть; в 1994 г. на референдуме в штате Калифорния была принята Поправка 187, согласно которой даже для детей нелегальных иммигрантов ограничивался доступ к школам, больницам и системе социального обеспечения; а федеральный закон 1996 г. ограничил получение легальными иммигрантами некоторых социальных благ от государства. Наконец, в общественном мнении явно просматривался резкий сдвиг в поддержку, по крайней мере, некоторых ограничительных мер.

Однако калифорнийская кампания в первую очередь делала упор на экономическом бремени новой иммиграции, и когда в течение следующих пяти лет экономическая ситуация улучшилась, расовая кампания практически лишилась поддержки. По сути, она в целом способствовала политической мобилизации мексикано-американцев, которые в тот момент начали активно участвовать в выборах.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И АРЕНЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В каждом из рассмотренных случаев формулировка проблемы иммиграции была напрямую — однако не всегда предсказуемым образом — связана как с вопросами политического пространства, так и с аренами принятия решений, в рамках которых вырабатывалась иммиграционная политика. Например, вопрос о политической партии — и партийной стратегии — представляет собой важную переменную для понимания последствий, но позиции и стратегии партий менялись со временем. Вместе с тем имеются некоторые признаки того, что последствия также были разными в разных странах.

Франция: Жанетт Мани в своей недавней книге о политической географии контроля за иммиграцией предъясняет новые свидетельства того, что еще в 1971 г. правое националистическое большинство начало серьезно использовать тему контроля за иммиграцией и «проблему» иммигрантов в электоральных целях на местном уровне, в рамках стратегии по сохранению своего преимущества перед лицом набирающих силу левых. Мани демонстрирует, что в департаментах с высокой концентрацией иммигрантов (где были сильны позиции левых) наблюдалась высокая доля избирателей, готовых изменить свои предпочтения, и что правое большинство обращалось к этим избирателям с антииммигрантскими призывами. Эти призывы

широко раздавались во время муниципальных выборов 1971 г., кампании по выборам законодательного собрания в 1973 г. и еще шире — во время кампании по выборам президента в 1974 г. Соответственно, несмотря на то, что иммиграция ни в одной из этих кампаний не воспринималась как серьезный национальный вопрос, куда большее значение она приобрела на местном уровне, для неустойчивых избирателей, контролируемых левыми, но подвергавшихся пропагандистской обработке со стороны правых.

Хотя нет сомнений в том, что вопросы иммиграции в этот период имели серьезное значение для коммунистических и некоторых социалистических мэров в городах с крупным иммигрантским населением, что мэры-коммунисты, в частности, отдавали себе отчет в возможной политической реакции на иммиграцию, а их соперники из числа правых пытались эксплуатировать эту проблему, у нас нет ясных свидетельств о давлении со стороны самих избирателей, и все попытки мобилизовать избирателей вокруг вопроса об иммиграции оставались безуспешными. В сущности, на выборах законодательного собрания в 1973 г. правые лишились поддержки в тех избирательных округах, где были сильны позиции левых, причем многие из этих округов, за голоса которых боролись правые, отличались именно неустойчивыми предпочтениями и высокой долей иммигрантского населения. Вообще даже в 1984 г. (накануне прорыва, совершенного Национальным Фронтом) лишь 6 процентов французского электората воспринимали иммиграцию как мотив для электорального выбора. Соответственно, хотя в районах с высокой концентрацией иммигрантов некоторые местные власти, несомненно, оказывали политическое давление, оно весьма отличалось от давления избирателей или общественности. Более того, важно проводить различие между тем, что волнует избирателей, и тем, чему они отдают приоритет во время реального голосования.

В конце 1970-х гг. местные коммунистические власти пытались ограничить доступ жителей-иммигрантов к местным услугам и давили на национальное правительство с требованиями ввести квоты на число иммигрантов, проживающих в этих городах. Венцом этих усилий стала антииммигрантская кампания Коммунистической партии во время президентских выборов 1981 г. Однако она быстро сошла на нет, не сумев привлечь голоса других избирателей, после того как ФКП лишилась поддержки в городах, находившихся в фокусе этой кампании²¹.

Даже после того, как вопрос об иммиграции явно попал в политическую повестку дня, движение против иммиграции отличалось существенной неравномерностью в географическом плане, причем зачастую неожиданным образом. Например, если мы рассмотрим зависимость антииммигрантских настроений от географической концентрации иммигрантов в различных городах (коммунах), то обнаружим, что эти настроения ослабевают с повышением пропорции иммигрантов (см. Таблицу 1). С первого

21. См.: Schain, «Immigrants and Politics in France,» in John Ambler, Ed., *The French Socialist Experiment*.

