

Новая политика диаспор

Рецензия на книгу: Gamlen A. (2019) *Human geopolitics: States, emigrants, and the rise of diaspora institutions*. Oxford University Press

ИВАН Е. КОЧЕДЫКОВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация

ORCID: 0000-0001-5324-5923

Рекомендация для цитирования:

Кочедыков И. Е. (2024) Новая политика диаспор. Рецензия на книгу: Gamlen A. (2019) *Human geopolitics: States, emigrants, and the rise of diaspora institutions*. Oxford University Press. *Социология власти*, 36 (1): 192-202. <https://doi.org/10.22394/2074-0492-2024-1-192-202>

For citations:

Kochedykov I. E. (2024) New Policy of Diaspora. Book Review: Gamlen A. (2019) *Human Geopolitics: States, Emigrants, and the Rise of Diaspora Institutions*. Oxford University Press. *Sociology of Power*, 36 (1): 192-202. <https://doi.org/10.22394/2074-0492-2024-1-192-202>

Поступила в редакцию: 17.02.2024; прошла рецензирование: 06.03.2024; принята в печать: 09.03.2024
Received: 17.02.2024; Revised: 06.03.2023; Accepted for publication: 09.03.2024



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Copyright: © 2024 by the author.

Рост миграционных потоков за последние тридцать лет усилил желание властей по всему миру их контролировать. Однако исследований, посвященных детальному анализу процессов государственного конструирования и управления диаспорами, относительно немного. Рецензируемая книга представляет собой редкое исключение. В ней новозеландский автор Алан Гамлен, профессор Австралийского национального университета, исследует генеалогию и функционирование государственных институтов управления диаспорами. В фокусе его внимания находятся государства — доноры мигрантов (sending state).

Ключевой категорией исследования выступают «институты управления диаспорой» (diaspora institutions), под которыми Гамлен понимает формальные государственные органы (offices) в стране-доноре, призванные взаимодействовать с мигрантами¹ и их потомками. К этой категории

В российской терминологии для обозначения данной категории лиц часто используется в некоторой степени государствоцентричное понятие «соотечественник». В западной традиции используется более этнически окрашенный термин «kin», который правильно было бы перевести как «соплеменники». См. например: [Kin-State Politics...; Waterbury 2020; Kin-Group ...]. Кроме того, используется и такое выражение, как «fellow-migrants», которое имеет коннотации низовой самоорганизации и това-

относятся специальные парламентские комиссии и комитеты, департаменты министерств, специальные государственные агентства по делам эмигрантов, министерства диаспоры. При этом автор произвольно не включил сюда институты, которые подчинены военным или судебным властям. Представляется, что это связано с тем, что они не подпадают под созданную автором генеалогию расширения охвата институтами управления диаспорами.

Как правило, перед государственными органами ставятся следующие цели: 1) заключение двусторонних соглашений о предоставлении рабочей силы в других странах; 2) подготовка и организация логистики для выезда сограждан за рубеж; 3) защита их прав и интересов за границей; 4) вовлечение в политическую жизнь в стране-доноре (в частности, в голосование); 5) обеспечение потока денежных средств (*remittances*) в страну-донор и участие мигрантов в развитии национальной экономики; 6) сохранение идентичности и связей мигрантов и их потомков со страной-донором; 7) создание сети богатых и влиятельных соотечественников, которые будут действовать как лоббисты страны-донора в других государствах.

В теоретическом плане институты управления диаспорой интересны тем, что они в основном легитимно проецируют власть государства за пределы его границ, что входит в противоречие с территориальным определением гражданства и принципом суверенитета, нормативными (в теоретико-легальном смысле) для современной мир-системы [Kratochwill 1986]. В новой реальности транснационализма государства действуют как координационный центр, пытающийся организовать разнообразные и рассредоточенные сети и организации в когерентную диаспору, основанную вокруг ключевой группы активистов. Государственные чиновники и политики в странах-донорах начинают претендовать на то, что именно они будут определять, что и кто является «легитимной диаспорой»¹.

