

---

---

## МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ИСПАНИИ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДОВ СЕУТА И МЕЛИЛЬЯ В 90-Е ГОДЫ XX ВЕКА

Э.В. Саламов

Кафедра теории и истории международных отношений  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198*

Статья посвящена анализу миграционной политики Испании в контексте иммиграционных процессов из Марокко через территорию автономных городов Сеута и Мелилья, являющихся территорией Европейского союза. Проблема иммиграции в города является одной из наиболее серьезных в отношениях между двумя государствами.

**Ключевые слова:** Сеута, Мелилья, Испания, Марокко, испано-марокканские отношения, иммиграция, нелегальная иммиграция, миграция, Евросоюз, Северная Африка.

С 70-х годов XX века Испания начала превращаться из страны эмиграции в страну иммиграции. Причинами данного перехода стали экономическое развитие в 60-е годы и падение режима генерала Франко в 1975 г.

С этого времени начинается активная иммиграция населения из близлежащих регионов на территорию Испании. Уже в 1975 г. число иммигрантов из других стран насчитывало около 165 тыс. человек. А в 1977 г. их количество достигло почти 540 тыс. Большую часть составляли представители восточноевропейских государств, таких как Румыния, Чехия, Болгария, переселенцы из стран Африки занимали второе место по численности (около 100 тыс. человек).

Несмотря на то что общественное мнение с опаской относилось к наплыву иммигрантов в страну, в процентном соотношении они составляли не более 1,15% от общего населения Испании [9]. Главной особенностью иммиграции в европейское государство стала ее гетерогенность: большая часть иммигрантов представляла собой страны Европы, в то время как население, происходившее из развивающихся стран, составляло совсем небольшую часть.

Иммиграция жителей Марокко в Испанию приняла значительные масштабы в постколониальную эпоху: население из городов севера и центра Марокко начало перемещаться в Сеуту и Мелилью.

Первые упоминания о крупных потоках иммигрантов в города из развивающихся стран датируются 1974—1975 гг. В промежуток с 1975 по 1985 г. количество переселенцев, легально проживавших на территории Испании, увеличилось практически в два раза (в 1975 г. насчитывалось 165 тыс. человек, в то время как в 1985-м эта цифра выросла до 242 тыс.) [9]. Поток легальных иммигрантов из развивающихся стран, в первую очередь из Марокко, увеличился на 163%. Однако процент марокканского населения в континентальной Испании все равно оставался незначительным. По данным 1989 г. число марокканцев в Испании со-

ставляло 14 885 человек, 70% из которых представляли средиземноморский регион Марокко (Тетуан, Танжер, Лараш, Надор, Альказар, Алусемас) [9].

В связи с принятием в 1985 г. Закона об иностранцах [6] поток иммигрантов из развивающихся стран, особенно из Марокко, в Испанию значительно увеличился, и к 1991 г. число марокканцев, легально проживавших в Испании, превысило 60 тыс. [5]. Открытость испанско-африканской границы вызвала большие опасения в Европе в свете создания общеевропейского пространства, в результате чего были приняты меры по регулированию отношений Мадрида с Магрибом. Также изменениям подвергся общеевропейский диалог с арабскими странами. С этого момента всем гражданам североафриканских государств, которые желают попасть в Испанию, было необходимо получать разрешение на постоянное проживание в Испании. Данная мера, принятая 15 мая 1991 г., открыла новый этап в испано-марокканских отношениях, продолжающийся по сей день и характеризующийся относительной политикой «закрытости» границ, насажденной Европой [2].

Несмотря на препятствия, устанавливаемые европейской стороной, ситуация не претерпела значительных изменений: число иммигрантов из Марокко, законно проживавших в Испании, к 2000 г. превысило 150 тыс. человек. Изначально Испания чаще всего использовалась в качестве страны-транзита в экономически более развитые страны Западной и Центральной Европы, однако в связи со вступлением Испании в ЕС и стабильным экономическим положением представители Марокко стали оставаться на территории государства на постоянной основе.

В миграционной политике Испании по отношению к выходцам из стран Северной Африки можно выделить несколько этапов.

