

## НОВЫЙ КУРС ЮАР В БОРЬБЕ С КСЕНОФОБИЕЙ<sup>1</sup>

© 2020 Е.Н. Заноскина

ЗАНОСКИНА Екатерина Николаевна, младший научный сотрудник Института Африки РАН. Российская Федерация, 123001, Москва, ул. Спиридоновка, 30/1, e-mail: zanoskina@inafr.ru

***Аннотация.** После падения режима апартеида в ЮАР ограничения на перемещение чернокожего населения были сняты, и в страну двинулись потоки мигрантов. Правительство страны обещало им широкие возможности в новой, свободной от расовой дискриминации Южно-Африканской Республике. Однако образ современной ЮАР далек от идеала «радужной нации». За последнее десятилетие количество случаев насилия и дискриминации в отношении африканцев не из ЮАР резко возросло. Масштабы распространения ксенофобского насилия в стране требуют вмешательства государственных органов власти в решение проблемы.*

*В статье рассмотрены различные факторы, влияющие на распространение ксенофобских настроений в ЮАР, дан анализ сильных и слабых сторон политики ЮАР в отношении насилия против мигрантов. На основе исследования предложены пути совершенствования мер по борьбе с проявлениями ксенофобии.*

**Ключевые слова:** Африка, ксенофобия, насилие, миграция, мигрантофобия, ЮАР

DOI: 10.31132/2412-5717-2020-52-3-60-73

По подсчетам Африканского центра миграции и общества (*African Centre for Migration and Society, ACMS*) университета Витватерсранда по состоянию на 31 декабря 2018 г. в ЮАР зарегистрировано 529 случаев массового насилия на почве ксенофобии, в результате которых 309 человек погибли, 901 человек был ранен, более 100 тыс. человек лишились крова, 2193 магазина были разграблены, в некоторых случаях сожжены [1, с. 3].

Масштабы ксенофобских нападений в ЮАР закономерно вызывают вопросы, что лежит в основе этого явления и почему иногда преступления носят массовый характер. Многие исследователи сходятся во мнении, что объектом ненависти в ЮАР чаще всего становятся иммигранты из других африканских стран. Среди базовых причин высокого уровня мигрантофобии и периодических вспышек насилия в масштабах всей страны можно выделить политические, культурные, экономические и социально-исторические мотивы.

Термин «мигрантофобия» появился в российской обществоведческой литературе сравнительно недавно с ростом активности трансграничных миграционных потоков и трудовой миграции из инокультурных регионов. Как научный термин он чаще используется в России и на Западе исследователями либеральной и прогрессистской политической ориентации и очень редко в работах авторов консервативного или государственнического направления политической мысли. Этой проблематике в России специально посвящен ряд диссертационных исследований<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках научного проекта РФФИ № 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции».

<sup>2</sup> См., например: Нос Н.М. «Мигрантофобия как социальное явление в структуре межэтнических отношений». Дисс.канд.соц.н. М., 2007; Пипия К.Дж. «Ксенофобские настроения в российском обществен-

В целом рост мигрантофобии явился естественным следствием качественного скачка в международной мобильности населения, неразрывно связанным с процессами глобализации. Хотя настороженность и даже враждебность к пришлому населению может иметь в ряде случаев культурно-исторические или конфессиональные причины. В современном мире в большинстве случаев крайние проявления мигрантофобия принимает, как правило, тогда, когда «понаехавшие» начинают теснить местную популяцию, поступательно занимая в среде ее обитания определенные экономические и социальные ниши и существенно изменяя привычную среду ее обитания.

В ЮАР мигранты исторически являлись неотъемлемым компонентом формирования трудовых ресурсов, без которого сложившиеся структуры экономики страны не могли бы функционировать. Еще в период голландского владычества в Капской колонии выяснилось, что приезжего белого населения для ведения сельского хозяйства и строительства недостаточно, а местное африканское население колонизаторы приспособить к своим экономическим нуждам не смогли. В результате выход был найден в похищении и завозе рабов из нидерландской Ост-Индии. Пришедшие на смену голландцам англичане, начав добычу золота и алмазов, столкнулись с той же проблемой, которую они решили за счет массового завоза китайских рабочих-мигрантов [2, с. 23].

После превращения страны в 1910 г. в британский доминион добывающая промышленность Южно-Африканского союза<sup>3</sup> не могла существовать без регулярного притока временных рабочих из Южной Родезии, Ньясаленда, Басутоленда и Мозамбика, временами суммарно составлявших большинство чернорабочих, занятых на шахтах и приисках. Режим апартеида, существовавший с 1948 г. до середины 1990-х годов, тщательно контролировал соотношение черного и белого населения в ЮАР и жестко следил за тем, чтобы по истечении срока контракта мигранты покидали страну или получали новые временные разрешения на работу. В последнее десятилетие существования режима черные жители ЮАР в абсолютном большинстве являлись «гражданами» бантустанов (этнических псевдогосударственных образований, созданных Преторией), а на «белых территориях» также формально были мигрантами. Правительство поощряло ксенофобию, трения между бантустанами и столкновения на этнической почве в рядах черного большинства.

С падением апартеида запрет на свободное перемещение черного населения по стране был снят. Небелое население получило возможность свободного выбора профессии и места работы. Горнодобыча стала испытывать еще большие трудности с наймом работников. Потребность в мигрантах не только не уменьшилась, но возросла. Кроме того, подобно тому, как в Евросоюз устремляются экономические мигранты из менее богатых стран, в ЮАР, как в более развитую и экономически благополучную страну Африки, потянулись потоки мигрантов со всего континента. Раньше этому препятствовали законы апартеида. Ныне, когда Претория сама хотела бы принять на себя роль континентального лидера, отгородиться от более бедной Африки она не может.