Методология исследования

По оценке Гамлена, в научной литературе до сих пор было два основных варианта объяснений бурного роста и распространения государственных институтов управления диаспорой. Первый подход,

рищества. См., например: [Drnovšek 2019]. Очевидно, что выбор понятия, вернее, концептуального корня, отражает различный исторический опыт и оптику конкретных политий.

1 Далее в тексте под диаспорой будет пониматься множество граждан страны-донора, которые объединены условно общим происхождением.

основанный на реалистических и рационалистических основаниях, обозначается им как «использование» (tapping)¹. Государства в рамках данной оптики стремятся решить свои экономические и политические цели, а также обеспечить свои интересы безопасности в международной среде. Литература в рамках этого направления делится на две части. Первая — оптимистическая — изображает диаспору как источник развития и ресурсов для стран-доноров. Пессимистическая часть ориентирована на анализ безопасности и обеспечение национальных интересов. Подразумевается, что мигранты² могут раздувать экстремистские настроения и стать угрозой для правительств стран-доноров.

Второй подход Гамлен обозначает как «охват» (embracing). Государства здесь не столько преследуют цель по максимизации власти, сколько пытаются «охватить» диаспоры ради достижения национального единства. Этот подход, в отличие от предыдущего, в конструктивистском ключе ставит в центр внимания идентичности мигрантов.

По мнению автора, существующие подходы к объяснениям пролиферации диаспоральных политик государства до сих пор остаются фрагментарными. В лучшем случае они объясняют диаспоральные стратегии конкретных государств. Однако быстрое глобальное распространение институтов диаспоры остается без внимания.

Гамлен предлагает иную исследовательскую стратегию. Во-первых, он настаивает на необходимости проводить широкое сравнительное лонгитюдное исследование. Во-вторых, он предлагает новое институциональное объяснение появления диаспоральных институтов. В центре внимания оказывается складывающийся глобальный миграционный режим (здесь речь идет о том, как международные организации и опыт управления диаспорами отдельных стран способствовали циркуляции лучших практик между государствами). Институциональный подход в данной книге основывается на географическом подходе [Реск 2010]. В рамках данного подхода утверждается, что акторы постоянно заимствуют друг у друга лучшие практики и институты, адаптируя их с разной степенью успеха в своих контекстах. В-третьих, Гамлен пытается реконструи-

1 Речь идет о привлечении мигрантов страны-донора для решения каких-либо политических задач на своей родине.

2 Автор пишет о данной группе как об изгнанниках (exiled). В их число входят группы людей, которые были вынуждены покинуть свою страну по причине поражения в военном конфликте. Зачастую данные «коллективы» ориентированы на продолжение вооруженной борьбы, и по этой причине попадают в логику секьюритизации принимающего государства.

ровать мотивацию акторов, ответственных за выработку и проведение политики диаспоры.

Опыты исследования диаспоральной политики стран-доноров

Значительное место в книге занимают исследования конкретных кейсов политик управления диаспорой. Гамлен пытается выделить политические мотивы, которые стояли за решением создания и активного проведения политики управления своими диаспорами за рубежом.

Например, индийская стратегия управления диаспорой основана на нескольких принципах. Во-первых, Индия через диаспору стремится к политике «единой Индии», вовлекая представителей различных религиозных и этнических групп из исторической Индии (включая Пакистан, Бангладеш и другие страны с индийскими диаспорами) для снижения сепаратистских угроз. Во-вторых, Индия после развала СССР начала искать новые стратегические союзы, видя в диаспорах возможность укрепления своего статуса на мировой арене и поддержки экономического развития. В-третьих, некоторые индийские партии видят в диаспоре источник влияния и поддержки на внутренней политической сцене.

Мексиканская стратегия управления диаспорой была обусловлена внутренними факторами, такими как демократизация и необходимость вовлечения американо-мексиканцев для поддержки либеральных политэкономических преобразований. Мексиканские лидеры также видят в диаспоре лоббистский ресурс, усиливающий репутацию страны и способствующий улучшению переговорных возможностей с США.

