

УДК: 314.74

DOI: 10.31857/S268667300015577-4

Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения)

Н.Ю. Кудеярова

Институт Латинской Америки Российской академии наук (ИЛА РАН).

Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763> e-mail: n.kudeyarova@yandex.ru

Резюме: Трансформация миграционных потоков в Западном полушарии началась за несколько лет до пандемии. Её примерами могут служить два очага напряжённости – кризис караванов мигрантов из государств Центральной Америки и венесуэльский миграционный кризис. Закрытие границ, спад экономической активности – всё это негативно отражалось на причинах и условиях миграции. В период работы администрации Д. Трампа американская политика имела антимиграционную направленность, а с началом пандемии её вытеснила санитарная политика. Несмотря на ограничения мобильности, к 2021 г. интенсивность проникновений на юго-западной границе США вышла на допандемический уровень. На этом фоне новые инициативы администрации Дж. Байдена, связанные с принятием комплексной миграционной реформы, могут вызывать активное сопротивление в Конгрессе.

Ключевые слова: США, Мексика, Центральная Америка, миграционный кризис, миграционный транзит, миграционная реформа, караваны мигрантов

Благодарность: Материал подготовлен при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-014-00023 «Трансформация региональных моделей международных отношений в Западном полушарии»).

Для цитирования: Кудеярова Н.Ю. Миграционная проблематика в американо-латиноамериканских отношениях (конфликты и решения). *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 51 (7): 76–82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4

Migration Issues in the U.S.-Latin American Relations (Conflicts and Solutions)

Nadezhda Yu. Kudeyarova

Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences.

21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763> e-mail: n.kudeyarova@yandex.ru

Abstract: The Western Hemisphere migration flows have started to transform a few years before the pandemic. The two centers of mobility tension – The crisis of Central American migrant caravans and the Venezuelan migration crisis are examples of this transformation. The closure of borders as well as the economic activity decline have inflicted a negative impact on the migration causes and conditions. The initially anti-immigration policy of D. Trump's ad-

ministration was replaced by a sanitary policy after the pandemic start. Despite the mobility limitations, the intensity of U.S. Southwest Border apprehensions has reached a pre-pandemic level by 2021. The Joe Biden's Administration new immigration reform initiatives may attract an active resistance in Congress on this background.

Keywords: USA, Mexico, Central America, migration crisis, migration transit, migration reform, migrant caravans

Acknowledgements: The study was funded by the Foundation for Basic Research as part of the research project 20-014-00023.

For citation: Kudeyarova N.Yu. Migration Issues in the U.S.-Latin American Relations (Conflicts and Solutions). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (7): 76-82. DOI: 10.31857/S268667300015577-4

В современных государствах миграционный аспект оказывает многостороннее влияние: в экономической сфере развитых стран активный приток иностранных граждан воспринимается как рабочие руки и потенциал развития, в политической проекции – как дополнительные голоса избирателей. Однако в сфере безопасности значительное миграционное вливание нередко позиционируется как угроза стабильности. В совокупности это делает миграционную тематику ареной идеологических споров, где каждая из сторон использует аргументы, подкрепляющие её позиции.

Объективные данные говорят о том, что уровень международных миграций растёт во всём мире, а Западное полушарие было и остаётся пространством самой активной мобильности населения мира. Такая ситуация определяется двумя факторами. Будучи крупнейшей экономикой, Соединённые Штаты традиционно притягивают мигрантов со всего мира. В то же время Латиноамериканский регион, благодаря демографической динамике, остаётся донором человеческих ресурсов. Согласно оценкам Отдела народонаселения ООН, страны Латинской Америки и Карибского бассейна были родиной примерно 15% мировой численности мигрантов, что составляло 40,5 млн человек. Это значение фактически в два раза превышало долю жителей стран Латино-Карибской Америки (8,6%) в населении мира.

