

22.04.22

ПРОБЛЕМА НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ ИЛИ КАК КОНЕЦ ПАНДЕМИИ МОЖЕТ НАЧАТЬ КРИЗИС НА ЮЖНОЙ ГРАНИЦЕ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США (15-21 АПРЕЛЯ)



На прошедшей неделе госсекретарь Энтони Блинкен в сопровождении министра внутренней безопасности Алехандро Майоркаса совершили **визит** в Панаму (19-20 апреля), где состоялась министерская конференция по вопросам миграции. С 20 по 23 апреля, помощник госсекретаря по вопросам населения, беженцев и миграции Джулиета Валлс Нойс **посетила** Мексику для «согласования общих подходов к проблеме вынужденно перемещённых лиц в регионе». Обе поездки продолжают череду официальных мероприятий по вопросам миграции, призванных подготовить почву для всеобъемлющего регионального соглашения. Такое внимание к миграционной проблеме неслучайно: в свете приближающейся даты снятия ковидных ограничений на границах в Вашингтоне забили тревогу о потенциальной волне нелегальных мигрантов. Мобилизуя ресурсы внутри страны, администрация активизировала и внешнеполитические усилия, направленные на перекладывание миграционной проблемы на плечи южных соседей.

Есть ли кризис на южной границе?

Официальные цифры говорят, что есть. В марте количество задержаний за незаконное пересечение границы с Мексикой составило 221,3 тысячи, самый высокий показатель за последние 22 года, отражающий рост в 24% только за последний год. Однако, согласно **опросу** Pew Research от апреля 2021 года, проведенному сразу после предыдущего аналогичного резкого роста задержаний, 54% американцев об этом либо «ничего не слышали», либо «слышали мало». При этом осведомленность зависит от партийной принадлежности. В то время как 72% республиканских избирателей считали в 2021 году незаконную миграцию «очень серьезной проблемой», эту позицию разделяли лишь 29% избирателей-демократов. В апреле 2022 года (на фоне текущей рекордной статистики по задержаниям), Gallup **сообщил**, что 44% демократов проблема нелегальной иммиграции «не заботит вообще», что было самым высоким показателем с начала 2000-х. Количество «крайне обеспокоенных» республиканцев поставило рекорд в прошлом году (76%) и в 2022 осталось вблизи исторических максимумов (68%).

Более того, если бы нелегальная миграция представляла реальную угрозу повседневной жизни американцев (как можно вольно интерпретировать понятие «кризис»), было бы логично предположить, что жители южных штатов, находящихся на передовой борьбы, ощущают её больше других. Однако **исследование** того же Gallup показывает, что обеспокоенность данным «кризисом» жителей Техаса, Нью-Мексико и Аризоны соответствуют значениям в среднем по стране.

Таким образом, общественное восприятие «кризиса на южной границе» оторвано от выраженного в статистике реального положения дел, и скорее, отражает общий тренд социальной поляризации, особенно по вопросам идентичности, в статус которых была возведена проблема нелегальной миграции благодаря «стене» Дональда Трампа. Поэтому те американцы, которых данная проблема беспокоит, обеспокоены очень сильно. Для них ситуация на южной границе, а вернее, то, как она преподносится в потребляемом ими медийном контенте, является реальной и влияет на их политическое поведение. Для другой части общества, находящейся в ином «информационном пузыре», миграционный кризис если не отсутствует вовсе, то не входит в число вопросов, заслуживающих внимания, а значит не скажется на их избирательных предпочтениях. В этом плане ситуацию на южной границе можно назвать «кризисом Шрёдингера», который превращается в головную боль администрации только тогда, когда он появляется на первых полосах газет: либо в контексте «нечеловеческих» условий содержания и обращения с мигрантами (либеральные СМИ), либо в виде очередного надвигающегося «каравана мигрантов» (консервативные СМИ).

«Раздел 42» или почему нельзя заканчивать пандемию

Текущая проблема Джо Байдена заключается в том, что к постоянно обсуждающим проблему нелегальной миграции республиканцам в последние недели присоединяются демократы, среди которых разворачивается жаркая дискуссия относительно «Раздела 42».