Эритрейская стратегия управления диаспорой направлена на консолидацию режима в стране. Государство взимает 2% налог с доходов своих граждан по всему миру на реконструкцию страны, что, разумеется, вызывает критику международных организаций и правительств стран — реципиентов мигрантов. Гамлен утверждает, что при этом Асмара рассматривает неплательщиков налога как предателей и беглецов [Gamlen 2019: 98].

Парадигмальную модель для глобального режима управления диаспорами представляют собой Филиппины. Более 10 миллионов филиппинцев (10% населения страны) работают за границей. Центральным элементом системы стала филиппинская Администрация по занятости за рубежом, созданная в 1982 году. Она предоставляет страховку, кредиты, финансовую поддержку обучения и прочее для трудовых мигрантов с Филиппин. Страна уже долгие годы делает

упор на экспорт рабочей силы. Автор описывает это как политику «миграционного предохранительного клапана», когда правительство стремится экспортировать потенциальное недовольство и возможные волнения за пределы страны [Gamlen 2019: 107-109]. К реализации этой политики подключились и многочисленные частные организации, способствующие выезду филиппинцев за рубеж. С началом демократизации Филиппин появляются институты, ориентированные на социальное обеспечение мигрантов, включая защиту их трудовых прав, образование и возвращение в страну.

Отдельное внимание автор уделяет европейскому опыту разработки и реализации стандартов управления диаспорой. Гамлен утверждает, что появление и распространение диаспоральных институтов на европейском континенте были вызваны ослаблением пограничного контроля в рамках ЕС. Формальные институты управления диаспорой сначала возникли на восточных границах ЕС (например, в Венгрии), а затем распространились на Балканах (Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия), странах Средиземноморья и даже в Западной Европе. Создание государствами-донорами своих диаспор повысило институциональный потенциал по контролю над мигрантами и позволило отличать их от других потоков людей. Эта новая политика диаспор привела к формированию общей ответственности за них. Эта новая политика диаспор привела к уменьшению суверенитета государства и формированию общей ответственности за диаспоры. К 2004 году ЕС рекомендовал своим членам перейти от политики ассимиляции к поиску баланса между интеграцией и сохранением связей со странами происхождения, отмечая ценность диаспор как «посредников» в отношениях между странами. Одновременно эти рекомендации направлены на поддержание мультикультурализма, культурного и религиозного многообразия.

196

В рамках европейского подхода диаспоральные сообщества стали рассматриваться как привилегированные партнеры для развития своих стран. С 2009 года ЕС продвигал идею равенства в правах (в том числе избирательных) представителей диаспоры и граждан, оставшихся в стране-доноре. Государствам-членам также требовалось налаживать доверительные отношения с диаспорой и создавать специальные министерства и ведомства для взаимодействия с ней. Бизнес-инициативы членов диаспоры должны были получить поощрение и особые привилегии. Важным принципом в этом процессе стало понятие «межкультурного диалога», цель которого заключалась в улучшении взаимопонимания сторон, их перспектив и практик. Этот диалог должен был способствовать сохранению как разнообразия, так и единства. Государства ЕС стремились найти баланс между национализмом и европейским единством.

Европейская модель «межкультурного диалога» была объявлена стандартным инструментом региональной интеграции, помогая «смягчить» границы между государствами-членами союза и усилить внешние границы. Такую политику можно наблюдать в региональной интеграции Африканского союза, Сагисом, Меркосура, Асеан и UNASUR.

Кроме того, по причине острого геополитического противостояния в регионе Черного моря автор специально останавливается на анализе опыта диаспоральной политики стран региона. В частности, геополитический выбор Молдавии получил свое развитие в политике диаспоры. Европейские амбиции республики подстегнули действия по управлению диаспорой, которая стала важной опорой для проевропейских сил¹.

Турция проводит иную политику управления диаспорой, сосредотачиваясь на интеграции турок в новые общества при сохранении турецкой идентичности. Европейские турки рассматриваются как важный источник средств и лоббистский ресурс. Анкара активно распространяет свое культурное влияние среди соотечественников в Европе через министерство для укрепления связей и спецслужбы для сдерживания антиэрдогановских сил за пределами страны.