Миграционные процессы в Западном полушарии во многом отражают демографическую и социально-экономическую динамику. Часть причин, стимулирующих мобильность, имеет долгосрочный характер. Говоря о демографических основаниях, мы подчёркиваем не абстрактную «избыточность» населения, а влияние его активного роста на наличие значительной молодой, экономически активной когорты. Вкупе с тем фактом, что экономики ряда латиноамериканских стран, прежде всего Центральной Америки, не могут справиться с избыточным предложением трудовых ресурсов, это ведёт к диспропорции на рынке труда. При синхронизации с политической нестабильностью и хроническими проблемами безопасности исход населения становится массовым. Как следствие, политические и экономические причины

наблюдаемых миграционных кризисов усиливаются демографической составляющей.

Ввиду того, что американская политика находится в фокусе пристального внимания, основной акцент автор сделал на латиноамериканский контекст отношений.

«Золотое десятилетие» экономического процветания нулевых годов XXI века, сопровождавшееся ростом цен на товары сырьевого экспорта из латиноамериканских стран, сменилось периодом медленного экономического роста и значительного сужения возможностей финансовой поддержки уязвимых слоёв. Накопленные негативные эффекты вылились в два крупных очага миграционной напряжённости, развернувшихся в разных частях Западного полушария. Это центральноамериканский кризис в северной части континента и венесуэльский миграционный кризис в Южной Америке.

Обращаясь к венесуэльскому примеру, можно отметить, что на фоне пандемии он фактически ушёл из медийной повестки. Однако это не означает, что кризис разрешён. Причины, приведшие к массовому исходу населения, не исчезли. Они были вызваны негативными внутренними политическими и экономическими процессами, и возникшее давление было обращено вовне. За пределами государства продолжают находиться около 4 млн граждан страны. Важно, что сопредельные государства, принявшие основную нагрузку этого исхода, также относятся к числу доноров рабочей силы. Это ограничивало возможности интеграции мигрантов в местный рынок труда. Пандемия, остановившая прежде всего легальную мобильность на континенте, привела к значительному экономическому спаду в Латиноамериканском регионе, и в частности, в ключевых странах приёма венесуэльских беженцев – Колумбии, Эквадоре, Перу, в пограничных штатах Бразилии. Это даёт основания полагать, что данный очаг миграционной напряжённости может обостриться. В разрешение ситуации, вызванной массовым исходом жителей Венесуэлы, были вовлечены международные организации и государства, создававшие фонды для облегчения гуманитарной обстановки в принимающих странах. Венесуэла была и остаётся одним из векторов латиноамериканской политики Вашингтона, что ставит миграционные процессы в определённую зависимость от политического взаимодействия между странами.

Второй очаг миграционной нестабильности находится в северной части континента. Он связан с миграцией в США, в которую вовлечены государства Центральной Америки и Мексика. Напряжённость на мексикано-американской границе с участием мигрантов из стран «Северного треугольника» Центральной Америки – Гондураса, Сальвадора и Гватемалы, стала нарастать с 2014 г. Начало было положено кризисом «детской миграции», когда в течение года на границе задерживались тысячи детей и подростков без сопровождения взрослых. В тот же период в статистике американского пограничного патруля число задержанных граждан центральноамериканских государств

превысило показатель мексиканцев, долгое время доминировавших в этом списке. Активная фаза кризиса была спровоцирована караванами мигрантов в 2018–2019 гг., которые объединяли выходцев из государств «Северного треугольника». Они двигались по территории Мексики в надежде пересечь границу с США. Массовость этого явления и невозможность быстрого купирования развивавшегося кризиса привели к трансформации всей региональной системы миграционного движения.

Ключевую трансформацию претерпели функции Мексики: если в 1990–2000-х годах она была исключительно миграционным донором, то с 2010 г. это качество начало размываться. На протяжении многих лет роль донора миграции определяла характер отношений Мексики с США. Как следствие, проблемы безопасности общей границы, а также урегулирования комплекса вопросов вокруг миграции были предметом преимущественно двустороннего формата отношений между государствами. Однако с 2011 г., когда был впервые зафиксирован отрицательный баланс миграционных потоков с США, Мексика начала постепенно превращаться из безоговорочного донора в государство транзита и приёма мигрантов и беженцев. Это повлекло за собой изменение роли страны в региональной миграционной системе.

