

Н.Ю.Кудеярова

Кризис на мексикано-американской границе и практики экстернализации миграционной политики

В статье рассматривается кризисная ситуация на мексикано-американской границе. На основании анализа новых характеристик миграционного потока сделан вывод о частичном объединении двух очагов миграционной напряженности в Западном полушарии — венесуэльского и центральноамериканского кризисов. Экстернализация миграционной политики, проводимая США в Мексике и других государствах латиноамериканского региона, стала важным элементом стратегии сдерживания потока. В свою очередь Мексика начинает предпринимать шаги по реализации программ развития в странах происхождения мигрантов. В сложившейся ситуации действия США и Мексики вынужденно синхронизируются, но каждая из сторон ориентирована на собственную стратегию снижения напряжения на общей границе.

Ключевые слова: Мексика, США, миграционный кризис, граница, экстернализация, депортация, беженцы.

DOI: 10.31857/S0044748X24120015

Статья поступила в редакцию 31.07.2024.

Пространство мексикано-американской границы сегодня превратилось в многогранный феномен, вобравший в себя мобильность, торговлю, политику, криминал и человеческие судьбы. Поток нелегально пересекающих ее людей вывел миграционную грань в число наиболее острых проблем как внутриполитического противостояния в США, так и двусторонних отношений между странами региона. Хотя ключевую роль в регулировании правил мобильности играют США, во втором десятилетии XXI в. все более значимое влияние стала оказывать Мексика. Постепенно ее голос станов-

Надежда Юрьевна Кудеярова — кандидат исторических наук, руководитель Центра политических исследований, Институт Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б.Ордынка, 21, n.kudeyarova@yandex.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763>).

вился не только совещательным, но и определяющим пределы возможного для американской стороны. Несмотря на существенные противоречия, в разрешение кризисных ситуаций удавалось вовлекать и другие страны. Но со второй половины 2010-х годов скорость изменений превысила оперативность реакции исполнительных органов принимающих и транзитных государств.

Целью данной работы является выявление степени вовлеченности и направления усилий ключевых акторов пограничного кризиса — США и Мексики — в осуществлении практик экстернализации миграционной политики. Обострение на пограничном пространстве рассматривается не только в проекции двусторонних отношений, но и в рамках системы субрегиональной мобильности, в которую также входят государства, удаленные от обозначенного рубежа. Системный подход позволяет рассматривать действия участников, исходя из их функций в сложившейся структуре, а также оценить влияние этих шагов на другие компоненты системы. Исследование опирается на методологию сравнительного анализа действий государств в условиях беспрецедентного притока переселенцев и беженцев. В качестве критериев сравнения выделяются количественные показатели миграционных потоков, а также действия властей, реализуемые в стратегии экстернализации миграционной политики.

Термин экстернализация используется для выделения инструментов миграционной политики, которые применяются за пределами собственных государств [1]. Объемное исследование действий государств, позволяющих удерживать беженцев в странах их происхождения или на транзитном пространстве, используя лагеря беженцев, соглашения о реадмиссии и договоры о безопасности с третьими странами, написано американским социологом Дэвидом С. Фитцджеральдом [2]. Объектами анализа были правовой режим нынешнего экстерриториального миграционного контроля и сдерживания [3], а также стратегия аутсорсинга миграционной политики [4]. Понимание того, что «даже самая успешная интеграция иммигрантов не сможет в долгосрочной перспективе решить проблему возрастаания миграционных потоков из менее благополучных регионов мира» [5, с. 21], приводит к тому, что в рамках миграционной политики отношения с другими странами тесно увязываются с вопросами безопасности и охраны границ. Это подразумевает не только использование инструментов сдерживания, но реализацию программ развития за пределами своих стран для предотвращения или снижения силы выталкивающих факторов.

Можно отметить, что опорным документом, к которому апеллируют руководители государств латиноамериканского региона, стала «Лос-Анджелесская декларация о миграции и защите» (*Los Angeles Declaration on Migration and Protection*) [6], принятая на полях IX Саммита Америк в июне 2022 г. В этом документе, продвигавшемся США, наряду с традиционными тезисами о приверженности принципам безопасной миграции, были включены новые элементы, в том числе необходимость «обеспечения продуктивной и достойной жизни людей в странах их происхождения». К задачам государства были отнесены содействие добровольному и безопасному возвращению мигрантов, их реинтеграция в соответствии с национальным законодательством. В Лос-Анджелесской декларации прописаны

важные принципы, характерные для политики экстернализации — расширение программ развития для «искоренения причин миграции», право государства на осуществление депатриации мигрантов.

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

За последние пять лет возросшее число нелегальных пересечений мексикано-американской границы показало неэффективность односторонних мер контроля, что поставило вопрос поиска механизмов взаимодействия. Перераспределение нагрузки и ответственности за ситуацию на границе превратилось в серьезную проблему мексикано-американских отношений. Так, под угрозой разрушительных тарифов, объявленных президентом США Дональдом Трампом (2017—2021 гг.), в 2019 г. мексиканские власти согласились на изменение формата работы с просителями убежища. Основой политики стали Протоколы о защите мигрантов (*Migrant Protection Protocols, MPP*), также известные как программа «Остаться в Мексике» (*Remain in Mexico*). На практике это означало возвращение в Мексику людей, которые искали убежище в США. Рассмотрения своих заявлений эти люди должны ждать, находясь в Мексике. Такая мера распространялась на людей из стран, где испанский является основным языком, а также на Бразилию, но по факту связывалась с наплывом караванов мигрантов из государств Центральной Америки. Однако «правительство США не оказывало поддержки людям, отправленным в Мексику, оставляя их на произвол судьбы. В некоторых приграничных районах мексиканское правительство создало приюты, в которых могла разместиться лишь часть людей», — отмечали наблюдатели [7]. Включение в эту программу вынуждало людей месяцами ждать решения по их делам. За год действия с января 2019 г. по январь 2020 г. по меньшей мере 70 тыс. человек были возвращены в латиноамериканскую страну в рамках *MPP*. Принципиальным отличием от практики депортации стало то, что Мексика согласилась принимать граждан третьих государств. Эта мера стала одним из ярких примеров стратегии экстернализации в отношениях между странами.