Формирование глобального режима по управлению диаспорами

В центральных и самых сильных главах книги Гамлен исследует, как формальные диаспоральные институты, конкретный опыт вышеописанных стран распространились глобально, приобрели символическую ценность и стали неотъемлемой частью миграционной политики.

Австралийский исследователь отмечает отсутствие глобальной системы управления миграцией, подобной той, что существует в экономике (e.g., Всемирный банк, ВТО, МВФ). Глобальную миграцию регулируют многоуровневые институты и практики. Экспертные дискуссии и публикации с начала 1982 года высветили необходимость активного международного сотрудничества по вопросам миграции, предлагая создание нового глобального режима для управления миграцией. После событий 11 сентября 2001 года эта

1 Молдавская политика диаспоры строится вокруг фактически ставшей сакральной идеи евроинтеграции и европейской (категорически не российской) диаспоры, как носителей европейского опыта и ценностей. По этой причине живущие в Европе молдаване зачастую оказываются в более привилегированном положении по сравнению с теми, кто остался в республике.

проблема стала еще более актуальной, поскольку на Западе широко распространились опасения относительно национальной безопасности и финансирования терроризма через незаконную миграцию.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан инициировал усилия по решению проблемы глобального управления миграцией, предпочитая более гибкий, государствоцентричный метод сотрудничества и обмена опытом между странами. Это мобилизовало мировое сообщество и содействовало развитию сотрудничества в области миграции. В логике К. Аннана и близких к нему экспертов миграция неразрывно связана с повесткой международного развития. Распространение подобного понимания способствовало формированию широкого международного консенсуса, мобилизации финансовых потоков и мирового сообщества, и привело к созданию соответствующих государственных институтов управления диаспорой. Таким образом, репертуар государства и даже отдельных политических партий пополнился новыми инструментами.

198

Воплощение в жизнь новая политика управления диаспорами получила благодаря посреднической функции международных организаций, НКО и бизнеса. Аннани удалось собрать вместе миграционных оптимистов из таких организаций, как Всемирный банк, Глобальной форум по миграции и развитию, Международная организация по миграции и др.

Так, Всемирный банк в своей политике начиная с 2003 года поощрял денежные переводы мигрантов и программы развития под руководством диаспоры, поскольку они соответствовали его идеологической позиции в отношении дерегулированных рынков труда, более свободных трансграничных финансовых потоков и меньшего вмешательства государства в целом.

Начиная с 2007 года идея вовлечения диаспоры получила признание и на Глобальном форуме по миграции и развитию¹. Здесь сформировался консенсус вокруг тезиса, что диаспоры могут способствовать развитию своих стран. Кроме того, большую роль стала играть Международная организация по миграции (ИОМ, *англ.* The International Organization for Migration). В 1990-е годы она стала концентрировать усилия на возвращении компетентных мигрантов в страны-доноры. Отдельным пунктом стало продвижение идеи о необходимости наделения диаспор политическими правами в странах-донорах.

Энтузиазм международных организаций по поводу возможности участия диаспор в развитии был поддержан и получил развитие

1 Неформальная и не имеющая обязывающей силы платформа для международного диалога.

благодаря целой армии НКО, консультантов и фабрик мысли. В частности, особенно важным институтом, распространяющим лучшие практики по взаимодействию с диаспорой, стал Migration Policy Institute в Вашингтоне. Институт продвигал тезис, что диаспора — это источник не только денежных переводов, но и набор стимулов для развития страны-исхода. Такой оптимистический подход нашел свое воплощение в многочисленных учебниках и гидах по работе с диаспорой.

Целый ряд других НКО, фабрик мысли и исследовательских институтов также принимают участие в индустрии вовлечения диаспоры [Gamlen 2019: 214]. В поисках новых рынков они даже вышли на клиентов в странах, которые не кажутся целевой аудиторией, — Британии и США. Усилия данной индустрии увеличили мобильность мигрантов и скорость распространения институтов и лучших практик вовлечения мигрантов.

