

Н.Ю.Кудеярова

Миграционная трансформация в Мексике

**Вызовы и новые возможности для правительства
А.М.Лопеса Обрадора**

Региональная миграционная система, включающая в себя США, Мексику и государства Центральной Америки, в настоящее время находится в состоянии турбулентности. Мексика стала территорией, по которой передвигаются караваны мигрантов, где концентрируются беженцы, ожидающие решения о предоставлении убежища в США, а мексиканско-американская граница превратилась в рубеж, притягивающий сотни тысяч мигрантов, надеющихся на удачу. Постоянное изменение принципов миграционной политики со стороны США повышает уровень неопределенности и хаоса на границе. Во втором десятилетии XXI в. роль Мексики в региональной миграционной системе радикально изменилась. Она становится не только донором трудовой силы, но и ключевым государством миграционного транзита и первой безопасной страной, предоставляющей убежище и международную защиту. Произошедшая трансформация повлияла на изменение статуса Мексики в отношениях с государствами региона. В статье рассматриваются ключевые изменения миграционной модели Мексики: рост числа иммигрантов и беженцев, управление транзитной миграцией, инициативы, направленные на формирование инструментов социально-экономического развития в государствах Северного треугольника, — Гватемале, Гондурасе, Сальвадоре.

Ключевые слова: Мексика, США, миграционный кризис, миграционный транзит, миграционная реформа, миграционная система.

DOI: 10.31857/S0044748X0014988-5

Статья поступила в редакцию 03.03.2021

Надежда Юрьевна Кудеярова — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б. Ордынка, 21, <https://orcid.org/0000-0002-6899-0763>, n.kudeyarova@yandex.ru).

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00023.

Современная миграционная ситуация в Мексике и круг проблем, решаемых в период правления президента Андреса Мануэля Лопеса Обрадора (2018 — н/в), представляют собой взаимосвязанные элементы многогранного процесса. Его формирует не только миграционная активность жителей страны, но также политика США и проблемы развития в государствах Центральной Америки. Все они создают единую миграционную систему, где Мексика является центральной географической частью. Рассмотрение обозначенных государств в качестве системы дает возможность опереться на такие базовые принципы системного подхода, как целостность, иерархичность конфигурации, структуризация. Эту систему характеризует наличие доминанты — США, фокусирующих на себе около 90% субрегионального миграционного потока. Поскольку при современном типе миграции ключевая регулирующая роль ложится на страну приема, то именно США заняли господствующую позицию в определении стратегии в миграционной сфере. Наличие нескольких государственных акторов, реализующих в той или иной степени целенаправленную политику в отношении мобильности людей, позволяет детализировать функции государств в единой миграционной системе. Так, для уроженцев центральноамериканских стран Мексика является транзитной территорией, что накладывает на государство специфические функции.

Целью данной статьи является выявление изменений в миграционной модели Мексики, ее роли в сложившейся системе и влияние этих изменений на действия современного мексиканского правительства. Автор использует методы структурно-функционального анализа, логически связанные с системным подходом в части ключевых понятий и видения разнотипных связей. Выделение Мексики в качестве элемента системы позволяет проследить изменения, происходящие на разных уровнях, и вытекающие из этого функциональные трансформации. Отправным тезисом исследования становится наличие связи между объективными характеристиками миграционной модели Мексики и направлениями политики руководства страны. С позиции функционализма особенности дискурса мексиканского правительства будут проявлением не только личностных качеств президента, но и объективного изменения обстоятельств в миграционной панораме страны. При этом функциональный анализ позволяет учитывать «живые» социально-психологические аспекты деятельности политических субъектов, обычно выходящие за рамки количественных исследований.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ В МЕКСИКЕ