Однако пандемия коронавируса повлекла за собой грандиозный сдвиг в сложившихся механизмах обеспечения контроля над миграционными потоками в северной части Западного полушария. Односторонние действия администрации Д.Трампа объединили элементы санитарного и миграционного контроля. Их ключевым инструментом стал так называемый Раздел 42 — часть Закона об общественном здравоохранении 1944 г., который был разработан для наделения органов здравоохранения полномочиями по карантину, который распространялся бы на всех, включая граждан США, прибывающих из другой страны [8]. По факту, он запрещал въезд в США только одной категории — людям, пересекающим границы из Мексики или Канады без виз. Мигрантов высыпали либо в страну их происхождения, либо в Мексику, даже если они не были мексиканцами и не говорили по-испански. Раздел 42, по сути, заменил *MPP* в качестве основания для выдворения из страны.

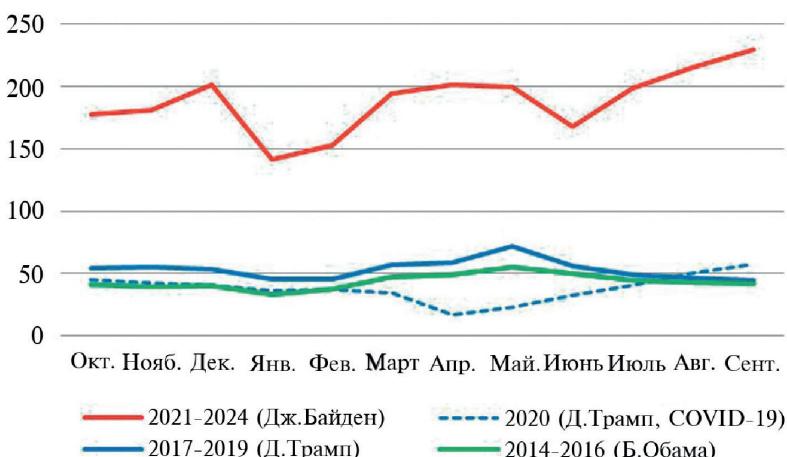
Едва вступив в должность, Дж.Байден (2021 — н/в), как и его предшественник, начал «исправлять ошибки» предыдущей администрации.

Поскольку Дж.Байден победил под эгидой объединительной национальной идеи борьбы с «системным расизмом» и иными проявлениями ксенофобии [9], один из первых его указов касался миграционной политики [10]. Однако инициативы, озвученные в январе 2021 г., отражали идеологический запрос и не учитывали изменившийся под воздействием пандемии глобальный контекст. Как следствие, миграционная динамика обрела непредвиденные очертания.

С точки зрения количественных показателей ситуация на границе на рубеже 2020—2021 гг. не вызывала тревоги: пик активности миграционных караванов, пришедшийся на середину 2019 г., был купирован жесткими мерами, а ограничения на фоне пандемии «заморозили» показатели на низких уровнях (график 1). Все это создало условия для ошибочной оценки потенциала миграционного давления.

График 1

УСРЕДНЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЗАДЕРЖАНИЙ НА ЮГО-ЗАПАДНОЙ ГРАНИЦЕ США ПО ПЕРИОДАМ РАБОТЫ ПРЕЗИДЕНТСКИХ АДМИНИСТРАЦИЙ (тыс.)



Источник: рассчитано автором по данным Таможенной и пограничной службы США (*Customs and Border Protection, CBP*) [11].

Неуправляемый разгон начался с января 2021 г.: за три месяца число задержаний увеличилось более чем в два раза, а к июлю достигло максимального среднемесячного уровня в 213,5 тыс. человек, что фактически в три раза превысило показатель, фиксировавшийся при администрации Д.Трампа. Затем последовал переход к новой «норме» — средний показатель варьировался вокруг 200 тыс. в месяц. Несмотря на то, что администрация Джозефа Байдена начала сворачивать действие *MPP*, 15 августа 2021 г. в рамках судебного иска, поданного штатами Техас и Миссури, федеральный судья обязал администрацию Дж.Байдена «добропорядочно обеспечивать соблюдение и реализацию

MPP» до окончания процедуры законной отмены. Данное решение вынудило США вступить в дипломатические переговоры с Мексикой о возобновлении сотрудничества. В результате 8 декабря 2021 г. произошел перезапуск программы *MPP* — вариант 2.0. Программа по-прежнему требовала от США значительных финансовых и дипломатических затрат на ее поддержание, при этом не было свидетельств того, что возобновление как-либо снизило напряженность на границе. В июне 2022 г. Верховный суд отменил постановление о возобновлении программы, и действие *MPP* было официально прекращено в октябре 2022 г. За полгода функционирования *MPP-2.0* около 7,5 тыс. человек были отправлены в Мексику, что подтвердило низкую эффективность спорной меры. Динамика на границе развивалась в диапазоне новой нормы, и в 2023 г. были достигнуты новые максимумы в сентябре (270 тыс.) и в декабре (302 тыс.). На фоне таких показателей миграционная проблематика вышла на первое место во внутриполитической повестке США.

Изменение политики в части предоставления убежища спровоцировало взрывной приток количества людей к Юго-Западной границе США. Уже летом 2021 г. американская администрация возобновила практику высылки мигрантов в Мексику. Хотя Дж.Байден отменил часть мер своего предшественника, он оставил в силе действие Раздела 42, ставшего юридическим основанием для реализации миграционной политики под «зонтом» санитарных мер.

Отправляя выходцев из Центральной Америки в южную Мексику, официальные лица США утверждали, что люди, ищущие убежища, не будут подвергаться преследованиям со стороны государства, а уязвимые мигранты будут иметь возможность просить защиты в Мексике. Тем не менее депортация выходцев из государств Центральной Америки на южную границу Мексики свидетельствовала о фактическом превращении Мексики в буферную зону в качестве «приграничной территории».