Согласно исследованию, проведенному *ACMS*, занятость среди приезжих в ЮАР гораздо выше, чем среди местных жителей [3, с. 2]. Однако большая доля их (около 50%) занята в неформальном секторе экономики, характеризующемся, как правило, низкой заработной платой и тяжелыми условиями труда [4, с. 29]. Кроме того, иммигранты чаще выступают в роли предпринимателей, чем местные жители [4, с. 22]. В опубликованном Министерством внутренних дел ЮАР документе *Green Paper on*

---

ном мнении и пути их предотвращения». Дисс. канд. соц. н. М., 2017; Шарова В.Л. «Идеология радикального национализма в современной России». Дисс. канд. полит. н. М., 2013.

<sup>3</sup> Южно-Африканский Союз, ЮАС – королевство-доминион Британского содружества, существовавшее с 31 мая 1910 г. по 31 мая 1961 г.

*International Migration* отмечается отток мигрантов из традиционных сфер занятости, таких как сельское хозяйство и горнодобыча, в третичный сектор экономики [5, с. 27]. Наибольшая доля (30%) мигрантов занята в сфере оптово-розничной торговли, за ней следуют сфера услуг и строительства, на которые приходится по 12% от общего числа мигрантов в стране [4, с. 26].

В ЮАР насчитывается более 2 млн иностранцев трудоспособного возраста (от 15 до 65 лет), 84% из них – выходцы из других стран черной Африки [4, с. 16; 6]. По данным *ACMS*, на начало мая 2020 г. работники, родившиеся за пределами ЮАР, составляли 5,4% от общей численности рабочей силы в стране [6]. В 2017 г. аналогичный показатель был равен 4%, то есть за три года соотношение увеличилась на 1,4%. За этот же период безработица в стране увеличилась с 27,3% до 29,1%, то есть на 1,8%.

Согласно опросу в области социальных установок граждан ЮАР (*South African Social Attitudes Survey, SASAS*) в 2017 г., проводимого научно-исследовательским институтом *Human Sciences Research Council (HSRC)*, около трети населения заявили, что иностранцы заслуживают жестокого обращения к ним, поскольку они «крадут» рабочие места у трудолюбивых южноафриканцев [7; 8]. В качестве других экономических причин упоминались якобы несправедливая деловая практика малых предприятий, принадлежащих иностранцам, и то, что иммигранты претендуют на и так ограниченные социальные блага (например, жилье, образование и медицинские услуги).

Угроза преступлений, создаваемая иммигрантами, была второй наиболее часто упоминаемой причиной насилия против них. Почти 30% респондентов ответили, что их неприятие вызвано преступной деятельностью мигрантов [8]. Многие люди связывают насилие с причастностью иностранцев к торговле наркотиками.

Около 5% респондентов назвали другие угрозы, которые, по их мнению, являлись главными причинами нападений. К ним относится сексуальное насилие над женщинами, а также общее ощущение, что иммигранты хотят «захватить страну». В целом, 71% населения определили угрозу, которую представляют мигранты, в качестве основного объяснения насилия против них [8].

Немногочисленная часть опрошенных назвала индивидуальные предубеждения или дезинформацию об иммигрантах причиной атак. Примечательно, что самым частым объяснением насилия, не связанным с угрозой, была ревность. Приблизительно 10% населения сказали, что к преступлениям по отношению к иностранцам привела зависть к их успеху и изобретательности. Люди, которые ответили таким образом, как правило говорили, что южноафриканцы ленивы по сравнению с иммигрантами.

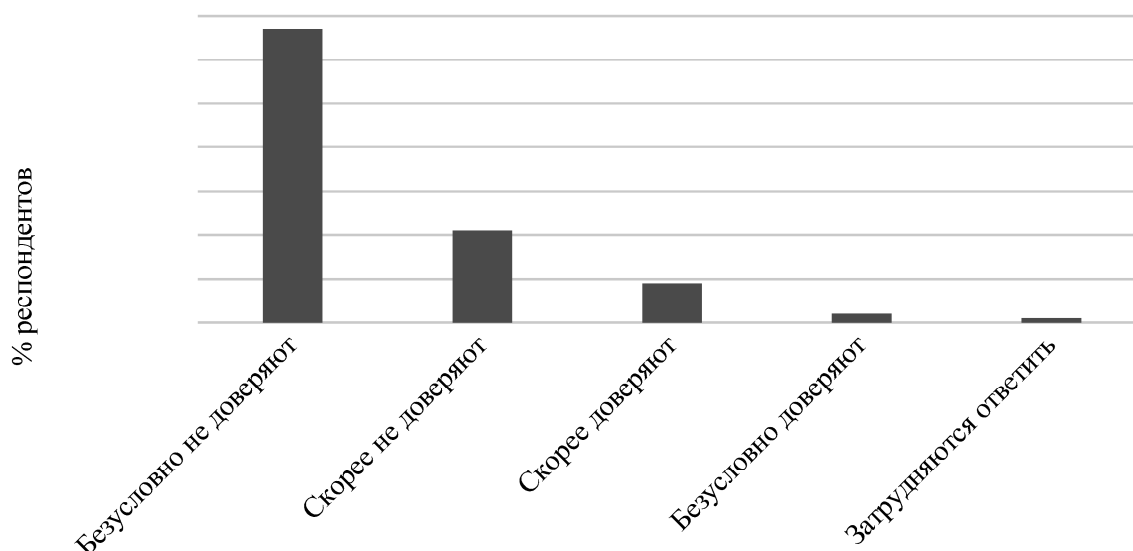
На основе опроса можно сделать вывод, что существует экономическое объяснение, согласно которому бедные безработные граждане ЮАР рассматривают других африканцев как прямых конкурентов за рабочие места и социальные услуги, такие как жилье, образование, здравоохранение. В Южно-Африканской Республике распространено мнение, что каждое рабочее место, предоставляемое иностранному гражданину, лишает работы одного южноафриканца. Ситуация усугубляется тем фактом, что места расселения иммигрантов – как правило беднейшие районы больших городов, где конкуренция за ресурсы и без того крайне интенсивна [9, с. 3]. Согласно сотруднику научно-исследовательского института *HSRC* С. Гордону, ксенофобия проявляется более отчетливо в периоды, когда коллективное благосостояние местных жителей нестабильно [10, с. 85].