взгляда это явление подтверждает некоторые положения теории контактов, разработанной в американском контексте: либо более обширные контакты способствуют снижению противодействия и конфликтности, либо французское население, наиболее сильно настроенное против иммиграции, переселилось из тех районов, где наблюдается высокая концентрация иммигрантов, в другие места. Однако при более внимательном рассмотрении становится ясно, что такая обратная зависимость наиболее точно отражает настроения тех респондентов, которые отождествляют себя, скорее, с левыми, чем с правыми. По сути, из Таблицы 1 мы можем сделать вывод о том, как растет пропасть между сторонниками правых и левых с увеличением доли иммигрантов в рамках данной коммуны. Там, где иммигрантское население составляет более 10 процентов, левые и правые в среднем оказываются разделенными более чем на 50 процентов; там, где иммигрантов нет вообще — всего лишь на 14 процентов.

Собственно говоря, именно Национальный Фронт преуспел там, где потерпели неудачу другие партии, не сумевшие политизировать проблему иммиграции и мобилизовать большое число избирателей, для которых иммиграция являлась политическим приоритетом. В 1986 г., задолго до более массовой мобилизации рабочего класса на поддержку НФ в 1993 г., Национальный Фронт добился впечатляющего электорального прорыва в ключевых коммунистических бастионах — всех городах в департаментах с показателями «сильного антииммигрантского давления», проанализированными Мани, где местная власть находилась в руках коммунистов, по крайней мере, с 1947 года. Такое сочетание антииммигрантских настроений и концентрации иммигрантов серьезно увеличило число сторонников НФ и ослабило поддержку традиционных правых партий.

Однако успех Национального Фронта не просто мобилизовал общественное мнение, но и привел к его изменению путем политизации. В 1984 г. сторонники Национального Фронта наиболее четко отличались от избирателей, отдававших предпочтение более респектабельным правым (а также другим партиям), тем приоритетом, который они отдавали вопросу иммиграции (см. Таблицу 2). Но еще более поразительно то, что каким образом приоритеты Национального Фронта и его избирателей явственно повлияли на приоритеты сторонников других политических партий. К тому моменту, когда НФ добился электорального прорыва, относительно немногие избиратели за исключением тех, кто поддерживал Национальный Фронт, считали иммиграцию и законопорядок приоритетными проблемами. Однако к 1988 г. эти вопросы встали в один ряд по значению с такими темами, как социальное неравенство, привлекая куда больше внимания, чем охрана окружающей среды, проблема коррупции или строительство единой Европы; более приоритетным оставался лишь вопрос безработицы.

В таком контексте политизированного общественного мнения взаимоотношение между настроениями и концентрацией иммигрантов на уровне общин становится более важным. В тех районах, где респектабельным правым партиям не удалось отобрать голоса у левых, раздувая антииммигрант-

ские настроения, НФ, напротив, сумел переманить на свою сторону немало сторонников правых и даже привлечь голоса рабочих, которые традиционно поддерживали левых. Все это стало не только итогом принятого в 1974 г. принципиального решения ввести контроль за иммиграцией, но одновременно и обеспечило ему дополнительную поддержку.

Начиная с 1970-х гг., политическая география иммиграции во Франции претерпела существенные изменения. Иммигрантское население все сильнее концентрировалось в определенных районах, в то время как они перестали служить оплотом левых сил. Так, в 1999 г. лишь 17 % избирательных округов во Франции имели более 10 % иммигрантского населения. Более 70 % этих округов находилось в окрестностях Парижа, в основном в его пригородах. Однако в подавляющем большинстве этих округов, за исключением самого Парижа, наибольшей поддержкой пользовались правые. Такой сдвиг косвенно связан с успехом Национального Фронта, вследствие его возрастающей способности мобилизовать голоса рабочего класса; даже там, где Национальный Фронт не прошел во второй тур выборов, большинство из голосовавших за него не вернулись в лагерь левых. Хотя уровень поддержки левых с 1970-х гг. снизился лишь на несколько долей процента, он значительно сильнее упал в тех 32 департаментах, в которых наблюдается наивысшая концентрация иммигрантов. Поворотным пунктом, — утверждает Пьер Мартен, — стали европейские выборы 1984 г., первый прорыв Национального Фронта²². В этом отношении наличие иммигрантов представляет собой ключевой фактор перестановок в партийной системе.

С одной стороны, это означало, что политические преимущества более позитивного подхода к иммиграции слабо сказываются в национальном масштабе, вследствие крайней немногочисленности избирательных округов, в которых иммигрантские голоса имели достаточный вес, чтобы попытаться переманить их на свою сторону. С другой стороны, политическая воля для такого шага существенно ослаблялась тем обстоятельством, что в этих районах доминировали правые, обычно считавшие иммигрантов проблемой, а не потенциальным электоратом (см. Таблицу 3). Требования решить проблему иммиграции, которые привели к ее ограничению в 1970-х гг., исходившие во Франции из районов с доминированием левых сил, умерялись партиями национального уровня. Однако с начала 1980-х гг. главным двигателем этой проблемы стала конкуренция на уровне избирательных округов между уважаемыми правыми и Национальным Фронтом.