Политике контроля над потоками иммигрантов в Испании формально было положено начало в связи с принятием в 1985 г. Закона об иностранцах [6]. В преамбуле к закону говорится, что он направлен на интеграцию иностранных граждан в испанское общество. Этот документ впервые начал обрисовывать права и обязанности иммигрантов на территории Испании. Закон диктовал практически невозможные условия для нормального существования: разрешения на работу выдавались на крайне короткий срок, в тексте не рассматривалось такое понятие, как «воссоединение семьи», иммигранты лишались части основополагающих прав человека и социальных гарантий.

Поэтому реальное начало миграционной политики Испании было положено в 1991 г. с документом, получившим название «Основные направления миграционной политики Испании», в котором были указаны критерии определения нелегальной иммиграции и защищался тезис о сплоченности испанского общества. Этот документ стал ответом правительства на реакцию испанской общественности в связи с очередным изменением статуса иммигрантов и выдачей им испанского гражданства [5]. Активная миграционная политика по данному документу преследовала три главных цели:

1. Контроль над миграционными потоками.
2. Интеграция иммигрантов в испанское общество.
3. Оказание помощи в развитии странам, из которых приезжают иммигранты.

Чтобы достигнуть каждую из этих целей, требовалось принять ряд мер. Для обеспечения контроля над потоками было необходимо сделать следующее:

- ◆ обустроить границу, а также установить постоянное наблюдение за ней;
- ◆ установить контроль над документацией и количеством въездов-выездов на территорию Испании через границы Сеуты и Мелильи;
- ◆ активно бороться с черным рынком рабочей силы;
- ◆ усилить полицейский контроль.

Среди мер, направленных на интеграцию, рассматривались развитие программ социальной интеграции для иммигрантов (работа, профессиональное образование, проживание, социальная обеспеченность), а также реформа административных структур, ответственных за миграционную политику.

В контексте оказания помощи родным странам иммигрантов (а это в первую очередь страны Магриба) рассматривалась помощь в социальном и экономическом развитии, направленная на создание рабочих мест и профессиональное образование.

Следующим этапом развития миграционной политики Испании можно назвать 1993 г., когда правительство страны начало проводить политику контроля над ежегодным потоком рабочей силы для лучшего управления легальной миграцией и борьбы с черным рынком. Правительство установило квоту на въезд в необходимых для государства сферах деятельности: агрикультура, сфера услуг, строительство. По мнению специалистов, эта мера была призвана скрыть сложность реализации процесса социальной интеграции иммигрантов в испанское общество [5].

Пятая система миграционных квот существует и по сей день. Однако она порождает серьезную проблему: система допускает, что в некоторых сферах деятельности, таких как, например, агрикультура, сфера бытовых услуг, а также других низко оцениваемых сферах, где не требуется высокого уровня образования, часто используются неформальные связи и незаконные средства: нелегальные иммигранты занимают рабочие места, потому что коренным европейцам и легальным иммигрантам они неинтересны. Таким образом, поиск работы для нелегальных иммигрантов превращается в своего рода сектор теневой экономики их родной страны. Система квот привела к созданию почвы для теневой экономики и черного рынка рабочей силы, которые являются центром нелегальной иммиграции.

2 декабря 1994 г. был принят План по социальной интеграции иммигрантов. Документ описывал ряд нормативных, культурных и образовательных мер, а также мер по социальному участию и созданию рабочих мест для оказания поддержки легальным иммигрантам в процессе интеграции в испанское общество. Для этого были использованы два главных инструмента:

- ◆ Постоянный наблюдательный центр, основной функцией которого было проведение исследования по вопросам иммиграции и их распространение.
- ◆ Форум по вопросам социальной интеграции иммигрантов [1] — консультативный орган, устанавливающий диалог между главными социальными акторами, занимающимися поисками новых решений данной проблемы.

В феврале 2000 г. правительством Испании был принят новый Закон об иммиграции [6], который был назван представителями ЕС слишком прогрессивным в связи с тем, что миграционная политика Испании по данному закону достаточно сильно расходилась со взглядами, принятыми Брюсселем. По мнению специалистов, новый закон практически приравнивал нелегальных иммигрантов к легальным: они получали право образовывать группы, свободно перемещаться, устраивать манифестации, объединяться в союзы и синдикаты. Однако поправки, внесенные Народной партией Испании, значительно сократили права нелегальных иммигрантов и ограничили их до права на здравоохранение и образование. Поправки показали, что в правительстве Испании идет серьезная борьба по вопросу иммиграционной политики и единого мнения по данному вопросу нет.