В сочетании с высокими ожиданиями, прежде всего чернокожих южноафриканцев, связанными с долгожданной победой над апартеидом, социально-экономические проблемы становятся причиной разочарования и гнева, направленного на иностранных мигрантов в ЮАР. В социальной психологии этот механизм описывается в рамках теории «козла отпущения» или, выражаясь научным языком, теории фрустрации и агрессии. Согласно теории Н. Миллера и Дж. Долларда, невозможность достичь желаемого из-за

непреодолимого препятствия является источником фрустрации и последующей возможной агрессии [11, с. 111]. При этом объектом агрессии становится представитель или целая группа «других», на которых возлагается ответственность за экономические и социальные трудности. В ЮАР такими «козлами отпущения» становятся иммигранты, которых обвиняют в бедности и безработице большинства местного населения [12, с. 27; 13, с. 301].

Уровень насилия в мае 2008 г. (эти события будут описаны ниже) был сильно коррелирован с географией расселения преимущественно бедного населения. Однако не было найдено абсолютной корреляции между агрессией и фрустрацией, возникающей в результате неудовлетворенности своим социально-экономическим статусом: высшие слои общества были в той же мере негативно настроены по отношению к мигрантам, что и низшие [14, с. 34]. Очевидно, уровень социально-экономического благополучия существенный, однако не единственный фактор формирования ксенофобских настроений в южноафриканском обществе, поэтому следует рассмотреть другие предпосылки ксенофобии.

Второй причиной ксенофобского насилия в ЮАР считается относительно недавно проводившаяся политика апартеида. В эпоху расовой сегрегации страна была изолирована от остального мира [15, с. 3]. Однако с демократическим переходом ЮАР стала активно интегрироваться в мировое сообщество. Рост иммиграции в Южно-Африканскую Республику из других африканских стран привел южноафриканцев к непосредственному контакту с иностранцами в гораздо большей степени, чем во времена апартеида, когда черная иммиграция в страну была почти полностью запрещена (за исключением временных трудовых мигрантов, работавших в шахтах). Отсутствие опыта взаимодействия с гражданами других стран вызвало страх и недоверие к ним со стороны местного населения. Абсолютное большинство (88%) южноафриканцев сообщили, что не доверяют иностранцам в ЮАР (см. диаграмму).



**Диаграмма. Степень доверия южноафриканцев к мигрантам (2011 г.). Ответ на вопрос: «Насколько вы доверяете иностранным мигрантам в ЮАР?».**

Источник: [16, с. 5].

Также недостаточность знаний об остальных жителях Африки привела к появлению стереотипов, которые преувеличивают культурные различия и порождают предвзятости и враждебность. Как было сказано ранее, ксенофобское насилие не направлено на всех иностранных мигрантов. В случае ЮАР чернокожие иностранцы подвергаются большему риску насилия, чем иностранцы других расовых групп, по причине не-

гативных стереотипов о них [17]. Трудовые иммигранты из других стран Африки рассматриваются как «преступники» и «антиобщественные» элементы, а потому вызывают чувство страха и беспокойства.

Согласно министру юстиции ЮАР М. Мисуту, в 2016 г. доля иностранных заключенных в южноафриканских тюрьмах составляла 7,5% [18]. Хотя эта цифра несколько выше, чем соотношение иммигрантов к трудоспособному населению страны (напомним, иностранцы составляют 4,5% рабочих рук ЮАР), данное утверждение позволяет опровергнуть аргумент ксенофобски настроенных граждан о том, что большинство иностранцев в ЮАР – преступники, и доказывает, что южноафриканцы, а вовсе не иммигранты, несут ответственность за лавиную долю преступлений.

Кроме того, вера южноафриканцев в то, что иммигранты «крадут» рабочие места также относится, скорее, к стереотипному представлению об иностранцах. Опрос Южноафриканского проекта по миграции (*Southern African Migration Programme, SAMP*) 2008 г. доказывает, что «экономическая угроза», исходящая от иммигрантов, по-видимому, не основана на личном опыте, так как большинство респондентов (85%) заявили, что работодатели никогда не заменяли их на мигрантов [14, с. 33]. Около двух третей сообщили также, что они не знают никого, чье рабочее место было отдано иностранцу.

Большую роль в стереотипизации образа иностранцев играют средства массовой информации. Ссылки в прессе на подавляющие «потoki» иностранцев, въезжающих в страну, усиливают существующие страхи и защитные реакции в отсутствие надежной статистики измерения истинных масштабов иммиграции. Неосторожное использование слова «незаконный» применительно к мигрантам дает основания для криминализации образа иностранцев, которые во многих случаях не имеют документов из-за административных задержек, а не из-за преступных намерений [19, с. 23]. Это особенно опасная форма предрассудков, поскольку ярлык «незаконный» оправдывает злоупотребления со стороны полиции и делает «справедливыми» ксенофобские атаки на мигрантов.

Последней, самой дискуссионной причиной ксенофобии является неэффективность региональных и местных органов управления. Вместо того чтобы осуждать или пытаться предотвратить рост ксенофобии, политические деятели часто обвиняли иммигрантов в том, что они ответственны за рост преступности или что на них тратятся и без того ограниченные ресурсы.

С резкими ксенофобскими заявлениями, в частности, выступал мэр Йоханнесбурга Г. Машаба. «Незаконные иммигранты держат нашу страну в заложниках, и я буду бороться с ними до последнего», – обещал Машаба в 2017 г. [20].