Великобритания: в противоположность Франции, где максимальная концентрация иммигрантов наблюдалась в районах, контролируемых левыми

22. См.: Pierre Martin, «Qui vote pour le Front national français?» in Pascal Dleuit, Jean-Michel De Waele et Andrea Rea, *L'Extrême droite en France et en Belgique* (Bruxelles: Editions Complexe, 1998), p. 154. Анализ, проведенный Мартеном, находит поддержку в работе Нонны Майер, которая утверждает, что «... la présence de populations étrangères exerce un effet spécifique sur le vote FN, indépendant des caractéristiques sociales et culturelles de l'électeur»: Mayer, *Ces français qui votent FN*, p. 258–259, и см. Таблицу 3.

(по крайней мере, в тот период, когда были введены ограничения на иммиграцию), в Великобритании после парламентских выборов 1959 г. две трети из 106 избирательных округов, в которых не менее 5 % населения родилось за рубежом, находились в сфере влияния консерваторов. Примерно треть этих округов, с точки зрения тори, не определилась со своими предпочтениями.

Жанетт Мани утверждает, что это обстоятельство побудило консерваторов выдвигать законопроекты по ограничению иммиграции в ответ на настроения избирателей в ключевых избирательных округах. Тем не менее, как и во Франции, на национальном уровне этот вопрос не принес особых преимуществ, и тори проиграли выборы 1964 г. Сильное электоральное давление наблюдалось также в некоторых лейбористских избирательных округах с большим иммигрантским населением, где по оценке Батлера и Стокса лейбористы потеряли три места и не смогли ничего получить взамен. В Астоне (Бирмингем) депутат от лейбористов лишился в 1964 г. своего места после того, как отказался менять свою позицию по отношению к иммиграции — несмотря на то, что сама его партия поддержала выдвинутый тори в 1962 г. законопроект, против которого в свое время решительно выступала. Наконец, был еще и Сметуик, где Патрик Гордон Уокер потерпел неожиданное поражение от антииммигрантски настроенного оппонента-консерватора — после чего проиграл еще раз, через несколько месяцев на дополнительных выборах, несмотря на то, что победа в том округе была ему практически гарантирована.

Тем не менее имеются некоторые свидетельства того, что электоральное давление сказывалось на тори по-иному, чем на лейбористах и что, отнюдь не стремясь перегнать друг друга «...в смене своих политических позиций в ответ на меняющиеся настроения общины», каждая партия пыталась мобилизовать различные слои избирателей в районах с высокой концентрацией иммигрантов. Опрос, проведенный в 1969 г. среди членов парламента, выявил всю остроту разногласий между двумя ведущими партиями, поскольку лейбористы резко выступали против ограничений на иммиграцию, причем наибольшей решительностью отличались депутаты от округов с высокой долей иммигрантов. Тори, с другой стороны, еще более резко высказывались за ограничения, даже после принятия наиболее жестких антииммигрантских законов — и даже в тот период, когда лейбористы и консерваторы, по видимости, достигли наиболее полного политического согласия. В 1969 г. заметное большинство парламентариев-тори было готово согласиться с самыми радикальными антииммигрантскими предложениями, и в первую очередь это относится к парламентариям из округов с большим иммигрантским населением (см. Таблицу 4).

Следовательно, иммиграция представлялась проблемой для консерваторов, вносившей куда больший раскол в ряды консервативных, нежели левых политиков. Налицо обилие свидетельств об электоральном давлении на уровне округов, но это давление по-разному сказывалось на каждой из партий. Депутаты-тори выступали за усиление ограничений, депутаты-

лейбористы — за их ослабление. Складывается впечатление, что в Великобритании партии национального масштаба занимали относительно умеренную позицию по вопросу об ограничении иммиграции, в ответ на более радикальные настроения своих избирателей. Однако, в противоположность Франции, в первую очередь это касалось тех округов, в которых максимальной поддержкой пользовались правые, а не левые. Политическая динамика также была иной. Во Франции позиции правых партий на национальном и на местном уровне совпадали, в то время как местные отделения левых партий, похоже, были более склонны выступать за ограничения, чем партии национального масштаба.