Важную роль в развитии миграционной политики Испании сыграл вопрос о включении Сеуты и Мелильи в состав Шенгенских соглашений, принятых в 1991 г. Новый визовый режим в Европе оказал большое влияние на динамику отношений между Марокко и Испанией в вопросе охраны границ. Включение Испании в Шенгенские соглашения требовало введения жесткого пограничного контроля, так как новые «евро-африканские» границы становились внешними границами шенгенского пространства. Соответственно, управление пограничными потоками людей должно было рассматриваться в контексте Шенгенских соглашений. С этого момента граждане Марокко больше не имели права пересекать испано-марокканскую границу без шенгенской визы.

Введение визового режима между Испанией и Марокко существенно усилило механизмы контроля над нелегальной миграцией и изменило модели пограничной мобильности.

Вместе с тем после подписания документа обе стороны усомнились в правомерности применения Шенгенских соглашений в Сеуте и Мелилье, которые рассматривались в качестве южной границы европейских стран. Главным аргументом в пользу изменения визового режима стал тот факт, что Сеута и Мелилья являлись важными перевалочными пунктами и свободными портами в Средиземном море, а новый визовый режим значительно усложнял отношения в плане пересечения границ.

В связи с этой ситуацией представители марокканской коалиции Кутла (*Koutla*), в которую входят националистические и социалистические партии Марокко, 5 апреля 1995 г. выступили с декларацией, призывающей ЕС отдельно рассмотреть вопрос об интеграции оккупированных Испанией территорий в шенгенское пространство.

Из-за многочисленных заявлений с обеих сторон статус Сеуты и Мелильи в контексте действия Шенгенских соглашений был изменен: два города получили статус пограничной зоны, были созданы специальные условия для двусторонней торговли между двумя анклавами и соседними марокканскими городами Тетуан и Надор, а граждане Марокко, которые регулярно посещали территорию анклавов, могли пересекать границу и находиться в анклавах в течение 24 часов, имея при себе только паспорт.

Специальные условия были созданы ради продолжения соблюдения двусторонних экономических договоров о трафике товаров между Сеутой и Мелильей и соседствующими марокканскими провинциями. Изменение визового режима позволило создать ежедневный поток необходимых мигрантов (рабочих, потребителей, торговцев) в города. Таким образом, жители Тетуана и Надора могут 24 часа находиться на территории Сеуты и Мелильи, не имея визы. В то же время контроль над гражданами, использующими Сеуту и Мелилью в качестве транзитных пунктов на пути на Пиренейский полуостров, значительно усилился. Главной целью усиления визового контроля стала борьба с потоком нелегальных иммигрантов из Марокко и соседних государств, использующих территорию Марокко в качестве транзита.

В результате границы ЕС в Африке оказались закрытыми для большей части марокканских граждан. Такое необычное применение Шенгенских соглашений привело к тому, что через границу Сеуты и Мелильи ежедневно проходят транзитом из одной страны в другую от 30 до 40 тыс. человек, что создает новые модели мобильности населения.

Выборочное применение Шенгенских соглашений повлияло не только на поток человеческих ресурсов, но и на поток товарооборота в регионе.

Для Сеуты и Мелильи изменения в законодательстве играют крайне важную роль, так как негативные последствия постоянного роста нелегальных иммигрантов ощущаются непосредственно в автономных городах.

Для марокканского населения возможность пересечь границу и оказаться в Сеуте и Мелилье означает возможность войти в контакт с обществом западного образца. Наличие таких «европейских» территорий в марокканском средиземноморье представляет собой путь, через который потенциальные эмигранты могут приблизиться к Европе без необходимости покидать свою собственную страну.

Важно отметить еще одну особенность передвижений через границу Марокко и Испании: в приграничных зонах проживает мусульманское население, происходящее из Сеуты и Мелильи. Отсюда следует, что, помимо экономических и социальных причин передвижения через границу, можно также выделить и семейные.