Происходит и прямой обмен опытом управления диаспорами между отдельными государствами. За последние десять лет возникли и получили распространение общие стандарты взаимодействия с диаспорами, которые начинают рассматриваться политиками и чиновниками в том числе как характеристики легитимности государства.

199

Темная сторона глобального диаспорального режима

Развитие диаспоральных институтов на глобальном уровне подняло целый ряд политических проблем. Поскольку международные организации зависят от донорской помощи и финансирования, они начали создавать «донорские меню» (возможность выбора проектов для финансирования), что дало им возможности генерировать доходы, формировать исследовательскую повестку и сохранять некоторую меру свободы, которая придает организации легитимность. Гамлен намекает, что такой тип организации принуждает к подражанию (coercive memesis), посредством которого международные организации и доноры задают обязательные стандарты для слабых государств.

Кроме того, страны приема мигрантов часто рассматривают диаспоры как своего рода дополнительный дипломатический инструмент, рычаг, с которым можно взаимодействовать для изменений в стране-доноре. В США при Обаме дипломатия диаспоры стала одним из столпов работы USAID. Диаспоры давали прямой контакт с целым рядом стран, общение с которыми было затруднено для американских чиновников и политиков.

Часто диаспоры становились инструментом, через который богатые доноры оказывали воздействие на страны-доноры, например,

в таких вопросах, как контроль своих уезжающих за рубеж граждан. В целом, по оценке самого Гамлена, даже если дискурс миграции для-развития продвигает идею кооперации между равными партнерами, часто все заканчивается усилением страны приема за счет страны-донора.

Российский подход к управлению диаспорой

Обратимся теперь к тому, что Гамлен пишет о России. Он полагает, что Россия запустила свою политику диаспоры в ответ на экспансию ЕС и необходимость управления потоками людей на пространстве бывшего СССР [Gamlen 2019: 164-165]. Во многом используемый автором взгляд «сверху» не позволяет увидеть тенденции снизу, не со стороны экспертных сетей, организаций, а низового запроса русских, которые просили активной поддержки и защиты своих прав (в том числе на жизнь, язык, культуру в странах СНГ). Некоторые российские исследователи отмечают крайнюю расплывчатость термина «соотечественник» и соответствующую такому определению «колеблющуюся политику» с русскими за рубежом [Герасимова 2019: 904-907]. Для Гамлена это место с определением «своих диаспор» за рубежом (за исключением индийского кейса, да и то по касательной) не является проблемным.

200

Заключение

Написанная более пяти лет назад книга остается крайне актуальной для специалистов, которые хотят понять, как диаспоры в конце XX — начале XXI в. получили глобальное распространение и признание, как формируется планетарный экспертный консенсус и политика международных организаций, каковы перспективы миграции, политического вовлечения мигрантов и трансформации политики гражданства. Фактически в сфере исследований управления диаспорами можно сказать, что книга стала одним из опорных исследований.

Вместе с тем в монографии есть отдельные недостатки. Описывая создание глобального режима управления диаспорой, отдельные успешные кейсы, австралийский исследователь не всегда говорит эксплицитно о том, что делает их успешными. Создание институтов управления диаспорой может быть простой формальностью¹,

1 Они могут конкурировать между собой, пытаться «сбросить с себя лишние полномочия» и т.д., проводить бессмысленные и даже вредные мероприятия для галочки [Акимова 2023].

а призыв соотечественников участвовать в жизни страны-донора вряд ли будет эффективен без серьезной работы на местах, наличия четких политических целей у правителей в стране-доноре.