Но, как и во Франции, политическая география иммиграции значительно изменилась, начиная с 1960-х гг. Как и во Франции, иммигранты по-прежнему концентрируются в немногочисленных небольших райо-

нах. Однако, в противоположность 1960-м гг., подавляющим влиянием в этих районах теперь пользуются лейбористы. Об этом сдвиге можно с достаточной осторожностью судить по результатам последней переписи. В Таблице 5 приводятся итоги переписи в тех округах, где небелое население превышает 10 %, а также данные о партийной принадлежности депутатов парламента, избранных в этих округах в 1997 г. Из 387 муниципальных образований, по которым у нас есть результаты переписи, 59 (15,2 %) имели 10

МОЖНО СДЕЛАТЬ ВЫВОД О ТЕНДЕНЦИИ ВСЕ БОЛЕЕ ПОЗИТИВНОГО ОТНОШЕНИЯ К ИММИГРАНТАМ, А ТАКЖЕ ТЕНДЕНЦИИ К ИХ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

или более процентов небелого населения, в том числе 25 в Лондоне, 4 в районе Манчестера и 11 в других областях средней Англии. Из 44 округов, политическую принадлежность которых мы можем оценить достаточно уверенно, 35 в настоящее время представлены лейбористами.

Можно сделать вывод о тенденции все более позитивного отношения к иммигрантам (или к небелому населению), а также тенденции к их электоральной мобилизации на местном уровне. Однако возможности для этого остаются относительно ограниченными.

Европа: арена политического развития в рамках Европейского Союза остается относительно закрытым пространством, которое используется министерствами внутренних дел и юстиции в попытках обойти многие национальные сдержки, явственно проявившиеся в 1980-е гг. Поэтому акцент на эксклюзивистских и ограничительных мерах — «секуритизация» иммиграционной политики на уровне ЕС — не случаен и непосредственно отражает предпочтения тех министерств, которые контролируют этот процесс, и их способности доминировать в институциональном пространстве. Вир-

жини Гиродон во всеобъемлющем исследовании процессов, происходивших на этой арене, предлагает полезный и важный метод подхода к политическому процессу на уровне ЕС. Она связывает политику на национальном уровне и на уровне ЕС, анализируя передачу проблемы иммиграции на уровень ЕС, инициированную важнейшими национальными министерствами в поисках такой арены, на которой они могли бы предпринять более независимые действия. Гиродон описывает, каким образом чиновники министерств юстиции и внутренних дел в 1985–1990 гг. приобрели монопольный контроль над выполнением Шенгенского соглашения, сформулировав в первую очередь приоритеты, увязывавшие иммиграцию с борьбой против транснациональной преступности.

В течение 1980-х гг. внутренние силы все больше препятствовали подразделениям министерств юстиции и внутренних дел проводить политику ограничения иммиграции. Судебные решения не позволили наложить полный запрет на воссоединение семей и существенно затруднили процедуру депортации. Кроме того, у этих министерств возникли конфликты с бюрократическими организациями, занятыми интеграцией уже присутствующих в стране иммигрантов.

«Таким образом, стремление найти новые политические пространства, свободные от национальных юридических ограничений и взаимоисключающих политических целей, восходит к концу 1980-х гг. Соответственно, отсюда берет отсчет межправительственное сотрудничество по вопросам миграции и отсюда же проистекает его характер, акцент на рекомендательные решения и мягкость законов, а также на тайные и гибкие договоренности. Идея не в том, чтобы установить «международный режим», т. е. сдерживающий набор правил с механизмами мониторинга, а скорее, в том, чтобы избежать местных юридических сдержек и проверок»²³.

Хотя создание действующей на высшем уровне Рабочей группы по иммиграции (1998) привело к росту требований применять более серьезный взаимодополняющий подход к иммиграции, который бы эффективно учитывал интересы внешнеполитических ведомств, Гиродон утверждает, что преобладающим влиянием в этой сфере по-прежнему обладают министерства юстиции и внутренних дел. Как отмечал Дитман Херц, повестку дня для совета министров по делам миграции готовит Комитет постоянных представителей ЕС (COREPER), в рабочих группах которого преобладают чиновники из национальных министерств внутренних дел, а должностные лица из министерств иностранных дел участвуют только в общих заседаниях COREPER. Возможно, еще более существенно то, что рабочие группы отражают заинтересованность министерств внутренних дел, а «чиновники, занимающиеся регулярной иммиграцией, по-прежнему слабо вовлечены в сети тесного международно-

23. Virginie Guiraudon, «The EU 'garbage can': Accounting for policy developments in the immigration domain.» Paper presented at the 2001 Conference of the European Community Studies Association, Madison Wisconsin, May 29-June 1 2001, p. 7.

го сотрудничества»²⁴. Проиммигрантски настроенные неправительственные организации, добивающиеся доступа к процессу принятия решений в ЕС, были вынуждены искать другую арену для принятия решений, а именно правово ориентированные рамки «социального исключения». Эти рамки вполне могут принести пользу мигрантам, уже находящимся в пределах ЕС, но не оказывают особого влияния на иммигрантов, прибывающих из-за пределов ЕС²⁵.