Как было замечено выше, серьезной проблемой является вопрос разрешений на работу для марокканского населения. Особенно остро эта проблема стоит в контексте отношений Марокко с Сеутой и Мелильей. На сегодняшний день большая часть рабочих, задействованных в строительном секторе городов, происходит из пограничных провинций Марокко. Дешевая рабочая сила привлекает предпринимателей обоих автономных городов, однако они не всегда готовы следовать букве закона в оформлении работников и нанимают их нелегально [8]. В Сеуте и Мелилье связь теневой экономики и нелегальной иммиграции является следствием особенности социально-экономической структуры городов. Разрешение на работу в пограничных зонах призвано обеспечить благоприятные условия для использования нелегальных мигрантов в качестве рабочей силы. Однако это явление практически невозможно контролировать, и предприниматели все равно стараются идти по более простому пути и нанимать максимально дешевую рабочую силу без соблюдения закона.

Согласно ежегодным опросам Министерства социальной занятости, большая часть разрешений на работу в пограничных зонах приходится на Мелилью. Причиной стала инициатива местной администрации по дальнейшей урбанизации города, а также большое количество проектов по застройке. С другой стороны, необходимо помнить, что строительный сектор является одним из основных в теневой экономике, особенно в таких пограничных городах, как Сеута и Мелилья. Поэтому вполне объяснимо желание властей обеспечить предпринимателей как можно большим количеством разрешений на работу, чтобы понизить уровень развития теневой экономики в регионе.

Необходимо отметить, что в большинстве случаев незаконные действия в Сеуте и Мелилье, такие как проституция, вандализм, преступления против личности, наркотрафик, совершаются лицами, происходящими из Марокко. 90% заключенных, содержащихся в тюрьмах Сеуты и Мелильи, являются марокканцами. По данным исследований, проведенных в Мелилье в 1997—2000 гг., представители Марокко составляют основную часть заключенных в тюрьмах города [3].

Помимо нелегальной иммиграции взрослого работоспособного марокканского населения, серьезной проблемой является поток несовершеннолетних иммигрантов без сопровождения взрослых. Законы о воссоединении семьи и репатриации на несовершеннолетних не распространяются, так как подростки в большинстве случаев брошены родителями и находятся под защитой испанского правительства. Проблема надзора и защиты несовершеннолетних в экономически отсталых регионах напрямую связана с их экономическим развитием.

Среди несовершеннолетних, пересекающих границу между Марокко и Испанией немало детей от 12 до 18 лет, происходящих из провинций Тетуан и Надор. Однако в последнее время вырос процент молодежи также и с юга Марокко.

Главная цель несовершеннолетних, бегущих из Марокко, очевидна: это улучшение качества жизни, желание получить статус резидента на территории ЕС, доступ к здравоохранению и образованию более высокого уровня, возможность получить лучшие рабочие места, чем в Марокко. Главными препятствиями на пути управления этим потоком является недостаток необходимой инфраструктуры для ассимиляции этих групп и недостаток специально обученного персонала для работы с ними.

В целом, особенности миграций из Марокко в Сеуту и Мелилью можно описать в виде двух взаимосвязанных блоков, первый из которых связан с интеграцией марокканского населения в городах, а второй — с контролем над потоками иммигрантов.

Первый блок включает в себя проблему сосуществования мусульманского и испанского населения в городах. Для решения этой проблемы необходима постепенная интеграция мусульманского населения, легально эмигрировавшего в Сеуту и Мелилью и живущего там в соответствии со всеми законами, в испанское общество, что поможет разрешить проблемы нелегальной иммиграции и социальной дискриминации.

Второй блок включает в себя две проблемы:

1) незаконное проникновение иммигрантов с целью нелегального обоснования в городах;

2) незаконное проникновение иммигрантов, использующих Сеуту и Мелилью в качестве трамплина или транзита на пути на Пиренейский полуостров [9].

Очевидно, что марокканское население пересекает границу не только ради пограничной торговли, но и в поисках лучшей жизни в городах «западного» образца. Важно отметить, что между автономными испанскими городами и Марокко все же больше общего, чем различного: географическое положение, история, экономические и семейные связи — все это больше объединяет территории, чем разъединяет их. Это является одной из главных причин, по которым марокканское население стремится попасть в Сеуту и Мелилью.

Все марокканцы из провинций Тетуан и Надор обязаны покинуть территорию Сеуты и Мелильи в течение 24 часов, однако не все делают это. Таможенные службы Марокко не чинят особых препятствий незаконным перемещениям соотечественников через наземную и морскую границы, так как марокканская сторона рассматривает Сеуту и Мелилью в качестве оккупированных марокканских территорий, что, по их мнению, позволяет гражданам беспрепятственно жить на территории этих городов.