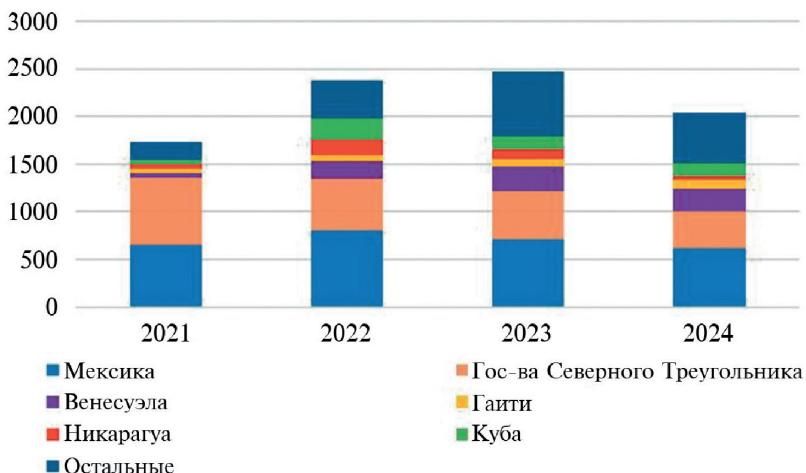
29 июля 2021 г. американская администрация анонсировала Стратегию устранения причин миграции в Центральной Америке. Эта стратегия должна стать основой для целенаправленных усилий по созданию справедливой, упорядоченной и гуманной иммиграционной системы [12]. Стратегия включала пять компонентов, связанных с решением проблем экономической нестабильности и неравенства, борьбой с коррупцией, укреплением демократии и верховенства закона, а также противодействием активности преступных группировок и сетям торговли людьми. В рамках стратегии было объявлено о выделении 310 млн долл. в качестве срочной помощи для устранения острых причин миграции, в том числе вызванных природными катастрофами. Было выделено более 250 млн долл. из общего объема средств, что должно было позволить оказать помощь более 2 млн человек. В целом набор инструментов, предложенных в стратегии, не был оригинальным. Подобные шаги в той или иной форме предпринимались и ранее, однако оценить реальный эффект от реализации стратегии затруднительно.

НОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

Количественная динамика была не единственным изменением в пограничной проблеме. Новым элементом стала интернационализация потока. Она отразила качественный сдвиг в сложившейся за многие годы региональной миграционной системе с участием Мексики и стран северного треугольника Центральной Америки — Гватемалы, Сальвадора и Гондураса. Накануне пандемии в 2019 г. в общей статистике задержаний на Юго-Западной границе США выходцы из стран северного треугольника составляли 64%, мексиканцы — 24%, а уроженцы остальных стран — 12%. Преобладание субрегионального контекста в миграционной системе ограничивало количество государств, вовлеченных в механизмы стабилизации пограничной ситуации.

График 2

СОСТАВ МИГРАЦИОННОГО ПОТОКА ПО СТАТИСТИКЕ ТАМОЖЕННОЙ И ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ США (тыс. человек)



Источник: Построено по данным CBP [13].

Переломным рубежом стал 2020 г.: количество стран — происхождения мигрантов увеличилось (график 2). Здесь выделялись Венесуэла, Гаити, Никарагуа и Куба, на которые приходилось около половины разросшегося нового сегмента. Появление на границе уроженцев этих стран продолжило процессы, начавшиеся еще до пандемии, и существенный вклад внес венесуэльский миграционный кризис. Этот исход стал крупнейшим в современной Южной Америке [14]. Он начался еще в 2017—2018 гг., и за прошедшие годы, по данным ООН, более 7,7 млн человек покинули Венесуэлу в поисках защиты и лучшей жизни [15]. В преддверии президентских выборов в июле 2024 г. венесуэльская служба изучения общественного мнения *Meganalysis* опубликовала данные, согласно которым, в случае переизбрания Николаса Мадуро в третий раз, 39,3% граждан страны рассмотрели

бы возможность эмиграции [16]. Хотя существует дистанция между намерением и действием, эти цифры свидетельствовали о том, что кризис далек от завершения. Стремление выехать за пределы родной страны захватывало уже наименее обеспеченные слои населения. Несмотря на тяготы пути и отсутствие внятных перспектив на финальном этапе маршрута, люди стали двигаться на север в США, преодолевая разделяющий южную и северную части американского континента Даръенский разрыв. Эта труднопроходимая территория представляет собой заболоченные низины и гористые тропические леса, простирающиеся в южной части Панамы (в провинции Даръен) и северной части колумбийского департамента Чоко. На этой территории нет дорог, передвижение происходит либо на лодках и пирогах, либо по размываемым дождями горным тропам. Несмотря на опасные условия, Даръенский разрыв стал все чаще использоваться для пеших маршрутов миграции.

Другой поток, выделяющийся на Юго-Западной границе США, образовали гаитяне. Их путь, инициированный землетрясением 2010 г., растянулся на много лет. Инфраструктурное строительство в Бразилии в преддверии Чемпионата мира по футболу 2014 г. и Олимпиады 2016 г. открыло возможность покинуть остров и получить временный легальный статус в латиноамериканских странах. Закрытие трудовых вакансий в Бразилии привело к перетеканию рабочей силы в Чили. В 2021 г. в этой стране на тихоокеанском побережье проживали 236 тыс. гаитян [17]. В апреле 2021 г. в Чили вступил в силу более строгий иммиграционный закон, и исполнительные власти начали массовые депортации воздушным путем. На фоне введенных ограничений многие гаитяне решили отправиться в США. Их пеший маршрут проходил, по меньшей мере, через десять стран, в том числе через Даръенский разрыв. Те, кто добирались до северных мексиканских приграничных городов, нередко оставался там, чтобы ждать, возможно, годы, подходящего момента для въезда в США и получения убежища [18]. Так, в Тихуане и других местах появились районы «Маленького Гаити», в которых концентрировались выходцы изカリбской страны и африканских государств. В отличие от жителей Центральной Америки, гаитян, как правило, не депортировали из Мексики, также в 2023 г. 44,2 тыс. уроженцев острова запросили убежище в латиноамериканской стране [19].

Ситуация, касающаяся Кубы, в региональной миграционной панораме всегда была обособленной из-за причин исхода и исключительных норм запроса убежища в США. Однако в середине 2010-х годов очередной региональный кризис, связанный с кубинскими мигрантами, привел к изменению нормативной базы. Тогда одним из последних своих президентских указов Барак Обама (2009—2017 гг.) отменил политику «сухих и мокрых ног», действовавшую с 1995 г. Это означало, что мигрантам без визы не будет разрешен въезд в США, что уравнивало кубинцев с гражданами других стран.