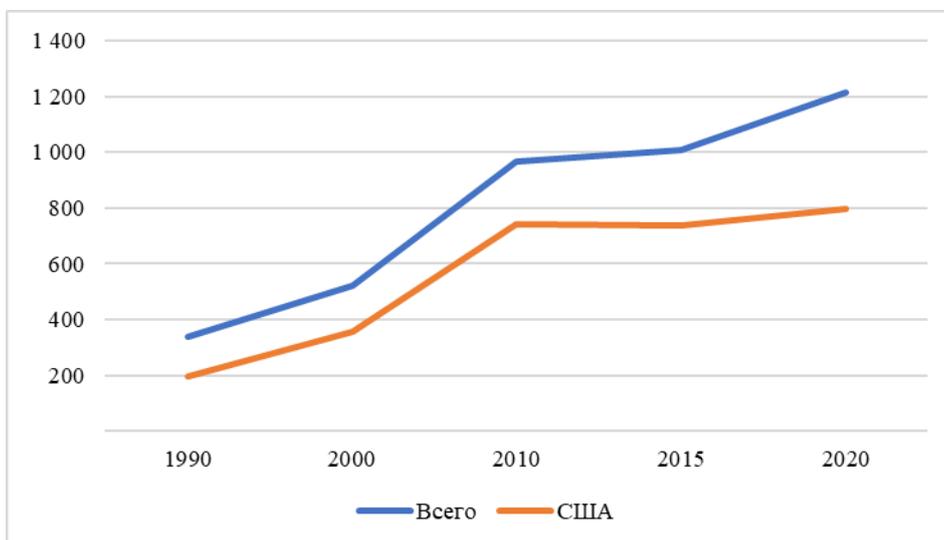
На протяжении нескольких десятилетий миграционный вопрос был болевой точкой мексиканско-американских отношений [1] [2]: миллионы мексиканцев представляли большую часть испаноговорящего населения США, а сама латиноамериканская страна воспринималась как территория неуправляемого исхода населения [3, с. 238]. Миграционная модель страны в качестве донора рабочей силы сложилась во второй половине XX в., когда демографический рост создал давление на рынке труда в сегментах малоквалифицированной рабочей силы [4, с. 60]. Еще в начале XXI в. Мексика была донором

мигрантов, ежегодный отток в США достигал 770 тыс. человек [5]. Как следствие, во всей системе доминировали отношения между США и Мексикой с характерным для них соподчинением политики донора и реципиента миграции. Пиковые показатели мексиканской волны пришлись на 2000—2005 гг., далее последовало стремительное снижение.

В настоящее время в самой Мексике структура мобильности усложняется. Поворотным стал 2011 г., когда в миграционном балансе впервые было зарегистрировано отрицательное сальдо — объем оттока из США превышал приток [5]. Этому способствовал отток мигрантов из-за роста безработицы и ухудшения экономической ситуации в США, произошедших после кризиса 2008—2009 гг. Внесли свой вклад и многочисленные депортации мигрантов. Как показали результаты «Опроса о миграции на Северной границе Мексики», проводимого мексиканскими учеными, среди депортируемых более двух третей были резидентами Мексики. В 2019 г. желание любой ценой вернуться в США уже не было доминирующим [6, с. 21]. Происходившие изменения все нагляднее прорисовывали новые контуры миграционной модели страны, а вслед за ними — новые проблемы и вызовы.

Актуальной характеристикой стало увеличение иммиграционного притока в саму Мексику (график 1). На протяжении своей современной истории латиноамериканская страна не играла значимой роли в качестве реципиента миграции, в отличие от ряда южноамериканских государств.

График 1. ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ИММИГРАЦИОННОГО НАСЕЛЕНИЯ В МЕКСИКЕ (тыс. чел.)



Источник: составлено автором по данным: *CONAPO* [7]; *INEGI* [8].

Иммиграционный тренд проявился с 1990-х годов. На начальном этапе выделялись выходцы из Сальвадора, что отражало последствия центральноамериканского конфликта 1980-х годов. Постепенно эта волна сошла на

нет, часть людей вернулась обратно, другая перебралась в США. Наиболее высокий темп роста численности иммигрантов пришелся на «нулевые» годы, когда количество иммигрантов выросло в два раза — с 492 тыс. до 961 тыс. человек. К 2020 г. общая численность иностранного населения достигла 1 212 тыс. человек. Начиная со второй половины 1990-х годов, уроженцы США вышли на первое место среди иностранцев, проживающих в Мексике, они составили 77% (2010 г.) и 66% (2020 г.) [9]. Если в «нулевые» годы XXI в. увеличение иммиграционной группы происходило за счет уроженцев США, то во втором десятилетии более активную роль играли выходцы из латиноамериканских стран, вынужденные покинуть родные места из-за политических и экономических кризисов. Так, заметно выросло число гватемальцев, колумбийцев, венесуэльцев, аргентинцев, гондурасцев, кубинцев.