Ежедневно с территории Сеуты и Мелильи депортируются до 30 нелегальных иммигрантов. Можно привести наглядную статистику: по данным Национального института статистики Испании в 1986 г. среди всего мусульманского населения, проживающего в Сеуте и Мелилье, почти 33 тыс. мусульман имели марокканское происхождение. Вычтя из этой цифры количество мусульман, имевших испанское гражданство (более 8,5 тыс. человек), увидим, что почти 25 тыс. человек представляли собой марокканское население и лиц без гражданства. Данная цифра составляла 20% от общего населения обоих городов. Учитывая процесс получения испанского гражданства, проводимый испанским правительством с 1986 по 1990 г., убедимся, что еще свыше 11 тыс. мусульман стали гражданами Испании. Таким образом, приблизительное количество мусульман, нелегально проживавших в двух городах, составляло приблизительно 12,5 тыс. человек [9]. Важно отметить, что данная цифра недостаточно четко определяет реальное число людей, незаконно находившихся на территории городов, так как она не учитывает количество нелегальных иммигрантов, укрываемых постоянно проживающими там мусульманами. Количество иммигрантов такого типа растет с каждым днем благодаря поддержке друзей и родственников, легально проживающих на территории Сеуты и Мелильи, что делает практически невозможным контроль и управление данными потоками. В свою очередь, рост числа нелегальных иммигрантов из Марокко значительно осложняет вышеупомянутый процесс интеграции, ассимиляции и добрососедских отношений испанского и «законного» мусульманского населения обоих городов.

Многие нелегальные иммигранты вступают в мафиозные структуры, которые имеют свои «базы» по обеим сторонам границы. Главной задачей таких группиро-

вок является перенаправление нелегальных иммигрантов через Сеуту и Мелилью на территорию континентальной Испании. Для этого используется большой арсенал средств: фальсификация документов, подкуп чиновников и полиции, поддержка аналогичных групп на Пиренейском полуострове и так далее.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.
- [2] *Bodega I, Franchini T.* Migraciones Sur-Norte: marroquíes en España. — Madrid, Política Científica, 1993, № 35.
- [3] Centro penitenciario de Melilla, Movimiento de población reclusa, Melilla, 2000.
- [4] Evolución de la Ley de extranjería española. URL: <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/mvr/4-2.htm>.
- [5] *Izquierdo Escribano A.* La inmigración inesperada: la población extranjera en España. — Trotte, Madrid, 1996.
- [6] Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- [7] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- [8] Pacto territorial por Melilla, Melilla, 2000, I Jornadas sobre economía sumergida y empleo irregular, Melilla, 2000.
- [9] *Soddu P.* Inmigración extra-comunitaria en Europa: El Caso de Ceuta y Melilla. — Ciudad Autónoma de Ceuta, Archivo Central, Ceuta, 2002.

## IMMIGRATION POLICY OF SPAIN IN THE CONTEXT OF PROBLEMS CEUTA AND MELILLA IN THE 90-IES OF XX CENTURY

**E.V. Salamov**

Theory and History of International Relations Chair  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

This article analyzes the migration policy of Spain in the context of immigration processes from Morocco through the autonomous cities of Ceuta and Melilla, which are the territory of the European Union. The problem of immigration to the cities is one of the most serious in the relationship between the two countries.

**Key words:** Ceuta, Melilla, Spain, Morocco, the Spanish-Moroccan relations, immigration, illegal immigration, migration, European Union, North Africa.

### REFERENCES

- [1] Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994.
- [2] *Bodega I, Franchini T.* Migraciones Sur-Norte: marroquíes en España. — Madrid, Política Científica, 1993, № 35.
- [3] Centro penitenciario de Melilla, Movimiento de población reclusa, Melilla, 2000.



- [4] Evolución de la Ley de extranjería española. URL: <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/mvr/4-2.htm>.
- [5] *Izquierdo Escribano A.* La inmigración inesperada: la población extranjera en España. — Trotte, Madrid, 1996.
- [6] Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- [7] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- [8] Pacto territorial por Melilla, Melilla, 2000, I Jornadas sobre economía sumergida y empleo irregular, Melilla, 2000.
- [9] *Soddu P.* Inmigración extra-comunitaria en Europa: El Caso de Ceuta y Melilla. — Ciudad Autónoma de Ceuta, Archivo Central, Ceuta, 2002.