Тем не менее сейчас становится более ясно, что серьезный вызов рамкам безопасности бросает растущая потребность в иммигрантском труде в отдельных секторах экономики, а также те блага, которые этот труд приносит государству всеобщего благоденствия с его нехваткой ресурсов. Хотя эту проблему затруднительно поднимать на национальном уровне из-за вызова, бросаемого ультраправыми в ряде европейских государств²⁶, возможно, на арене ЕС с ней будет проще разобраться²⁷. Однако, по крайней мере, на данный момент, обеспокоенность вопросами безопасности явно препятствует любым осторожным шагам в этом направлении. На заседании Совета Европы в июне 2002 г. в Севилье (сразу же после прорыва Ле Пена на президентских выборах во Франции) контроль за нелегальной иммиграцией был рассмотрен в числе ключевых приоритетов ЕС. Более того, как указывает Херц, в докладе Рабочей группы Европейской Конвенции по вопросам иммиграции подчеркивается необходимость того, чтобы иммиграционная политика оставалась под контролем государств-участников²⁸. Однако важнейший показатель неудачного старта иммиграционной политики на европейском уровне — отсутствие какой-либо структуры, которая обеспечила бы рамки для сотрудничества ответственных политиков. Несомненно, причиной тому — нежелание национальных политиков осуществлять более масштабную политику в рамках Евросоюза.

Соединенные Штаты Америки: США имеют очень большие отличия от европейских стран и в плане политической географии иммиграции, и в отношении взаимосвязей между политической географией и политическими последствиями. Как и во Франции с Великобританией, иммигрантское население отличается в США высокой концентрацией. В 1990 г. почти три четверти населения США, родившегося за границей, проживало лишь в шести штатах (Калифорния, Нью-Йорк, Флорида, Техас, Нью-Джерси и Иллинойс, в порядке численности иммигрантов), причем почти половина — только

24. Dietmar Herz, «European Immigration and Asylum Policy: Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization,» Paper presented at 8th EUSA Conference, March 27–29 2003, Nashville Tennessee, p. 13.

25. См.: Andrew Geddes, «Thin Europeanisation: The Social Rights of Migrants in an Integrating Europe,» in Michael Bommes and Andrew Geddes (eds), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* (London: Routledge, 2000).

26. См., например, об Алене Жюппе: *Le Monde*, October 1, 1999.

27. См.: «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On a Community Immigration Policy,» November 22, 2000, COM (2000) 757 final.

28. Final Report of Working Group X (Freedom, Security and Justice), CONV 426/02, December 2, 2002, p. 5.

в Калифорнии и Нью-Йорке. В политическом плане иммигрантское население этих штатов приобрело в течение последующего десятилетия значительный вес, по крайней мере, в потенциале. В каждом из этих штатов к 2000 г. более половины конгрессиональных округов имело не менее 10 % иммигрантского населения. Так, за границей родилось более 10 % населения всех таких округов (за исключением двух) в Калифорнии, каждого двух из трех округов в Нью-Йорке и более половины округов в Техасе. Перед всеми этими штатами отныне стоит местная политическая дилемма: что делать с вопросом иммиграции и иммигрантами.

Один вариант испробовали в Калифорнии, где не прекращаются попытки мобилизовать растущее негативное отношение общественности к незарегистрированным иммигрантам. В условиях сильного давления со стороны иммигрантов и местного роста безработицы, Поправка 187 — которая ограничивала доступ таких иммигрантов и их семей к социальным службам штата — была принята в 1994 г. при поддержке губернатора-республиканца Пита Уилсона, прежде выступавшего за иммиграцию из Мексики. Уилсон добился переизбрания, и эта инициатива была выдвинута в ходе предвыборной кампании, которая с течением времени приобретала все более сильную антииммигрантскую окраску. За тот же период оба сенатора-демократа от Калифорнии внесли в Сенат США законопроект о контроле за иммиграцией. В последующие два года президент Клинтон усилил патрули вдоль границы с Мексикой, поддержал законы об ограничении прав легальных иностранцев и создал Комиссию по иммиграционной реформе (комиссию Джордана), которая почти сразу же порекомендовала снизить ежегодные иммиграционные квоты. Наконец, республиканец Пэт Бьюкенен после своей победы на праймериз в Нью-Гэмпшире в 1996 г. стал самым влиятельным из политических лидеров, выступающих за ограничение иммиграции. Таким образом, на национальном уровне быстро проявилась заразительность калифорнийского примера.

Однако в других штатах с высокой концентрацией иммигрантов неторопливо приобретал популярность второй вариант. Хотя в течение этого периода во Флориде и Техасе наблюдались кое-какие антииммигрантские выступления, власти штатов их не поддерживали; и ничего подобного не происходило в других регионах, где концентрировались иммигранты, особенно в Нью-Йорке. Кроме того, хотя некоторые интеллектуалы и политики (в первую очередь Пэт Бьюкенен) пытались сформулировать проблему иммиграции в расовых терминах, этот вопрос даже в Калифорнии и Вашингтоне воспринимался прежде всего как вопрос социального обеспечения, т. е. конкуренции за ограниченные ресурсы.