Еще более резкие антимигрантские выпады делает король зулусов Гудвилл Звелитини каБекузулу. Подобно тому как «Радио тысячи холмов» разжигало геноцид в Руанде, лидер зулусов в выступлении перед своими сторонниками называет иммигрантов в ЮАР «вшами» и «муравьями» и призывает их «возвращаться назад в свои страны» [21].

Жители районов, наиболее затронутых вспышками ксенофобии, сообщают, что они вынуждены взять закон в свои руки потому, что не доверяют местным властям. Разочарование местного населения растет из-за неспособности или предполагаемого нежелания органов власти и полиции реагировать на проблемы и жалобы общин (обоснованные или нет), связанные с присутствием иностранных граждан. В результате, подстрекатели начинают организовывать массовые собрания, в ходе которых нападения на мигрантов планируются публично.

### **Политика ЮАР в отношении ксенофобии**

Ксенофобия, выражающаяся в дискриминации, травле, преследовании вплоть до физического уничтожения представителей неприемлемой группы, препятствует соци-

альной сплоченности, мирному сосуществованию и угрожает правам человека в ЮАР. Стоит заметить, что страна должна выполнять не только моральное, но и юридическое обязательство по борьбе с ксенофобией.

После падения режима апартеида Южно-Африканская Республика присоединилась к ряду основополагающих международных соглашений в области прав человека. В частности, к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Страна также подписала Африканскую хартию прав человека и народов 1981 г., в которой утверждено равенство перед законом представителей всех рас и этнических групп. Кроме того, в 2001 г. ЮАР организовала в Дурбане Всемирную конференцию по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, по результатам которой были приняты Дурбанская декларация и Программа действий. Выполняя обязательство, взятое с подписанием декларации, к 2016 г. ЮАР разработала Национальный план действий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, который после длительного обсуждения был принят в марте 2019 г. [22, с. 321].

Также в ЮАР действуют законодательные рамки защиты прав иммигрантов и беженцев, которые обеспечиваются, в частности, Законом о миграции 2002 г. и Законом о беженцах 1998 г., а также рядом подписанных Преторией конвенций ООН и Африканского союза. В соответствии с этими документами беженцы и лица, ищущие убежища, в ЮАР юридически имеют те же права, что и граждане страны, за исключением права голоса.

Конституция гарантирует южноафриканцам равенство перед законом, запрещает дискриминацию по признаку расы и этнической принадлежности (п. 3 и 4, статья 9) [23, с. 904]. Статья 7 закона о содействии равенству и предотвращении несправедливой дискриминации (*Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act*) 2000 г. также вводит запрет на любые проявления ненависти по отношению к другим этническим и расовым группам [22, с. 322]. Статья 10 закона запрещает человеконенавистническую риторику (*hate speech*), которая определяется как риторика, используемая с целью нанесения оскорбления, причинения вреда и содействия разжиганию ненависти – в том числе по расовому или этническому признакам [22, с. 322].

В результате анализа действующей нормативно-правовой базы в сфере противодействия ксенофобии был выявлен ряд недостатков действующего законодательства. Один из них – нечеткая формулировка наказания, предусмотренного за совершение ксенофобского насилия и подстрекательство к нему. В южноафриканской практике нередки случаи, когда за преступления одинакового характера подсудимые вынуждены нести ответственность разной степени. Так, в 2011 г. публичное исполнение песни «Убей бура» руководителем партии «Борцы за экономическую свободу» Дж. Малемой рассматривалось в Суде по вопросам равенства и было классифицировано как использование человеконенавистнической риторики [24]. В результате партийного лидера обязали лишь отказаться от исполнения песни в будущем и выплатить судебные издержки организации «АфриФорум», инициировавшей разбирательство [25]. В 2018 г. многократное произнесение частным лицом оскорбительного слова «каффир» в адрес сотрудника полиции было классифицировано как уголовное преступление и повлекло за собой приговор в виде трех лет лишения свободы [26]. По оценкам южноафриканских СМИ, этот случай считается прецедентным и может быть использован в дальнейших судебных разбирательствах, поскольку ранее в истории ЮАР использование ксенофобской риторики не наказывалось лишением свободы [27].

Другая проблема правовой системы ЮАР – отсутствие выделения в уголовном праве преступлений на почве ксенофобии в отдельный вид, хотя наличие в составе преступления проявлений ксенофобии может быть расценено как отягчающее обстоятельство – что, впрочем, на практике происходит не всегда. В частности, в октябре 2016 г. в

парламент был внесён законопроект «О предотвращении преступлений на почве ненависти и человеконенавистнической риторики» (*Prevention and Combating of Hate Crimes and Hate Speech Bill*), который предусматривает обязательный учёт фактора ненависти полицией, Службой уголовного преследования и судами, а также введение уголовной ответственности за использование человеконенавистнической риторики [22, с. 323]. В настоящее время данный законопроект находится на этапе сбора комментариев общественности.

В целом следует отметить, что в настоящее время законодательство, направленное на противодействие ксенофобии, представляет собой достаточно развитую систему нормативно-правовых документов.

Несмотря на усилия, предпринятые на международном и национальном уровнях, группы иммигрантов продолжают сталкиваться с нетерпимостью и открытой агрессией. Ксенофобское насилие достигло беспрецедентного уровня в мае 2008 г. Начиная с пригородов Александрии, к северо-востоку от Йоханнесбурга, ксенофобские погромы распространились по всему Гаутенгу, а вскоре и по всей стране. В результате нападений по всей стране погибли по меньшей мере 62 человека, 670 были ранены, более 100 000 были вынуждены покинуть свои дома. Многие иностранные магазины и дома были разграблены, сожжены или разрушены всего за две недели [28, с. 20].

Впервые при администрации АНК президент Т. Мбеки приказал военным выйти на улицы, чтобы поддержать полицию в борьбе с беспорядками [29]. Правительство призвало специализированные подразделения, создало специальные комитеты и назначило целевые группы в парламенте, министерствах, правоохранительных органах, а также в региональных органах власти. Полиции удалось арестовать более 1300 подозреваемых в преступлениях [30, с. 28]. Однако после того, как вспышка насилия против иностранцев стихла, деятельность правительства по борьбе с негативным отношением к ним также прекратилась: целевые группы и подразделения были распущены или перестали функционировать.