«Раздел 42» (Title 42) Кодекса Соединённых Штатов Америки представляет из себя закон 1944 года об общественном здравоохранении (Public Health Service Act),



который наделяет исполнительную ветвь власти особыми полномочиями для охраны общественного здоровья, в том числе, предотвращения распространения заразных заболеваний. В марте 2020 года Центры по контролю над заболеваниями (CDC) использовали данный закон для закрытия границ. В обычные времена, согласно американской конституции, все люди, оказавшиеся на американской территории, вне зависимости от легального статуса, обладают **правом** предстать перед судом (right for a due process), однако после имплементации «Раздела 42» службы правопорядка получили возможность выдворять всех задержанных нелегальных мигрантов за пределы США без судебных разбирательств.

Существование такого права на судебное рассмотрение подразумевало необходимость содержания нелегальных мигрантов в период до суда, что и стало главным вызовом для американских администраций. Барак Обама попробовал решить эту проблему введением принципа «поймай и отпусти» (catch-and-release policy), согласно которому задержанных отпускали под честное слово появиться в назначенный день в суде. Это вызывало критику со стороны республиканцев, видевших в данном подходе причину бесконтрольного роста преступности и нелегального трудоустройства. Именно это негодование канализировал в свой слоган о «стене» Дональд Трамп, который после избрания ввёл политику «нулевой терпимости» («zero tolerance policy»), предписывающую содержать всех нелегальных мигрантов до суда под стражей. Это, в свою очередь, быстро привело к переполнению специализированных учреждений, и как следствие, **ухудшению** условий содержания, а также разделению семей, поскольку юридические процедуры в отношении несовершеннолетних отличаются от взрослых. Распространяемый в СМИ нарратив «детей в клетках» стал кошмаром для Трампа и отошёл на второй план только с началом пандемии и закрытием границ.

Для Джо Байдена, избравшегося, в том числе, с обещанием положить конец «бесчеловечной» миграционной политике Дональда Трампа, пандемия стала спасательным кругом. Пока сохранялась необходимость в социальных ограничениях, продолжал действовать «Раздел 42», а значит, с одной стороны, не было переполненных «миграционных приютов/тюрем», а с другой – обвинений в распространении преступности. Хотя администрация действительно попыталась выполнить предвыборное обещание и приняла **порядка 300** исполнительных решений по вопросу миграции, треть которых отменяла практики Трампа, «Раздел 42» всё это время оставался в силе. Ситуация, однако, начала стремительно меняться в последние недели. Начавшееся в середине марта повсеместное снятие социальных ограничений, кульминацией чего стало нашумевшее решение **суда** об отмене федерального мандата на ношение масок в общественном транспорте, увеличило давление на CDC, которые вынуждены пересматривать коронавирусные предписания. В этом контексте 1 апреля CDC **сообщили** о прекращении действия «Раздела 42» с 23 мая, после чего США вернутся к «обычным практикам контроля миграционных потоков».

Ещё до публикации официального решения CDC начали появляться **предупреждения** о надвигающейся катастрофе. За всё время действия «Раздела 42», на его основании было выдворено за пределы США около **1,7 млн** человек, которые после отмены попытаются попасть на территорию страны, чтобы воспользоваться своим вновь обретенным правом на слушание в суде. Некоторые аналитики, впрочем, призывают



не паниковать раньше времени и **указывают** на то, что использование «Раздела 42» привело к резкому росту (с 7% до 26%) случаев повторных попыток пересечения границы одними и теми же лицами, поэтому на самом деле речь идет о меньшем количестве людей.

Тем не менее, подготовка к такому развитию событий (закрепившемуся в языке вашингтонской бюрократии как «mass migration event») идёт в Вашингтоне полным ходом. Администрация в марте **создала** Координационный центр по юго-западной границе, призванный упростить межведомственное взаимодействие в случае кризиса, а также **выделила** дополнительные 1,5 млрд долл. на организацию содержания и юридического сопровождения нелегальных иммигрантов. Но этого, очевидно, показалось недостаточно, и на этой неделе появились **сообщения** о том, что в администрации идут споры о возможности продления действия «Раздела 42». Тем более что этого требуют отдельные законодатели в обеих палатах Конгресса, которые **внесли** зеркальные билли, напрямую запрещающие отмену «Раздела 42». Это, однако, не осталось незамеченным законодателями, представляющими латиноамериканские группы, и правозащитными организациями, которые давно **критикуют** администрацию за использование пандемии в качестве предлога для отказа спасающимся от «авторитарных режимов» иммигрантам в их правах.