Поразительно, но на фоне истории иммиграции и расизма в США попытки перевести проблему иммиграции в расовую плоскость не нашли поддержки в общественном мнении. Мишель Ламонт в исследовании об американских и французских рабочих (на примере метрополитенских округов Нью-Йорка и Парижа за данный период) пишет, что американским рабочим (и белым, и черным), в противоположность французским коллегам,

«... не свойственно четкое противопоставление себя иммигрантам по принципу «мы и они». В ходе интервьюирования большинство проявило безразличие к этой теме. Другие же относятся к этой группе довольно позитивно. Лишь немногие отличались более негативными взглядами, но затрагивали почти исключительно вопросы языка, в противоположность проблемам морального характера. Это справедливо в отношении и белых, и черных рабочих»²⁹.

Более того, формулировка проблемы иммиграции в терминах социального обеспечения означала, что электоральное давление в США проявляет себя иным способом, чем во Франции или в Великобритании. Когда во второй половине 1990-х гг. экономическая ситуация выправилась и в Калифорнии, и по всей стране, отношение к иммигрантам и иммиграции также начало изменяться (см. Таблицу 6).

Представляется, однако, что изменение настроений было серьезно связано с ростом популярности второго подхода к проблеме иммиграции, а именно электорального подхода, который отдавал приоритет мобилизации потенциальных избирателей из числа иммигрантов. Политика иммиграции и во Франции, и в Великобритании строилась вокруг мобилизации антииммигрантских настроений. Но влияние иммиграции также проявляется в потенциальном гражданстве, сказывается на распределении голосов, поданных за те или иные политические партии, и тем, насколько быстро проявляется это влияние. В конце концов, Кристи Андерсен демонстрирует, что партийные перестановки, происходившие в США в 1928–1936 гг., были существенным образом связаны с новым электоратом, состоявшим из иммигрантов и их детей, которые впервые голосовали в крупных городах США, а не с тем, что демократы отобрали часть сторонников у республиканцев³⁰. Уже в недавнюю эпоху в районах с высокой долей иммигрантов, где они либо выступают в роли избирателей, либо рассматриваются в качестве реальных или потенциальных избирателей, электоральное давление все сильнее вынуждало политическую элиту занять более благоприятную позицию по вопросу об иммиграции. По-видимому, такая динамика впервые проявилась в США в таких местностях, как Нью-Йорк и Калифорния³¹, а впоследствии и на национальном уровне.

В течение почти десяти лет, прошедших после принятия Поправки 187, стало ясно, что в Калифорнии налицо тенденция к мобилизации новых избирателей-иммигрантов вокруг Демократической партии. Уилсон проиграл вторую кампанию за должность губернатора, а графство Ориндж, давний бастион консерваторов-республиканцев, в настоящее время представ-

29. Michèle Lamont, *The Dignity of Working Men: Morality and the Boundaries of Race, Class, and Immigration* (Cambridge: Harvard University Press, 2000), pp.212–213.

30. Kristi Andersen, *The Creation of the Democratic Majority 1928–1936* (Chicago: University of Chicago Press, 1979).

31. Этот анализ взят из: Roger Waldinger and Mehdi Bozorgmehr, «From Ellis Island to LAX,» Department of Sociology, UCLA, August, 1993.

ляет лакомый кусочек для любых кандидатов благодаря включению в состав электората латиноамериканских иммигрантов и их детей. На национальном уровне иммиграция поднялась на исторические высоты, заинтересованность Конгресса в ее ограничении явно пропадает, а общественное мнение, в противоположность большинству европейских стран, несколько сильнее настроено против ограничительных мер. Пэт Бьюкенен не играл никакой серьезной роли на президентских выборах 2000 года, ведущие республиканцы высказывались за более открытые границы, а консервативный президент США в целом выступает—нередко по-испански!—на стороне иммигрантов и за иммиграцию. Наконец, совсем недавно АФТ-КПП объявила, что больше не будет противодействовать даже нелегальной иммиграции и предпримет серьезные усилия с целью вовлечь новых рабочих-иммигрантов в профсоюзные организации.

Разумеется, наиболее интересным аспектом этой перемены было решение президента привлечь на свою сторону латиноамериканцев и их голоса. Существующие исследования демонстрируют, что латинос (за исключением кубинцев) решительно отдают свои предпочтения демократам, причем тем сильнее, чем более они образованны и дольше находятся в США. Президенту Бушу, когда он был губернатором Техаса, частично удалось заручиться поддержкой латинос, и похоже, он полагает, что не предпринимать усилий в этой области—означает уступить поле боя демократам³².