Необходимо упомянуть, что как до, так и после нападений 2008 г. правительство отрицало ксенофобский характер атак и маркировало все проявления насилия на почве ненависти как «рядовые» преступления [15, с. 3]. Как отмечают в своем исследовании 2009 г. Дж. Краш и С. Рамачандран, несмотря на большое количество опросов общественного мнения, свидетельствующих о высоком уровне ксенофобских настроений в ЮАР, эта проблема в значительной степени игнорировалась в публичном политическом дискурсе до недавнего времени [31, с. 214]. В 2015 г. бывший президент ЮАР Дж. Зума на закрытом заседании глав государств Африканского союза также заявил, что проблема ксенофобии в ЮАР сильно преувеличена и что южноафриканцы – не ксенофобы [32].

В последние несколько лет, однако, наметились положительные сдвиги в способах ответа на ксенофобское насилие. В частности, в отличие от своих предшественников новый президент ЮАР С. Рамафоса открыто называет ксенофобию источником вспышек насилия и одним из главных препятствий ЮАР на пути к процветанию. Осуждая насилие, С. Рамафоса заявил, что оно подрывает усилия правительства по представлению ЮАР страной равных возможностей. Он утверждал, что иностранцы имеют право владеть и управлять бизнесом в стране, не опасаясь нападений преступников. Признавая высокий уровень безработицы и слабый экономический рост в стране, президент убежден, что социально-экономические проблемы ЮАР нельзя использовать в качестве предлога для нападения на людей из других стран.

Однако такие организации как *Human Rights Watch (HRW)* считают, что простого осуждения насилия недостаточно, а действия правительства, направленные на борьбу с нападениями, до сих пор были незначительными, за исключением принятия Национального плана действий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией

и связанной с ними нетерпимостью 25 марта 2019 г. [33]. План действий еще не реализован, но в нем заложены необходимые меры, чтобы обеспечить эффективное решение проблемы ксенофобии в ЮАР.

Среди главных предлагаемых в плане мер следует выделить следующие:

– Создание механизмов документирования и мониторинга случаев насилия на почве ненависти для последующего выявления причин ксенофобии. Знание факторов, провоцирующих ксенофобию в стране, позволяет выстроить эффективную систему мер противодействия этому социальному явлению;

– Проведение кампаний по повышению осведомленности, которые будут стимулировать граждан сообщать о случаях расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в соответствующие органы. Данная мера будет способствовать выявлению всех случаев насилия для своевременного адекватного ответа на них;

– Создание механизма быстрого реагирования на выявленные преступления на почве ненависти. Для этого будут проводиться прозрачные независимые расследования, чтобы привлечь к ответственности подозреваемых и предотвратить новые случаи атак на иностранных мигрантов;

– Устранение трудового неравенства и поощрение партнерства и обмена. Правительство будет бдительно следить за соблюдением минимальной заработной платы работодателями для того, чтобы ликвидировать тенденцию иммигрантов работать по ставкам ниже минимальных. Предлагаемая мера обеспечит равные условия труда для всех жителей ЮАР и лишит ксенофобски настроенных граждан аргумента о том, что мигранты «крадут» работу у местных жителей.

– Разработка программ, которые будут способствовать расширению и развитию партнерских отношений между местным населением и сообществами мигрантов. Совместные мероприятия помогут устранить неправильные представления об иностранцах, уйдут страх и недоверие, которые приводят к агрессии и насилию со стороны южноафриканцев.

### **Возможные направления совершенствования мер по борьбе с проявлениями ксенофобии в ЮАР**

Проведенный анализ причин ксенофобии позволяет сформулировать ряд предложений по повышению эффективности противодействия распространению ксенофобских настроений. Как упоминалось ранее, чаще всего негативное отношение к приезжим вызвано убеждением, что они угрожают благополучию южноафриканцев. Однако нет никаких доказательств того, что иммиграция является основным фактором роста преступности или безработицы в ЮАР. Для борьбы с негативными стереотипами о мигрантах правительству необходимо внести поправки в законодательство, ужесточающие ответственность за распространение ненавистнических и ксенофобских высказываний в СМИ.

Как было выяснено, не только ксенофобская риторика в отношении мигрантов настраивает граждан против них, предрассудки также укрепляются из-за распространения непроверенной и заведомо ложной информации об увеличении притока мигрантов, их легитимном статусе и деятельности в ЮАР. В связи с этим государству также требуется повысить меры ответственности СМИ за распространение неверных сведений, порочащих граждан в связи с их расовой, национальной и религиозной принадлежностью. Данная мера должна способствовать сбалансированному освещению темы иммиграции в ЮАР и повышению качества публикуемых материалов.

Хотя многие высокопоставленные чиновники признали наличие проблемы ксенофобии, все еще нет согласия на всех уровнях власти относительно ее важности и степе-



ни распространения. Все властные структуры должны согласиться, что массовые нападения на иностранных граждан носят ксенофобский характер, и осудить эти действия. Правительству необходимо привлечь к ответственности руководителей общин, а также государственных чиновников, которые участвовали в пропаганде ксенофобских нападений. Крайне важно, чтобы высказывания против иммигрантов считались преступлением, а выступления публичных деятелей контролировались.

Нельзя допускать, чтобы органы, ответственные за обеспечение правопорядка, сами нарушали право всех жителей ЮАР на свободу от расовой дискриминации и ксенофобии. Необходимо осуществлять подготовку сотрудников правоохранительных органов по вопросам прав человека, а также действующих юридических норм, запрещающих любые проявления ненависти по отношению к представителям других этнических и расовых групп, чтобы исключить возможность неправомерных действий полиции в отношении мигрантов.