Сильнейшие протесты на Кубе в 2021 г. дали толчок новой волне эмиграции. В совокупности объем нынешнего исхода превысил предыдущие волны — морской переправы из Мариэля в 1980 г. и «кризиса плотов» 1994 г. В отличие от упомянутых «морских кризисов», текущая эмиграция преимущественно су-

хопутная: 2/3 потока пришлись на мексикано-американскую границу. За четыре года пограничный патруль США задержал более 645 тыс. кубинцев.

Четвертым крупным сегментом были никарагуанцы. Никарагуа ранее не была активно вовлечена в субрегиональную миграционную систему. Однако «массовые протестные выступления весны 2018 г. показали, что в стране накопились серьезные противоречия, ранее скрывавшиеся за внешне благополучной макроэкономической картиной» [20, с. 44]. Политическим следствием протестов 2018 г. стало полное искоренение оппозиции. Пандемия коронавируса ухудшила экономические перспективы, и никарагуанцы начали массово покидать страну. Эта динамика видна в статистике, где число задержаний на границе США выросло в три раза — с 50,1 тыс. в 2021 г. до 139 тыс. в 2023 г. [13].

Новые участники миграционного кризиса произвели важную «географическую трансформацию», связав две части американского континента тропами масштабной мобильности. По оценкам панамских властей, миграция через Даръен растет: если в 2021 г. в этом районе границу пересекли более 130 тыс. человек, в основном гватемальцы и кубинцев, то к 2023 г. цифра выросла до 520,1 тыс. человек: 63% мигрантов были гражданами Венесуэлы, 17% — из других стран Южной Америки, 9% — с островов Карибского бассейна, 8% — из Азии и 2% — из Африки [21].

Для властей Панамы сложившаяся ситуация стала управленческим вызовом, ответом на который стали действия, характерные для так называемых транзитных государств. Несмотря на заявления кандидата в президенты Хосе Рауля Мулино, сделанные весной 2024 г., о намерении закрыть Даръен и депатриировать всех людей, власти Панамы предпочли перемещать мигрантов от своей южной границы к северной [22].

В июле 2024 г. между США и Панамой было заключено соглашение, согласно которому Панама приступит к реализации новой программы внешней помощи, финансируемой Государственным департаментом США, направленной на сокращение беспрецедентной нелегальной миграции через регион Даръен. Ключевым инструментом было названо выдворение иностранных граждан, у которых нет законных оснований оставаться в США [23]. Показательно, что при подписании соглашения стороны апеллировали к Лос-Анджелесской декларации: «США работают с 21 партнером по всему региону над принятием скоординированных мер по укреплению стабильности, расширению законных путей передвижения и предоставлению отдельным лицам возможности оставаться там, где они находятся, а также гуманному управлению границами по всей Америке» [23], — отмечалось в американо-панамском соглашении. США также открыли процессинговые центры в Колумбии, Коста-Рике и Гватемале для предварительной проверки десятков тысяч заявлений о предоставлении убежища. Практика двусторонних соглашений со странами, где пролегает маршрут мобильности, стала важной частью механизма экстерниализации управления потоками. Подобные политические инициативы «приводят к иммобилизации потенциальных мигрантов в странах транзита и, по пути, “отбору” и “фильтрации” тех из них, кто считается подходящими для дальнейшей мобильности» [1, с. 4].

Некогда неприветственный Даръенский разрыв превратился в пропускной шлюз пешеходного маршрута из Южной Америки, и эта ситуация вряд ли

изменится в ближайшем будущем. Дарьенский разрыв стал допустимой опцией при планировании миграционного проекта, а риск насилия со стороны наркокартелей, тяжесть пути, угрозы грабежа и насилия уже воспринимаются приемлемыми. Политическая ситуация и стагнация экономического развития подталкивали людей к исходу. Как следствие, на мексикано-американской границе произошло слияние потоков двух кризисных миграционных очагов — венесуэльского и центральноамериканского.

МЕКСИКА И США: СКОВАННЫЕ ОДНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ЦЕПЬЮ

Искать причины пограничного кризиса исключительно в политике администрации Дж.Байдена было бы не вполне корректно. Но факт в том, что ее действия стали важнейшим катализатором, разогнавшим темпы роста числа нелегальных пересечений границы. Волны этой пограничной проблемы расходились по всей стране, воплощаясь в конфликтах федеральных властей и администраций штатов, в спорах об утрате контроля над государственной границей, в непримиримой борьбе двух партий в конгрессе.

В начале 2024 г. кризис усугубился: сообщения о ежедневном задержании на границе около 10 тыс. человек составляли основу медийного фона. Любые попытки администрации Дж.Байдена трансформировать регламент работы с запросами убежища встречали в конгрессе сопротивление республиканского большинства [24]. Все решения о выделении финансовой помощи Израилю и Украине увязывались с финансированием системы безопасности на Юго-Западной границе страны. Была также отклонена и двухпартийная инициатива изменения миграционного законодательства, предложенная в феврале 2024 г. Желание продемонстрировать беспомощность демократической администрации в преддверии президентских выборов перевешивало практическую необходимость.

Тем не менее с начала 2024 г. стало заметно снижение количества случаев нелегального пересечения границы. Эту динамику подкрепил президентский указ «Объявление об обеспечении безопасности границы» [25], изданный 4 июня 2024 г. Наиболее яркой мерой становилась приостановка и ограничение въезда, если ежедневное число задержаний в течение семи дней будет превышать 2,5 тыс. Хотя статистика показывала серьезное сокращение, этот эффект также связывался с действиями, которые были реализованы правительством Мексики.