При чтении книги неизбежно возникает вопрос, сохранится ли этот глобальный режим миграции в ситуации слома мир-системы? Представляется, что в будущем нас ждет увеличение ограничений работы данных институтов в связи с секьюритизацией мигрантов из отдельных регионов мира. В частности, такие тенденции уже фиксируются в отдельных странах Запада по отношению к русским. Встречаются упоминания отдельных случаев в других регионах, когда диаспоральные активисты встречаются с ограничением своих прав в стране-доноре. Так, в 2022 году в Алжире три человека, имеющие алжирское и канадское гражданство, получили запрет на выезд из страны из-за подозрений в связях с оппозиционным движением¹. Другим препятствием для сложившегося глобального режима управления диаспорой может стать недовольство оставшихся граждан в странах-донорах тем фактом, что их жизнь начинает в значительной мере определяться теми, кто никогда не вернется в страну. Например, в Молдавии идет дискуссия о том, могут ли люди, «навсегда покинувшие республику», иметь право голоса на судьбоносных парламентских выборах и референдумах [Мармуляк 2020]. Некоторые граждане республики выступают за резкое ограничение политических возможностей диаспоры своей страны.

201

Библиография / References

Акимова А., Акимов О., Семенько Л. (2023) Политика России в отношении соотечественников за рубежом: потенциал развития. *Постсоветский материк*, 1 (37): 88-100. EDN: LKKBWB. https://doi.org/10.48137/23116412_2023_1_88

— Akimova A., Akimov O., Semenko L. (2023) Russia's policy towards compatriots abroad: development potential. *Post-Soviet continent*, (1): 88-100. — in Russ. https://doi.org/10.48137/23116412_2023_1_88

Герасимова В. А. (2019) Российские соотечественники за рубежом. *Постсоветские исследования*, 2 (1): 904-921. EDN: YUDJAL

— Gerasimova V. A. (2019) Russian compatriots abroad. *Post-Soviet Studies*, 2 (1): 904-921. — in Russ.

Мармуляк Е. И., Левшенков В. Б. (2020). Молдавская диаспора — «непараллельный электорат»? *Постсоветский материк*, 4(28): 4-16. EDN: CFHYQQ. https://doi.org/10.48137/2311-6412_2020_4_4

1 <https://www.hrw.org/news/2022/05/06/algeria-arbitrary-travel-bans-diaspora-activists>

- Marmulyak E. I., Levshenkov V. B. (2020). Is the Moldovan diaspora a “non-parallel electorate”? *Post-Soviet continent*, 4(28): 4-16. – in Russ. https://doi.org/1.48137/2311-6412_2020_4_4
- Brubaker R. (2006) The “diaspora” diaspora. *Ethnic and racial studies*, 28(1): 1-19. <https://doi.org/10.1080/0141987042000289997>
- Drnovšek S. (2018) Articulations of Race and Genealogies of Encounter among Former Yugoslav Migrants in Britain. *Ethnic and Racial Studies*, 42(9): 1574-91. <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1493210>
- Kratochwil F. (1986) Of systems, boundaries, and territoriality: An inquiry into the formation of the state system. *World Politics*, 39(1): 27-52. <https://doi.org/10.2307/2010297>
- Peck J., Theodore N. (2010) Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2): 169-174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Kin-Group and Kin-State*. URL: <https://pesd.princeton.edu/node/506>
- Kin-State Politics in Central and Eastern Europe: the Case of Hungary*. URL: <https://www.wilsoncenter.org/publication/315-kin-state-politics-central-and-eastern-europe-the-case-hungary>
- Waterbury M. A. (2020) Kin-State Politics: Causes and Consequences. *Nationalities Papers*, 48(5): 799-808. <https://doi.org/10.1017/nps.2020.3>

202

Кочедыков Иван Евгеньевич — политолог, магистр политических наук, Московская высшая школа социальных и экономических наук (МВШСЭН), аспирант НИУ ВШЭ. Научные интересы: исследования миграции, диаспоры, государственное строительство. ORCID: 0000-0001-5324-5923. E-mail: kochedykov.ivan@gmail.com

Ivan E. Kochedykov — political scientist, Master of Political Science, Moscow Higher School of Social and Economic Sciences, PhD student at the National Research University Higher School of Economics. Research interests: migration studies, diaspora, state-building. ORCID: 0000-0001-5324-5923. E-mail: kochedykov.ivan@gmail.com