Простой призыв проявлять толерантность по отношению к мигрантам недостаточен для защиты групп иностранцев. Департаменту внутренних дел необходимо распространять статистические данные о тяжелом положении мигрантов, особенно беженцев, для привлечения внимания местных жителей к данной проблеме. Необходимо отметить, что люди будут более склонны сопереживать иностранным гражданам в ЮАР, если узнают больше о них и их условиях жизни. Налаживание механизмов обмена информацией, направленных на повышение осведомленности и укрепление связей между мигрантскими общинами и местными жителями, – критически важный шаг в решении проблемы ксенофобии.

\* \* \*

Автор считает, что до недавнего времени политика ЮАР в области предотвращения нападений на почве ненависти была малоэффективной, так как отрицалось само наличие проблемы ксенофобии и возможность повторения вспышки насилия 2008 г. Большой вклад в изменение курса политики в отношении ксенофобии был сделан президентом С. Рамафосой, который не только публично обозначил угрозу, которую таит в себе проблема насилия на почве ненависти, но и принял конкретные меры для ее решения, в частности, был принят Национальный план действий по борьбе с ксенофобией.

В дополнение к плану, как представляется, следовало бы уделить больше внимания ужесточению наказания за пропаганду насилия и разработке механизма быстрого реагирования на проявления ксенофобии и человеконенавистнической риторики как со стороны обычных граждан, так и со стороны политических деятелей и работников полиции.

В целом, осуществление плана действий по борьбе с ксенофобией и повышение ответственности государственных органов за поддержание верховенства закона будут иметь решающее значение: на государственном уровне – для предотвращения будущих нападений, и на региональном – для обеспечения соблюдения основных принципов толерантности и регионального сотрудничества.

#### *Источники*

1. Mlilo S., Misago J. *An Overview Report. Xenophobic Violence in South Africa: 1994–2018*. African Centre for Migration & Society (ACMS). 2019. 7 с.
2. Фитуни О.Л. Китайская диаспора Африки: пространственная эволюция и этапы развития. *Азия и Африка сегодня*. 2020, № 6.
3. Fact sheet on foreign workers in South Africa. ACMS (African Centre for Migration & Society). Johannesburg. ACMS. 2017. 4 с.
4. Budlender D. *MiWORC Report N°5. Migration and employment in South Africa: Statistical analysis of the migration module in the Quarterly Labour Force Survey, 3rd quarter 2012*. Johannes-

burg. African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand. 2014. 60 с. ISBN 978-0-9922133-4-3

5. *The Green Paper on International Migration*. The Department of Home Affairs (DHA). 2016. [http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/61889\\_greenpaper\\_on\\_internationalmigration\\_22062016.pdf](http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/61889_greenpaper_on_internationalmigration_22062016.pdf) (дата обращения 22.06.2020)

6. Fact sheet on foreign workers in South Africa. African Centre for Migration & Society (ACMS). 2020. <http://www.migration.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Fact-Sheet-On-Foreign-Workers-In-South-Africa-Overview-Based-On-Statistics-South-Africa-Data-2012-2017.pdf> (дата обращения 10.06.2020)

7. Gordon S. Fear about jobs keeps fueling anti-migrant sentiment and xenophobia in South Africa. Quartz Media. <https://qz.com/africa/1355429/south-africa-xenophobia-jobs-fears-drive-anti-migrant-sentiment/> (дата обращения 10.05.2020)

8. Why Do People Attack Foreigners Living in South Africa? Asking Ordinary South Africans. The Human Sciences Research Council (HSRC). <http://www.hsrc.ac.za/en/media-briefs/general/attacking-foreigners-in-sa> (дата обращения 07.06.2020)

9. McConnell G., Williams Ch., Nonjabulo M., Grace M. It's not just Xenophobia Factors that lead to violent attacks on foreigners in South Africa and the role of the government. ACCORD. 2011. Issue № 5. 7 с.

10. Gordon S. The relationship between national well-being and xenophobia in a divided society. The Case of South Africa. *African Review of Economics and Finance*. 2015. № 17(1), с. 80–103.

11. Семечкин Н.И. *Социальная психология*. Ч.2: Учебное пособие. Владивосток. ТИДОТ ДВГУ. 2003. 133 с.

12. Трифонова С.А. *Этнопсихология и конфликтология: учебное пособие*. ЯрГУ им. П.Г. Демидова. Ярославль. ЯрГУ. 2013. 121 с.

13. Гришина Н.В. *Психология конфликта*. 2-е изд. СПб. 2008. 544 с. ил. (Серия «Мастера психологии»).

14. Crush J. The Perfect Storm: The Realities of Xenophobia in Contemporary South Africa. *SAMP Migration Policy Series*, № 50. Waterloo. Southern African Migration Programme. 2008. 61 с.

15. Polzer T., Takabvirwa K. *Violence, xenophobia and crime: discourse and practice*. SA Crime Quarterly. 2010, т. 33, с. 3–10.

16. Claassen Ch. Explaining South African Xenophobia. *Afrobarometer Working Paper series*. 2017. № 173. 25 с.

17. Human Rights Watch World Report 1998. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/1997/12/03/human-rights-watch-world-report-1998> (дата обращения 08.06.2020)

18. Factsheet: The state of South Africa's prisons. Africa Check. <https://africacheck.org/factsheets/factsheet-the-state-of-south-africas-prisons/> (дата обращения 15.06.2020)

19. *Protection from Xenophobia: An Evaluation of UNHCR's Regional Office for Southern Africa's Xenophobia Related Programmes*. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2015. 108 р.