По крайней мере, частично такой сдвиг ориентации можно объяснить иной природой политической географии иммиграции в США, по сравнению с Европой. Иммигрантское население сконцентрировано в определенных районах страны, но с национальной перспективы эти районы играют ключевую роль во время президентских выборов. Более того, эти районы имеют ограниченную площадь, но все же занимают намного больше места, чем в Европе (см. Таблицу 7). В 2000 г. более трети (35 %) конгрессиональных округов имело более 10 % иммигрантского населения, и хотя в целом иммигранты концентрируются в относительно немногих штатах, иммигрантские общины присутствуют в 22 штатах. Доля конгрессиональных округов с высокой пропорцией иммигрантов намного больше, чем во Франции или в Великобритании (примерно вдвое), позволяя дать вполне разумную оценку своей потенциальной электоральной привлекательности.

Эта привлекательность может иметь особое значение для демократов, поскольку две трети этих округов представлены в Конгрессе демократами, однако вызов вполне могут подхватить республиканцы, представляющие другую треть. Когда речь идет о таком большом числе избирательных округов, ни одна партия не может себе позволить проигнорировать электоральный потенциал иммигрантского населения. В этом смысле, по сравнению с Францией и Великобританией, электоральные соображения играют куда более существенную роль.

32. См.: James G. Gimpel and Karen Kaufman, «Impossible Dream or Distant Reality? Republican Efforts to Attract Latino Voters,» Center for Immigration Studies Reports, August, 2001.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данная статья началась с попытки понять различия между иммиграционной политикой в Европе и в США. Чтобы осознать эти различия, мы вначале рассмотрели, каким образом проблема иммиграции формулируется и политизируется по обе стороны Атлантики. Различия, разумеется, разительны и — как мы указывали — связаны с различиями в политической географии. Электоральная динамика, значение которой в случае США все более возрастает, затрудняла формулировку проблемы иммиграции в эксклюзивистских терминах. В свою очередь, эта динамика также оказывала влияние на общественное мнение, настраивая его на поддержку более открытой иммиграционной политики.

Во Франции и в Великобритании эксклюзивистская формулировка проблемы иммиграции в меньшей степени, чем в США, зависела от политической географии иммиграции. Хотя в каждом случае политическая география, даже при аналогичных обстоятельствах (во Франции 1970-х гг. и в Великобритании 1990-х гг., когда районы с высокой концентрацией иммигрантов находились под контролем левых), создавала различные структуры возможностей при выработке политики, последствия обычно различались довольно специфическим образом. В Великобритании доминирование тори в избирательных округах с относительно высокой долей иммигрантов привело к популярности эксклюзивистских мер на национальном уровне, поскольку каждая национальная партия в отношениях с центром шла на компромиссы. Хотя в настоящее время большинство этих районов находится под контролем лейбористов, это не привело почти ни к каким изменениям в политическом смысле. В случае Франции доминирование левых в районах с высокой концентрацией иммигрантов приводило к серьезным проблемам на местном уровне и к требованиям проводить эксклюзивистскую политику, в то время как партии национального уровня выступали за такую политику, которая пошла бы на благо иммигрантам, уже находящимся в стране. В последние годы консервативное политическое представительство в иммигрантских районах плюс давление со стороны Национального Фронта привело к тому, что Франция столкнется с существенными трудностями при выработке более открытой политической ориентации на иммиграцию.

Наконец, в странах-участницах ЕС проблема иммиграции формулируется таким образом, что на уровне Евросоюза выработка политики находится под контролем министерств внутренних дел и юстиции. Для политических деятелей национального масштаба, занятых повседневной регулировкой уровня иммиграции с целью его соответствия прогнозируемым требованиям рынка труда, на уровне ЕС не существует структурных рамок, в которых можно было бы проводить такую политику.

Таким образом, выработка иммиграционной политики по обе стороны Атлантики связана с политическими силами, которые имеют различную природу, особенно если учитывать формулировку проблемы и политическую географию иммиграции.

Перевод с английского Николая Эдельмана

Таблица 1. Доля опрошенных, согласных с тем, что «во Франции слишком много арабов»*

Доля иммигрантов в ком- муне/партийная принад- лежность	Нет	1–4 %	5–10 %	Более 10 %	Всего
Коммунистическая партия	66,7 %	70 %	31,6 %	25 %	41,2 %
Социалистическая партия	75,9 %	54,5	46	26,5	47,5
Союз за французскую демократию (UDF)	83,3	70	92,3	72,7	77,3
Республиканская партия — радикалы (RPR)	80	85	81,3	71,4	80
Национальный Фронт	100	95,5	92	85,7	92
Всего	74,2	64,4	62,8	46,9	60,9

* Не включены ответы представителей мелких партий и лиц с неизвестной партийной принадлежностью.