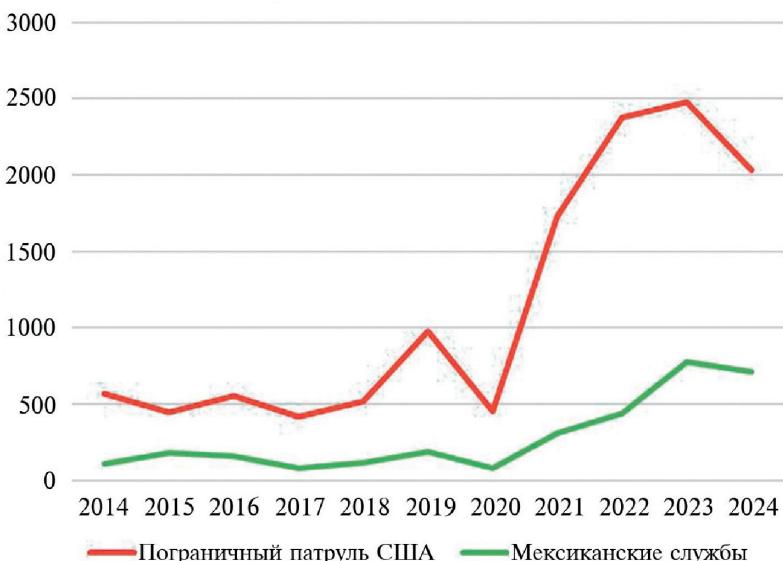
Мексика является вторым ключевым актором в развитии ситуации на границе. Кратное увеличение потока желающих попасть в США привело к тому, что Мексика стала совмещать две функции — страны-донора и территории транзита [26]. Такое наложение сопряжено с реализацией совершенно различных стратегий управления миграций.

На протяжении долгого времени мексиканская сторона несколько отстранялась от настойчивых призывов США активнее осуществлять миграционный контроль (график 3). На представленном графике наглядно видны различия интенсивности действий служб контроля за миграцией. Если американская статистика касается числа задержаний на границе (*encounters*), то данные латиноамериканской стороны учитывают число протоколов (*presentación*), составленных службами Национального института миграции (*Instituto Nacional de Migración*).

nes, INM) на всей территории страны. Статистика отражает совокупное количество иностранцев (взрослых, а также детей и подростков), которые не смогли подтвердить законность пребывания на территории Мексики (категории *presentados/canalizados*). В основе действий INM лежит Закон о миграции 2011 г., согласно которому нахождение на территории страны без официальных документов декриминализировано, а «нелегальный миграционный статус сам по себе не является предпосылкой для совершения преступления» (ст. 2)*. После 2021 г. активность INM существенно выросла.

Г р а ф и к 3

ЧИСЛО ЗАДЕРЖАНИЙ МИГРАНТОВ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ СЛУЖБАМИ



Источник: составлено по данным CBP [11] и Министерства внутренних дел Мексики (*Secretaría de gobernación, Segob*) [27].

В целом увеличение транзитного миграционного потока не относится к числу наиболее острых проблемы для мексиканского общества. Так, в перечень пяти животрепещущих тем входят отсутствие безопасности (60,5%), рост цен (44,1%), проблемы здравоохранения (30,5%), безработица (27,6%) и недостаток воды (27,5%) [28]. Первые две лидируют с большим

* Процедура работы с задержанными также регулируется Законом о миграции: срок оформления задержанных не может превышать 36 часов (ст. 68). В дальнейшем для урегулирования миграционного статуса или оказания помощи в возвращении человек находится в миграционном центре, а срок пребывания в нем не может превышать 60 рабочих дней. После чего мигранту могут предоставить статус временного пребывания с разрешением на получение заработной платы (*la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración*) (ст. 111). Принудительное возвращение и депортация могут быть осуществлены только в страну происхождения (ст. 121).

отрывом, а миграционная проблематика, несмотря на взрывной рост присутствия иностранцев, не входит в список десяти наиболее актуальных. Это существенно отличает мексиканское общественное мнение от североамериканского, где миграционные вопросы играют важнейшую роль в политическом дискурсе.

В целом сочувствие к мигрантам отражают и итоги исследования «Роль Мексики в миграции из Центральной и Южной Америки». Оценивая трансграничную мобильность как глобальное явление, 85% опрошенных полагали, что миграция должна быть разрешена при условии соблюдения законных требований властей каждой страны, 13% считали, что она должна быть разрешена независимо от того, выполняются ли указанные предписания или нет, и только 2% выступали за ограничение [29]. В целом семь из десяти человек положительно относились к мигрантам. Однако, если в южных пограничных штатах Табаско и Чьяпас, где трансграничное движение очень интенсивно, 82% придерживались позитивного мнения, то в штатах с умеренной интенсивностью потока — Тамаулипас, Мехико и Тласкала — процент снижался до 70% [29]. Считать, что увеличение количества выходцев из других стран не волнует мексиканцев, было бы неверно, но общую оценку можно расценивать как сочувствие. И эта оценка не формулирует запрос на изменение текущего положения, что отражается на векторе политики мексиканских властей.

Официальная позиция мексиканского правительства остается неизменной. На традиционной пресс-конференции 5 июня 2024 г. Андрес Мануэль Лопес Обрадор (2018 — 2024) отметил, что в Мексике не воспринимают мигрантов как проблему, а возможности урегулирования возникающих двусторонних противоречий он видел в том, чтобы США депортировали людей напрямую, без промежуточной высылки в Мексику. «В любом случае мы сотрудничаем и помогаем президенту Байдену», — подытоживал мексиканский президент [30]. Эти заявления прозвучали буквально на следующий день после того, как Дж.Байден подписал указа об обеспечении безопасности на границе.

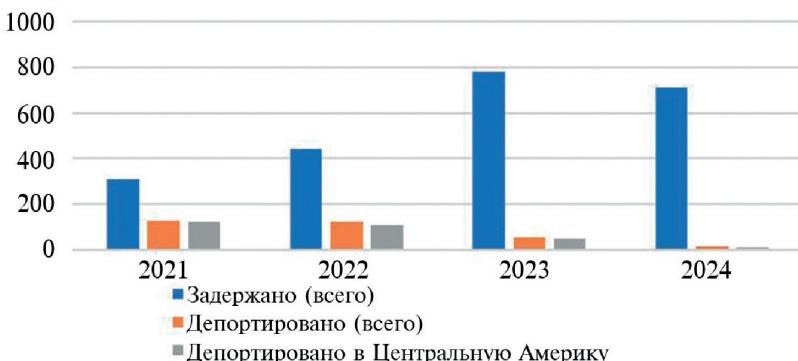
Преемственность позиции демонстрировала и избранный президент Клаудия Шейнбаум Пардо. Она последовательно стоит на позиции необходимости решать проблемы, приводящие к эмиграции: «Миграция — это не преступление. Люди едут в США в поисках работы, поэтому для сокращения исхода нужно инвестировать в страны исхода и развивать их. Мы много раз говорили: вместо того, чтобы строить стены, нужно поддерживать страны и людей» [31].