20. Закиянов Д. Кровавая «афрофобия»: почему в ЮАР живьем сжигают нигерийцев. Mind.un. <https://mind.ua/ru/publications/20201703-krovavaya-afrofobiya-pochemu-v-yuar-zhivem-szhigayut-nigerijcev> (дата обращения 25.06.2020)

21. Jacobs S. Xenophobia plagues 'rainbow nation'. Al Jazeera America. <http://america.aljazeera.com/opinions/2015/4/xenophobia-plagues-rainbow-nation.html> (дата обращения 25.06.2020)

22. *О ситуации с героизацией нацизма, распространении неонацизма и других видов практики, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости*. МИД России. 2019. 379 с.

23. Marais M., Pretorius J. A contextual analysis of the hate speech provisions of the Equality Act. *Potchefstroom Electronic Law Journal*. 2015, т. 18, № 4, с. 902–942.

24. Grootes S. 'Kill the Boer' ruling: Malema's loss is also SA freedom's loss. Daily Maverick. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2011-09-13-kill-the-boer-judgement-malemas-loss-is-also-sa-freedoms-loss/> (дата обращения 25.06.2020)

25. AfriForum, Malema mull settlement in hate speech case. Mail & Guardian. <https://mg.co.za/article/2011-05-04-afriforum-malema-mull-settlement-in-hate-speech-case/> (дата обращения 25.06.2020)

26. Woman Becomes First South African Imprisoned for Racist Speech. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/03/28/world/europe/south-africa-racist-speech.html> (дата обращения 27.06.2020)

27. Jail time for South African woman using racist slur sets new precedent. The Conversation. <https://theconversation.com/jail-time-for-south-african-woman-using-racist-slur-sets-new-precident-94179> (дата обращения 25.06.2020)

28. Protecting refugees, asylum seekers and immigrants in South Africa. Consortium of Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA). 2008, с. 8–41.

29. Jacobson C. Anti-foreigner violence shakes South Africa. Toronto Star Newspapers. [https://www.thestar.com/news/world/2008/05/24/antiforeigner\\_violence\\_shakes\\_south\\_africa.html](https://www.thestar.com/news/world/2008/05/24/antiforeigner_violence_shakes_south_africa.html) (дата обращения 25.06.2020)

30. Misago J., Landau L., Monson T. *Towards Tolerance, Law, and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*. IOM Regional Office for Southern Africa. 2009. № 01/2009. 67 с.

31. Crush J., Ramachandran S. Xenophobia, International Migration and Human Development. *Journal of Human Development and Capabilities*. 2009, т. 11, № 2, с. 209–228.

32. Zuma denies xenophobia in AU discussion. News24. <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/Zuma-denies-xenophobia-in-AU-discussion-20150614> (дата обращения 25.06.2020)

33. The National Action Plan to combat Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Department of Justice and Constitutional Development. <https://www.justice.gov.za/docs/other-docs/nap.html> (дата обращения 22.04.2020)

## NEW SOUTH AFRICAN POLICY IN COMBATING XENOPHOBIA

© 2020 Ekaterina Zanoskina

ZANOSKINA Ekaterina N., Junior Research Fellow, Institute for African Studies, RAS. Russian Federation, 123001, Moscow, Spiridonovka str., 30/1, e-mail: zanoskina@inafr.ru

**Abstract.** *The research is motivated by the extensive literature on the elevated levels of xenophobia in South Africa. The main contribution of the research to the academic field of ethnic conflict studies is that the author comprehensively approaches the determination of the level of xenophobia in South African society, whereas the majority of the literature on the issue has focused on the analysis of individual manifestations of xenophobic violence. This research was guided through three research questions: (1) what are the causes of xenophobia in South Africa? (2) What is the legal framework of South African policy addressing anti-migrant attacks? (3) What measures does the government of South Africa take to combat xenophobia? The principal purpose of the research is to help modernize South Africa's policies, legislation and practices against xenophobia and related intolerance on the basis of the analysis proposed. Research methods included the study and analysis of literature and social surveys, the collection and analysis of factual materials, the study of documents, methods of quantitative and qualitative data processing.*

*The article describes in detail the political, cultural, economic and socio-historical reasons of xenophobia and analyzes current policies of South Africa against anti-migrant attacks. As a result, the research illustrates what factors contribute to the spread of xenophobic violence and why the government's actions to combat this social issue have so far been ineffective. The findings of the paper support the prediction that if the government pays attention to the roots of the problem, xenophobia in South African can be significantly reduced.*

**Keywords:** *Africa, xenophobia, migration, anti-migrant attacks, South Africa*

DOI: 10.31132/2412-5717-2020-52-3-60-73

### References

- AfriForum, Malema mull settlement in hate speech case. Mail & Guardian. <https://mg.co.za/article/2011-05-04-afriforum-malema-mull-settlement-in-hate-speech-case/> (accessed 25.06.2020)
- Budlender D. MiWORC Report N°5. *Migration and employment in South Africa: Statistical analysis of the migration module in the Quarterly Labour Force Survey*. Johannesburg. African Centre for Migration & Society, University of the Witwatersrand. 2014. 60 p. ISBN 978-0-9922133-4-3
- Claassen Ch. Explaining South African Xenophobia. *Afrobarometer Working Paper series*. 2017. № 173. 25 p.
- Crush J. The Perfect Storm: The Realities of Xenophobia in Contemporary South Africa. SAMP *Migration Policy Series* No. 50. Waterloo. Southern African Migration Programme. 2008. 61 p.
- Crush J., Ramachandran S. Xenophobia, International Migration and Human Development. *Journal of Human Development and Capabilities*. 2009. Vol. 11. № 2. P. 209-228.
- Fact sheet on foreign workers in South Africa. ACMS (African Centre for Migration & Society). Johannesburg. ACMS. 2017. 4 p.
- Fact sheet on foreign workers in South Africa. ACMS (African Centre for Migration & Society). 2020. <http://www.migration.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Fact-Sheet-On-Foreign-Workers-In-South-Africa-Overview-Based-On-Statistics-South-Africa-Data-2012-2017.pdf> (accessed 10.06.2020)
- Factsheet: The state of South Africa's prisons. Africa Check. <https://africacheck.org/factsheets/factsheet-the-state-of-south-africas-prisons/> (accessed 15.06.2020)
- Fituni O.L. Kitaiskaya diaspora Afriki: prostranstvennaya evolyutsiya i etapy razvitiya. (Chinese diaspora in Africa: spatial evolution and stages of development) *Aziya i Afrika segodnya*. 2020. № 6.