Таким образом, администрация оказалась между умеренными демократами (в первую очередь теми, кому предстоят переборы в этом году), требующими сохранения ковидных ограничений на границе и латиноамериканскими группами влияния (чьи взгляды в Конгрессе представляет влиятельный «Hispanic caucus»), которые назвали отказ от решения CDC неприемлемым. Глядя на это, республиканцы **готовятся** к политическим дивидендам либо от кризиса на южной границе, либо от очередного скандала внутри демократической партии.

Региональное решение для американской проблемы

В таких условиях администрация активизировала действия на внешнеполитическом фронте. Стратегия по решению кризиса на южной границе была сформулирована ещё на заре президентства Байдена и несильно отличалась от традиционного подхода. Назвав данную проблему «региональной», Вашингтон пообещал 4 млрд долл. на **устранение причин** миграции в странах континента – «бедности, коррупции, политической нестабильности» – посредством финансирования «распространяющих демократию» НКО и сил внутренней безопасности. Однако, как **признали** на этой неделе в Госдепартаменте, реализация данной стратегии потребует времени, а надвигающийся кризис требует решений уже сегодня. Поэтому стратегия была несколько отредактирована.

Начиная с октября, вместо борьбы с источниками миграции, администрация заговорила о необходимости распространения «гуманных миграционных практик» в масштабах региона. Реализуя данный подход, в марте в ходе визита Алехандро Майоркаса в Коста-Рику было заключено двустороннее соглашение по миграции (Bilateral Migration Arrangement), **призванное** при помощи США «укрепить» возможности страны по борьбе с организаторами нелегальных миграционных потоков, а также программы по предоставлению убежища внутри самой Коста-Рики. На этой неделе аналогичное соглашение (Arrangement on Migration and Protection) было **заключено** с Панамой, а Госдепартамент сообщил о подготовке договоров с



другими странами. Одновременно **под давлением** США страны региона начали изменять визовые режимы. Так, в сентябре прошлого года Мексика ввела необходимость получения визы для граждан Эквадора, в декабре – для Бразилии, в январе 2022 года – для Венесуэлы. В ноябре требовать визы от кубинцев начали Панама и Доминиканская Республика. В феврале визовый режим в отношении Венесуэлы и Кубы установила Коста-Рика. Такой подход принёс быстрые результаты: в первый месяц действия новых визовых режимов Мексики количество задержаний эквадорцев на южной границе США **сократилось** с 17 577 до 552, а **венесуэльцев** – с 22 779 до 3 000.

По **словам** Госдепартамента, данные меры являются «инвестицией» США в продвижение «гуманного обращения» с мигрантами, а также в повышение управляемости миграционных потоков в рамках Американского континента. Окончательно оформить новый режим Вашингтон надеется в рамках «сильного» пакта на июньском Саммите Америк. Впрочем, эксперты и бывшие чиновники нашли этому более красочные названия: «**аутсорсинг**» строительства стены Трампа, «**оффшорные убежища**», «**перенос американской границы на юг**» – и отметили, что администрация Байдена фактически будет оплачивать решение «кризиса на южной границе США», которое теперь станет бременем для американских соседей, в первую очередь – Мексики, где за первый квартал 2022 года количество обращений на получение убежища **выросло** на 32%. Если Дональд Трамп обещал «заставить Мексику платить за стену», то Джо Байден, очевидно, придумал, как это реализовать на практике, не привлекая внимания американцев, для которых данной проблемы не существует ровно до тех пор, пока об этом не говорят СМИ.

Источник: **Проблема нелегальной миграции или как конец пандемии может начать кризис на южной границе**



ОБ АВТОРЕ



Ольга Ребро

Старший эксперт

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Внешняя политика США

Область экспертизы: Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