Мексика только начинает реализовывать программы, способствующие развитию государств — происхождения мигрантов. Внимание мексиканских властей сфокусировано на ближайших центральноамериканских странах. С ними связаны не только соглашения об облегченном пересечении границы для жителей прилежащих регионов, но и программы, направленные на развитие образования и возможностей труда, в частности, такие, как «Молодежь строит будущее» (*Jóvenes Construyendo el Futuro*) и «Сея жизнь» (*Sembrando Vida*). Результативность осуществления программ объективно оценить довольно трудно, и их эффект прогнозируется в неопределенном будущем. Как следствие, одним из доступных инструментов управления миграционными потоками для Мексики остается практика депортаций.

Парадоксально, но обострение на мексикано-американской границе рубежа 2023—2024 гг. не отразилось на интенсивности отправки иностранцев в родные страны (график 4). Возникла обратная ситуация: количество таких граждан значительно сократилось. При этом основными контрагентами оставались ближайшие соседи — Гватемала и Гондурас. Относительное расширение географии наблюдалось лишь в 2022 г., когда были наложены каналы репатриации в Венесуэлу, Эквадор, Колумбию, а также на Кубу и Гаити.

График 4

ДИНАМИКА ЗАДЕРЖАНИЙ И ДЕПОРТАЦИИ МИГРАНТОВ В МЕКСИКЕ (тыс. человек)



Источник: построено автором по данным Segob [27].

Несмотря на снижение показателей депортации, осенью 2023 г. мексиканские власти организовывали шесть рейсов каждую неделю, чтобы вернуть мигрантов в Гватемалу, Гондурас и Сальвадор, а также изучали возможность расширения этой практики на Эквадор, Венесуэлу и Колумбию. Подобные намерения обрели конкретные очертания, когда 1 марта 2024 г. параллельно с проведением VIII саммита Сообщества латиноамериканских и Карибских государств в Сент-Винсент и Гренадинах было подписано соглашение о добровольном возвращении венесуэльских беженцев и мигрантов [32]. План получил название «Возвращение на родину» (*Vuelta a la Patria*). В рамках договора Мексика взяла на себя обязательство предоставить возвращающимся мигрантам ежемесячную стипендию в размере 110 долл. в течение шести месяцев и гарантии трудоустройства. К реализации этой части соглашения планировалось привлечь венесуэльские компании *Polar* и *PDVSA*, а также мексиканские *Bimbo* и *Femsa* [33]. По словам министра иностранных дел Мексики Алисии Барсены, депортация — не единственная мера, касающаяся транзитных мигрантов. 50 мексиканских компаний обязались создать 10 тыс. рабочих мест для мигрантов, которые останутся в Мексике. Для реализации программы предполагалось задействовать инфраструктуру программ «Молодежь строит будущее» и «Сея жизнь». В свою очередь правительство Н.Мадуро возобновило план репатриации

«Великая миссия возвращения на родину», в рамках которого в июле 2024 г. рейсом из Мексики прилетел 261 человек. В разгар президентской предвыборной кампании в аэропорту их встречал министр иностранных дел Иван Хиль [34].

Некоторые противоречия, зафиксированные в графике 4, ставят вопрос о том, что происходит с этими людьми. Ситуация похожа на проведение внутренних «депортаций» с северной границы на южную, когда уполномоченные органы «автобусами» массово отправляют мигрантов в специализированные пункты, находящиеся в глубине страны или ближе к южной границе» [35]. Такая практика нередко сопровождается обвинениями в злоупотреблениях со стороны мексиканских уполномоченных служб. [36].

Несмотря на то что Мексика на несколько месяцев замедлила приток новых людей к северной границе, из-за резкого увеличения времени ожидания приема в рамках программы *CBP One** давление будет вновь расти. В 2023 г. программа стала единственным вариантом для кубинцев, гаитян, никарагуанцев и венесуэльцев получить разрешение на въезд для граждан этих стран в рамках специальных программ. Однако обработка заявлений стала занимать много времени, период ожидания на территории Мексики растягивался на месяцы, а сама процедура записи на собеседование стала походить на лотерею.

В конце декабря 2023 г. на фоне рекордных показателей задержаний на границе госсекретарь США Энтони Блинкен и министр внутренней безопасности Александро Майоркас посетили Мехико и провели переговоры с мексиканским руководством. Вскоре после их визита «наблюдатели отметили резкое увеличение количества операций и задержаний, производимых уполномоченными службами. Национальная гвардия, военные и *INM* установили новые контрольно-пропускные пункты на основных дорогах и усилили патрулирование в известных зонах транзита» [35]. Эти действия были весьма прагматичны. За последние десять лет под давлением различных американских администраций Мексика неоднократно усиливала контроль на своей южной границе с Гватемалой и удержала рекордное количество транзитных мигрантов. В то же время в позиции А.М.Лопеса Обрадора произошли заметные изменения. Если в 2018 г., став главой государства, он активно отстаивал суверенитет мексиканской политики, будучи противником выполнения «грязной работы» за США в области миграции, то вследствие его подход трансформировался. Пограничная проблема стала своеобразной разменной картой: уступки давлению американской администрации развязывали руки в реализации внутренних реформ. Попытка провести электоральную реформу и реорганизовать судебные органы была расценена частью общества как опасная эрозия демократических институтов. Тем не менее эти шаги не вызвали активной реакции в Вашингтоне. В то же время возросшие обязанности по контролю за миграцией и возникшая взаимозависимость дали возможность мексиканским переговорщикам

* *CBP One* — приложение для смартфона, запущенное 28 октября 2020 г. Таможенной и пограничной службой США (*Customs and Border Protection, CBP*), стало единственным способом, с помощью которого мигранты, добирающиеся до мексикано-американской границы, могут заранее записаться на прием для оформления документов запроса убежища [37].