Gordon S. Fear about jobs keeps fueling anti-migrant sentiment and xenophobia in South Africa. Quartz Media. <https://qz.com/africa/1355429/south-africa-xenophobia-jobs-fears-drive-anti-migrant-sentiment/> (accessed 10.05.2020)

Gordon S. The relationship between national well-being and xenophobia in a divided society. The Case of South Africa. *African Review of Economics and Finance*. 2015. № 17(1). P. 80–103.

Grishina N.V. *Psikhologiya konflikta. Seriya «Mastera psikhologii» (Psychology of conflicts. "Masters of Psychology" Series)*. Vol. 2. Sant-Petersburg. 2008. 544 p.

Grootes S. 'Kill the Boer' ruling: Malema's loss is also SA freedom's loss. Daily Maverick. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2011-09-13-kill-the-boer-judgement-malemas-loss-is-also-sa-freedoms-loss/> (accessed 25.06.2020)

Human Rights Watch World Report 1998. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/1997/12/03/human-rights-watch-world-report-1998> (accessed 08.06.2020)

Jacobs S. Xenophobia plagues 'rainbow nation'. *Al Jazeera America*. <http://america.aljazeera.com/opinions/2015/4/xenophobia-plagues-rainbow-nation.html> (accessed 25.06.2020)

Jacobson C. Anti-foreigner violence shakes South Africa. *Toronto Star Newspapers*. [https://www.thestar.com/news/world/2008/05/24/antiforeigner\\_violence\\_shakes\\_south\\_africa.html](https://www.thestar.com/news/world/2008/05/24/antiforeigner_violence_shakes_south_africa.html) (accessed 25.06.2020)

Jail time for South African woman using racist slur sets new precedent. *The Conversation*. <https://theconversation.com/jail-time-for-south-african-woman-using-racist-slur-sets-new-precedent-94179> (accessed 25.06.2020)

Marais M., Pretorius J. A contextual analysis of the hate speech provisions of the Equality Act. *Potchefstroom Electronic Law Journal*. 2015. Vol. 18, № 4. P. 902-942.

McConnell G., Williams Ch., Nonjabulo M., Grace M. It's not just Xenophobia Factors that lead to violent attacks on foreigners in South Africa and the role of the government. ACCORD. 2011. Issue № 5. 7 p.

Misago J., Landau L., Monson T. *Towards Tolerance, Law, and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*. IOM Regional Office for Southern Africa. 2009. № 01/2009. 67 p.

Mlilo S., Misago J. An Overview Report. Xenophobic Violence in South Africa: 1994-2018. African Centre for Migration & Society (ACMS). 2019. 7 p.

*O situatsii s geroizatsiei natsizma, rasprostraneniia neonatsizma i drugikh vidov praktiki, kotorye sposobstvuyut eskalatsii sovremennykh form rasizma, rasovoi diskriminatsii, ksenofobii i svyazannoi s nimi neterpimosti. (On the situation with the heroisation of Nazism, proliferation of Neo-Nazism and other practices contributing to the escalation of modern forms of racism, racial discrimination, xenophobia and intolerance related thereto. Ministry of Foreign Affairs of Russia) MID Rossii*. 2019. 379 p.

Polzer T., Takabvirwa K. *Violence, xenophobia and crime: discourse and practice*. SA Crime Quarterly. 2010. Vol. 33. P. 3–10.

Protecting refugees, asylum seekers and immigrants in South Africa. Consortium of Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA). 2008. P. 8–41.

Protection from Xenophobia: An Evaluation of UNHCR's Regional Office for Southern Africa's Xenophobia Related Programmes. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2015. 108 p.

Semechkin N.I. *Sotsialnaya psikhologiya*. Ch.2: Uchebnoe posobie. (*Social psychology*. Ch.2: a handbook) Vladivostok. TIDOT DVGU. 2003. 133 p.

The Green Paper on International Migration. The Department of Home Affairs (DHA). 2016. [http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/61889\\_greenpaper\\_on\\_international\\_migration-\\_22062016.pdf](http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/61889_greenpaper_on_international_migration-_22062016.pdf) (accessed 22.06.2020)

The National Action Plan to combat Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Department of Justice and Constitutional Development. <https://www.justice.gov.za/docs/other-docs/nap.html> (accessed 22.04.2020)

Trifonova S.A. *Etnopsikhologiya i konfliktologiya: uchebnoe posobie. (Ethnopsychology and conflictology: a handbook)* YarGU im. P.G. Demidova. Yaroslavl. YarGU. 2013. 121 p.

Why Do People Attack Foreigners Living in South Africa? Asking Ordinary South Africans. The Human Sciences Research Council (HSRC). <http://www.hsrc.ac.za/en/media-briefs/general/attacking-foreigners-in-sa> (accessed 07.06.2020)

Woman Becomes First South African Imprisoned for Racist Speech. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/03/28/world/europe/south-africa-racist-speech.html> (accessed 27.06.2020)

Zakiyanov D. Krovavaya «afrofobiya»: pochemu v YuAR zhivem szhigayut nigeriitsev (Bloody «Afro-phobia»: why Nigerians are being burned alive in the SAR). *Mind.ua*. <https://mind.ua/ru/publications/20201703-krovavaya-afrofobiya-pochemu-v-yuar-zhivem-szhigayut-nigerijcev> (accessed 25.06.2020)

Zuma denies xenophobia in AU discussion. *News24*. <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/Zuma-denies-xenophobia-in-AUdiscussion-20150614> (accessed 25.06.2020)