Политику Мексики в отношении миграционного транзита стала определять сложившаяся ещё в начале 1990-х годов международная практика. Она состояла в рекомендациях по усилению пограничного контроля, связанного с введением обязательных виз, по расширению охвата информирования мигрантов, проведению депортаций, а также наличию соглашений о принудительном и добровольном возвращении мигрантов на родину. Всё это отражало различные меры усиления режима для мигрантов и беженцев, а также нацеленность на интеграцию мигрантов преимущественно в странах транзита. В то же время стратегия страны – финального реципиента мигрантов состояла в отдалении линии контроля от своей физической границы за счёт переноса ответственности на государство транзита. Именно такую политику мы могли наблюдать в период работы администрации Д. Трампа (2017–2021). Наиболее ярко позиция была представлена в аккаунте американского президента в «Твиттере» (*Twitter*), где он требовал от мексиканской стороны немедленно остановить караваны и закрыть для мигрантов южную границу Мексики. Эти словесные нападки воплотились в реальных шагах в части процедур предоставления международной защиты и статуса беженца. Администрация Д. Трампа отошла от системного видения миграционных процессов в регионе, выбрав приоритет стратегии охраны суверенного пространства. Воплощением этой политики стало принятие в январе 2019 г. Протоколов защиты мигрантов (*Migrant Protection Protocols, MPP*), программы, известной как «Останься в Мексике» (*Remain in Mexico*). Её суть состояла в том, что люди, пришедшие с мексиканской стороны и подавшие заявление на предоставление убежища, должны были дожидаться судебного решения на террито-

рии Мексики. В терминах практики работы с беженцами Мексика стала «третьей безопасной страной».

Несмотря на первоначальные возражения, мексиканская сторона приняла условия Протоколов защиты мигрантов. Мексика настаивала на собственном видении происходящих процессов, подчёркивая системный взгляд на причинно-следственные связи: в миграционной политике Мексика следовала принципам безопасной регулярной (легальной) миграции, которые были закреплены в законе 2011 г., а также придерживалась стратегии Марракешского пакта – Глобального пакта о безопасной миграции. По мнению президента А.М. Лопеса Обрадора, решение проблемы транзитной миграции зависит от состояния безопасности, социально-экономической стабильности и расширения рынка труда в центральноамериканских странах, а не только от усиления пограничного контроля.

Мексика не стала увеличивать градус эскалации с США относительно Протоколов защиты мигрантов. В ответ на вызов караванов она, совместно с УВКБ ООН развернула пункты работы с беженцами на своей южной границе. В 2019–2020 гг. ежегодно принималось около 70 тыс. обращений. По мексиканским данным, было одобрено 48–49% заявлений, что стало одним из наиболее высоких показателей положительных решений в мире. Также были расширены возможности временного трудоустройства в южных мексиканских штатах, созданы специальные программы занятости. Показательно, что Мексика при взаимодействии с Экономической комиссией ООН для Латинской Америки (ЭКЛА) активно включилась в развитие программ занятости и расширения доступа к образованию на территории Сальвадора, Гондураса и Гватемалы. Были запущены программы «Сея жизнь» (*Sembrando Vida*) и «Молодёжь, строящая будущее» (*Jovenes Construyendo Futuro*). Пандемия затормозила реализацию этих программ, тем не менее к ним подключилось несколько тысяч человек.