обсуждать с США вопрос о расширении возможностей для легального въезда мексиканских мигрантов по временным рабочим визам и по другим программам.

Однако текущее положение неустойчиво. Мексика, сталкивающаяся с серьезными проблемами в области безопасности, не может удерживать такое большое количество людей в «подвешенном» состоянии на протяжении длительного периода. В какой-то момент рычаги искусственного сдерживания ослабнут, и накопленное давление вновь разрядится на мексикано-американской границе.

Ситуация трансформировалась из регионального феномена в более масштабное явление. В нем соединились два крупных фактора — центральноамериканский и венесуэльский кризисы. Переговорный процесс требовал участия не только уполномоченных лиц США, Мексики и государств северного треугольника, но и государств, отношения с которыми затруднены логистическими, финансовыми и политическими проблемами. Поскольку в каждой из стран есть свои причины исхода населения, то универсального средства для купирования кризиса для принимающих и транзитных сторон не существует. В отсутствие универсального решения такое структурное усложнение привело к необходимости реализации широкого круга конкретных шагов и налаживания взаимодействий с увеличивающимся количеством субъектов миграционной политики.

В то же время интересы сторон практически не совпадают. Надо признать, что американская стратегия экстернализации имеет значительно более глубокую историю и широкую географию мер и соглашений. Они выходят за рамки стран ближнего круга. Мексика только начинает играть на этом поле, и в настоящее время характерными чертами ее стратегии являются шаги, связанные с ужесточением контроля и мерами депортации. Попытки внедрить программы развития проектируются на соседние страны, и говорить об эффективности этих программ преждевременно. В подобных обстоятельствах действия США и Мексики вынужденно синхронизируются, хотя каждая из сторон будет рассматривать условия такого сотрудничества с позиций собственной выгоды.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Stock I., Üstübici A., Schultz S.U. Externalization at work: responses to migration policies from the Global South, *Comparative Migration Studies*, 2019, N 7, 9 p. Available at: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/migrationpoliciesglobalsouth> (accessed 30.08.2022).
2. Fitzgerald D.S. *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. Oxford University Press, 2019, 376 p.
3. Gammeltoft-Hansen Th., Feith Tan N. Extraterritorial Migration Control and Deterrence. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, 2021.
4. Потемкина О.Ю. Экстернализация политики миграции и убежища в центре внимания Евросоюза. *Европейский Союз: факты и комментарии*. М., 2023, № 114, с. 66-70 [Potemkina O.Yu. Eksternalizatsiya politiki migrantsii i ubezhishchha v tsentre vnimaniya Evrosoyuza [Migration and Asylum Policy Externalization in the Focus of the European Union]. *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii*. Moscow, 2023, N 114, p. 66-70. (In Russ.)].
5. Биссон Л. С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. М., 2018, № 5, с. 21-28 [Bisson L.S. Vneshnee izmerenie migrantsionnoi politiki ES: instrumenty i vygody [The external di-

- mension of the EU migration policy: tools and benefits], *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN*. Moscow, 2018, N 5, p. 21-28. (In Russ.).
6. Los Angeles Declaration on Migration and Protection. 10.06.2022. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/> (accessed 30.08.2024).
7. The “Migrant Protection Protocols”. American Immigration Council. 01.02.2024. Available at: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/migrant-protection-protocols> (accessed 30.06.2024).
8. Q&A: US Title 42 Policy to Expel Migrants at the Border. Human Rights Watch, 08.04.2021. Available at: <https://www.hrw.org/news/2021/04/08/qa-us-title-42-policy-expel-migrants-border> (accessed 30.08.2022).
9. Шумилина И.В. Иммиграционная реформа Дж. Байдена: «американская мечта» возрождается? *США и Канада: экономика, политика, культура*. М., 2021, № 7, с. 19-33 [Shumilina I.V. Immigratsionnaya reforma J.Baidena: «amerikanskaya mechta» vozrozhdaetsya? [J.Biden's Immigration Reform: "the American Dream" Reborn?], *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. Moscow, 2021, N 7, pp. 19-33 (In Russ.).
10. President Biden Outlines Steps to Reform Our Immigration System by Keeping Families Together, Addressing the Root Causes of Irregular Migration, and Streamlining the Legal Immigration System, White House Fact Sheet, 02.02.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/02/fact-sheet-president-biden-outlines-steps-to-reform-our-immigration-system-by-keeping-families-together-addressing-the-root-causes-of-irregular-migration-and-streamlining-the-legal-immigration-syst/> (accessed 30.08.2022).
11. CBP. Southwest Land Border Encounters. Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (accessed 30.07.2024).
12. Strategy to Address the Root Causes of Migration in Central America, White House Fact Sheet, 29.07.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/29/fact-sheet-strategy-to-address-the-root-causes-of-migration-in-central-america/> (accessed 30.08.2022).
13. CBP. Nationwide Encounters. Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters> (accessed 30.07.2024).
14. Кудеярова Н.Ю., Розенталь Д.М. Венесуэльский миграционный кризис: демография, нефть и государство. *Латинская Америка*. М., 2020, № 6, сс. 42-56 [Kudeyarova N.Yu., Rozental D.M. Venesuel'skii migratsionnyi krizis: demografiya, neft' i gosudarstvo [Venezuelan Migration Crisis: Demography, Oil and the State], *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2020, N 6, pp. 42-56. (In Russ.).
15. Venezuela situation. UN HCR. Available at: <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation> (accessed 30.07.2024).
16. Meganalisis. Encuesta CATI Meganalisis. Verdad Venezuela. Abril 2024. Resultados Públicos. Available at: <https://www.encuestadormeganalisis.com/encuestas-publicadas> (accessed 30.06.2024).
17. KNOMAD, World Bank. Bilateral migration matrix. 2021. Available at: <https://www.knomad.org/data/migration/emigration> (accessed 30.08.2022).
18. Watson J., Lozano J.A., Spagat E. Haitian trip to Texas border often starts in South America. *Apnews*, 21.09.2021. Available at: <https://apnews.com/article/technology-mexico-texas-caribbean-united-states-ac7f598baf44b3f95b786d2d800f3ce> (accessed 30.08.2022).
19. México: esperanza de un nuevo hogar 2023. Principales resultados ACNUR México. Available at: <https://www.acnur.org.mx/media/mexico-esperanza-de-un-nuevo-hogar-2023-principales-resultados-acnur-mexico> (accessed 30.04.2024).
20. *Nicaragua: эволюция революции*. М., ИЛА РАН, 2021, 168 с. [Nikaragua: evolyutsiya revolyutsii [Nicaragua: the evolution of the Revolution]. Moscow, ILA RAN, 2021, 168 p. (In Russ.).
21. Torrado S. “Cerrar el Darién”: el drama migratorio pasa desapercibido por Ciudad de Panamá. *El País*, 04.05.2024. Available at: <https://elpais.com/america/2024-05-04/cerrar-el-darien-el-drama-migratorio-pasa-desapercibido-por-ciudad-de-panama.html>; (accessed 30.06.2024).