Источник: CSA survey 9662093, November, 1996, Q5246/RS12/ETR

Таблица 2. Мотивация голосующих: 1984–1997*

(Доля сторонников каждой партии, голосующих по данным причинам)

	Законопорядок				Проблема иммиграции				Безработица				Социальное неравенство			
	1984	1988	1993	1997	1984	1988	1993	1997	1984	1988	1993	1997	1984	1988	1993	1997
Коммунисты	9	19	29	28	2	12	16	15	37	59	77	85	33	50	52	46
Социалисты	8	21	24	29	3	13	19	15	27	43	71	83	24	43	40	47
Правые	17	38	37	43	3	19	33	22	20	41	67	72	7	18	23	21
НФ	30	55	57	66	26	59	72	72	17	41	64	75	10	18	26	25
Всего	15	31	34	35	6	22	31	22	24	45	68	75	16	31	32	35

* Поскольку можно было дать несколько ответов, итог может превышать 100 %. Для 1988 г. приведены результаты опроса лиц, голосовавших за кандидатов в президенты, выдвинутых от данных партий. Источники: Exit Poll, SOFRES/TF1, June 17, 1984, *Le Nouvel Observateur*, June 22, 1984; и SOFRES, *État de l'opinion, Clés pour 1987* (Paris: Seuil, 1987), p. 111; Pascal Perrineau, «Les Etapes d'une implantation électorale» (1972–1988), in Nonna Mayer and Pascal Perrineau, eds., *Le Front National à découvert* (Paris: Presses de la FNSP, 1988), p. 62; Pascal Perrineau, «Le Front National la force solitaire,» in Philippe Habert, Pascal Perrineau and Colette Ysmal, eds., *Le Vote sanction* (Paris: Presses de la FNSP/Dept. d'Etudes Politiques du Figaro, 1993), p. 155, CSA, «Les Elections legislatives du 25 mai, 1997», Sondage Sortie des Urnes pour France 3, France Inter, France Info et Le Parisien, p. 5.

Таблица 3. Партийная принадлежность депутатов от избирательных округов во Франции с долей иммигрантского населения более 10% (1999).

	Париж (город)	Пригороды Парижа	Провинция	Всего
Правые	9	24	17	50
Левые	11	22	10	43
Всего	20	46	27	93

Источник: INSEE Circonscriptions législatives: résultats du recensement de la population de mars 1999.

Таблица 4. Отношение членов британского парламента к иммиграции и репатриации в 1969 и 1982 гг. (в %).

1969: Любая цветная иммиграция в Великобританию, в том числе и с зависимых территорий, должна быть полностью прекращена; следует поощрять репатриацию уже проживающих здесь лиц с цветной кожей

	Согласен	Не согласен	Решительно не согласен	Не знаю	Всего
Депутаты-лейбористы из округов с высокой долей иммигрантов	4	29	66	-	100
Депутаты-лейбористы из округов с низкой долей иммигрантов	6	38	54	2	100
Депутаты-консерваторы из округов с высокой долей иммигрантов	50	7	36	7	100
Депутаты-консерваторы из округов с низкой долей иммигрантов	37	45	13	5	100

Источник: Robert C. Frasure, «Constituency Racial Composition and the Attitudes of British MPs», *Comparative Politics*, Jan, 1971, p. 206.

Таблица 5. Партийная приверженность муниципалитетов с 10 и более процентами небелого населения

	Лейбористская партия	Консервативная партия	Либерально-демократическая партия	Всего*
Лондон	11	4	2	17
За пределами Лондона	24	3	0	27
Всего	35	7	2	44

*Для 15 муниципалитетов нет достоверных данных.

Источник: Census results for England, Scotland and Wales for 2001; results of elections for 1997, House of Commons.

Таблица 6. Отношение к иммиграции в США (в %).

	1953	1965	1977	1986	1993	1995	1999	2001	2001	2002
«Иммиграцию следует уменьшать»	39	33	42	49	65	65	44	41	58	49
«Иммиграцию следует увеличивать»	13	7	7	7	6	7	10	14	8	12

Источник: Roper Poll, 1953; Gallup Poll: 1965–2002

Таблица 7. Приверженность округов по выборам в Конгресс США в зависимости от доли населения, родившегося за пределами США (2000) после выборов в Конгресс 1998 г.

	Более 50 % голосов за республиканцев (1998)	Более 50 % голосов за демократов (1998)	Всего
0-4,9% иммигрантов	103	74	177
5-9,9% иммигрантов	57	44	101
Более 10 % иммигрантов	58	94	152
Всего	218	212	430

Источник: Bureau of the Census, *Congressional District Data Book*, 2001.