Однако пандемия существенно ухудшила ситуацию в регионе. Закрытие границ, падение экономик – всё это отражалось непосредственно как на причинах и условиях миграции, так и на самих мигрантах. В США миграционная политика, носившая в период администрации Д. Трампа антимиграционную направленность, была заслонена политикой санитарной. Ограничения мобильности, введённые в связи с пандемией, нарушили хрупкий баланс найденных решений. С 21 марта 2020 г. администрация Д. Трампа ввела запрет на необязательные пересечения границы, который впоследствии неоднократно продлялся. Служба таможенного и пограничного контроля США получила право в ускоренном порядке высылать мигрантов, которые могли представлять опасность для здоровья окружающих. Введённые ограничения отразились на составе задерживаемых на границе: в апреле 2020 г. 69% были мексиканцами. Однако во втором полугодии 2020 г. привычные показатели задержаний выходцев из стран «Северного треугольника» начали расти, что

свидетельствовало о росте миграции даже в обстоятельствах формальных ограничений. К зиме 2020–2021 г. интенсивность проникновений на мексикано-американской границе вышла на доэпидемиологический уровень и впоследствии превзошла показатели предыдущего года. США продолжали оставаться основной целью для людей, бегущих от бедственного положения в странах Центральной Америки.

Вступление в должность президента Дж. Байдена в январе 2021 г. сопровождалось очередным изменением принципов миграционной политики, принятых предшествовавшей республиканской администрацией. Отмена Протоколов защиты мигрантов всколыхнула новую волну напряжённости на мексикано-американской границе. Этот шаг открыл возможность 70 тыс. мигрантов, ожидавших судебного решения, въехать в США. Однако американские чиновники предостерегали их от таких действия, аргументируя позицию необходимостью временного лага для восстановления системы предоставления убежища. Наряду с изменениями политики в отношении беженцев, вновь проявились кризисные черты детской и подростковой миграции. Так, в марте 2021 г. на границе было задержано около 19 тыс. детей и подростков без сопровождения взрослых, что было самым большим ежемесячным показателем в истории США.

На этом фоне администрация Дж. Байдена анонсировала принятие новой всеохватывающей миграционной реформы. По проекту она может открыть путь для получения гражданства сотням тысяч мигрантов без документированного статуса, а также обеспечить защиту молодым мигрантам, которые воспользовались Программой отсроченных действий для детей (*Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA*), известной как «Мечтатели» (*Dreamers*). Однако такой проект может встретить сопротивления различных групп в обеих партиях. Предшествующие три попытки принятия закона, предпринятые с 2001 г., встречали непреодолимое сопротивление в Конгрессе. В качестве аргументов выдвигались опасения, что легализация приведёт к усилению миграционного давления, а следовательно, без обеспечения безопасности на юго-западной границе страны приступать к реформе нецелесообразно.

Обобщая представленные тезисы, можно сделать несколько выводов. В северной части континента, где происходит непосредственное взаимодействие американской и латиноамериканской миграционных сфер, заметна трансформация роли Мексики. Она постепенно отходит от парадигмы исключительно донора рабочей силы, усиливается её роль как транзитного государства. Управление процессом транзита вынуждало мексиканскую сторону более чётко определять контуры внутренней политики, связанные с поддержанием порядка и обязанностью защиты прав мигрантов и беженцев. Преимущество мексиканской миграционной политики, вкуче с усложнением функциональной роли в миграционной системе, позволило поддержать статус страны в двусторонних мексикано-американских отношениях. Важную роль сыграла пандемия, которая

стала дополнительным негативным макроэкономическим фактором, провоцирующим новые волны исхода жителей государств Центральной Америки. Приход новой команды демократов к руководству в США внёс первые коррективы в миграционную политику, долгосрочную результативность которых оценивать преждевременно.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КУДЕЯРОВА Надежда Юрьевна , кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник. Институт Латинской Америки РАН. Российская Федерация, 115035, Москва, ул. Большая Ордынка, д. 21.	Nadezhda Yu. KUDEYAROVA , Candidate of Sciences (History), Leading Researcher, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences. 21, Bolshaya Ordynka St., Moscow, 115035, Russian Federation.
--	---

Материал поступил в редакцию / Received 7.05.2021.

Материал поступил после рецензирования / Revised 17.05.2021.

Материал принят к публикации / Accepted 30.05.2021.