22. Montoya-Galvez C. Record number of Venezuelan migrants crossed U.S.-Mexico border in September, internal data show, *CBS news*, 04.10.2023. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/venezuelan-migrants-us-mexico-border-september-numbers/> (accessed 30.08.2024).
23. United States Signs Arrangement with Panama to Implement Removal Flight Program. 01.07.2024. Available at: <https://www.dhs.gov/news/2024/07/01/united-states-signs-arrangement-p panama-implement-removal-flight-program> (accessed 30.07.2024).
24. Кочегуров Д.А. Миграционный кризис при Дж. Байдене: новые тренды. *Россия и Америка в XXI веке*. М., 2023, № 5 [Kochegurov D.A. Migratsionnyi krisis pri Dzh.Baidene: novye trendy [Migration crisis under j. Biden administration: new trends], *Rossiya i Amerika v XXI veke*. Moscow, 2023, N 5 (In Russ.).
25. A Proclamation on Securing the Border. 04.06.2024. The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/06/04/a-proclamation-on-securing-the-border/> (accessed 30.06.2024).
26. Кудеярова Н.Ю. Миграционная трансформация в Мексике: вызовы и новые возможности для правительства А.М.Лопеса Обрадора, *Латинская Америка*. М., 2021, № 7, с. 6-21 [Kudeyarova N.Yu. Migratsionnaya transformatsiya v Meksike: vyzovy i novye vozmozhnosti dlya pravitel'stva A.M.Lopesa Obradora [Migration transformation in Mexico. Challenges and New Opportunities for the a. M. Lopez Obrador Government], *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2021, N 7, p. 6-21 (In Russ.).
27. *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. Available at: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos (accessed 30.08.2024).
28. INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2023. Septiembre, 2023. Available at: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/> (accessed 30.03.2024).
29. Perspectiva sobre las personas migrantes, su trayectoria y estancia en el territorio mexicano. 17.04.2024. Available at: <https://opinionpublica.uvm.mx/estudios/perspectivas-sobre-las-personas-migrantes-su-trayectoria-y-estancia-en-el-territorio-mexicano/> (accessed 30.06.2024).
30. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 5 de junio de 2024. 05.06.2024. Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-5-de-junio-de-2024> (accessed 30.08.2024).
31. "La migración no es un asunto de crimen", afirma Claudia Sheinbaum, *El Universal*, 19.07.2024. Available at: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/la-migracion-no-es-un-asunto-de-crimen-afirma-claudia-scheinbaum/> (accessed 30.07.2024).
32. Pineda P. Retornan a 80 venezolanos desde México bajo el Plan Vuelta a la Patria. *El Economista*, 21.03.2024. Available at: <https://www.economista.com.mx/internacionales/Retornan-a-80-venezolanos-desde-Mexico-bajo-el-Plan-Vuelta-a-la-Patria-20240321-0148.html> (accessed 30.03.2024).
33. Domínguez P. Migrantes venezolanos regresarán a su país en programa 'Vuelta a la Patria': SRE, *Milenio*, 21.03.2024. Available at: <https://www.milenio.com/politica/sre-firma-convenio-vuelta-patria-venezuela> (accessed 30.04.2024).
34. El gobierno reactiva su plan de vuelta a la patria con 261 migrantes procedentes de México, *El Nacional*, 16.07.2024. Available at: <https://www.elnacional.com/venezuela/el-gobierno-reactiva-su-plan-de-vuelta-a-la-patria-con-261-migrantes-procedentes-de-mexico/> (accessed 30.07.2024).
35. Isaacson A. Why Is Migration Declining at the U.S.-Mexico Border in Early 2024? WOLA, 18.04.2024. Available at: <https://www.wola.org/analysis/why-is-migration-declining-at-the-u-s-mexico-border-in-early-2024/> (accessed 30.06.2024).
36. Estrada J. Operativo de Guardia e INM en Chihuahua para frenar a 700 extranjeros. *La Jornada*, 10.04.2024. Available at: <https://www.jornada.com.mx/2024/04/10/politica/013n3pol> (accessed 30.05.2024).

37. CBP One: An Overview. American Immigration Council. 02.06.2023. Available at: [https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/cbp-one-overview_\(accessed 30.08.2023\).](https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/cbp-one-overview_(accessed 30.08.2023).)

Nadezhda Yu.Kudayarova (n.kudayarova@yandex.ru)

Ph.D. (History), Head of the Center for Political Studies, Institute of Latin America,
Russian Academy of Sciences (ILA RAS)

Bolshaya Ordynka Str., 21/16, 115035 Moscow, Russian Federation

The crisis at the Mexican-American border and the migration policy externalization practices

Abstract. The article treats the crisis situation on the Mexican-American border. The migration flow new characteristics analysis shows that two sources of migration tension in the Western Hemisphere – the Venezuelan and Central American crises - are partly united. The migration policy externalization pursued by the US in Mexico as well as other countries of the region has become an important element of the flow containment strategy. In turn, Mexico is beginning to take steps to implement development programs in some migrant origin countries. While the US and Mexico' actions are forced to synchronize by the current crisis situation, each country focuses on its own strategy to reduce tension on the shared border.

Key words: Mexico, USA, migration crisis, border, externalization, deportation, refugees.

DOI: 10.31857/S0044748X24120015

Received 31.07.2024.