За 25 лет Мексика стала страной, где проживает самая многочисленная условная американская «диаспора». Объяснение роста числа американцев, живущих в Мексике, было противоречивым. Этот феномен нередко связывали и с бизнес-миграцией под влиянием Североамериканского соглашения о свободной торговле (*North American Free Trade Agreement, NAFTA*), и с тем, что Мексика стала привлекать американских пенсионеров. Однако детальный анализ данных мексиканского Национального совета по населению (*Consejo Nacional de Población, CONAPO*) показывает глубокий разрыв между стереотипом и реальными характеристиками. Парадоксально, но «американская» миграционная группа — самая молодая из всех, находящихся в Мексике: 67% из них — дети в возрасте до 14 лет (график 2). Значительная их часть — это дети мексиканцев, родившиеся на американской земле. Они — «граждане США, но прибыли в Мексику вместе с вернувшимися или депортированными родителями» [10]. Пенсионная миграция более свойственна канадцам и европейцам, но их вклад в общую численность мигрантов незначителен. На этом фоне выделяются потоки трудовой миграции, сформированные жителями государств центральноамериканского Северного треугольника и Южной Америки. Очевидно, что основу этих потоков составляют молодые люди активного трудоспособного возраста. Латиноамериканский сегмент, вкупе с американским компонентом, стали ядром трансформации базовых функций страны в региональной системе.

Несмотря на «мексиканские» корни иммигрантов, вклад собственно американцев весьма заметен. Причины этой миграции разнообразны. Например, в период правления администрации Дональда Трампа (2017—2021 гг.) часть людей покинула США из-за усилившихся расовых противоречий. Кроме того, росло число молодых людей, приехавших по туристической визе и оставшихся в стране. Возможность дистанционной работы, появившаяся еще до пандемии, позволила многим выбрать именно такую форму организации рабочего процесса. Фриланс, дистанционная работа и сетевые технологии способствовали увеличению данного миграционного компонента. В таких случаях речь шла о квалифицированных работниках. (график 3). Как следствие, более трети американцев работали на высоких позициях, в том числе управленческих.

Профессиональные характеристики наглядно отражают социальное положение миграционных сообществ. Большая часть экономически активной американской группы это — специалисты с высоким уровнем образования.

Надежда Кудеярова

Так, 41% американцев в возрасте старше 15 лет имели образование уровня бакалавра, у 32% — специалитет (*licenciatura*) и выше. Для сравнения: большинство иммигрантов из соседней Гватемалы имели низкий уровень квалификации — 28% людей не закончили школу и у 29% было неоконченное начальное образование [7]. Указанные характеристики влияли на политику государства в отношении мигрантов.

График 2. ВОЗРАСТНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МИГРАНТОВ (%)



Источник: построено автором по данным CONAPO [7].

График 3. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭАН (%)



Источник: построено автором по данным CONAPO [7].

Благоприятный режим жизни и работы в Мексике выходцев из США отмечался на уровне руководства страны. Оно придерживалось довольно гибкого подхода к мигрантам из Соединенных Штатов вне зависимости от того, есть ли у них официальные документы на пребывание в Мексике. «Мы никогда не оказывали на них давление в вопросе оформления документов», — подчеркивал министр иностранных дел Мексики Марсело Эбрард [11]. Это контрастировало с подходом мексиканских властей к данному вопросу в отношении транзитных мигрантов

В 2000-х годах казалось, что устойчивая тенденция роста иммиграционного населения Мексики будет продолжаться. Однако его численность достигла 1% населения Мексики и как бы уперлась в «потолок» под воздействием кризисов, слабого экономического роста, а также нерешенных социальных проблем. Фактор мексиканско-американской границы приводил к концентрации в стране выходцев из центральноамериканских и карибских государств, стремящихся попасть в США. В то же самое время негативные процессы в Центральной Америке стали влиять на растущее миграционное давление с Юга. Функции Мексики в региональной системе начали быстро меняться: из промежуточного этапа на пути в США страна постепенно трансформировалась в значимого актора миграционной политики, формулирующего собственное видение региональных проблем.

ПРОБЛЕМА ТРАНЗИТНОЙ МИГРАЦИИ

Территориальная специфика транзитного пространства сформировавшейся системы представляет собой последовательную цепь государств, на юге ограниченных Панамским каналом. Это делало Мексику безальтернативным сухопутным путем к американской границе [12]. Во втором десятилетии XXI в. на первый план межгосударственного взаимодействия вышла тема охраны мексиканско-американской границы и проникновения центральноамериканских мигрантов в США через северную границу Мексики [13, с. 58], [14, с. 44]. Проблема отчетливо проявилась в 2014 г., когда, согласно статистике американского пограничного патруля, число задержанных центральноамериканцев существенно превысило количество мексиканцев [15, с. 323]. В том же году развернулся масштабный кризис «детской миграции», когда американский патруль задерживал тысячи детей и подростков из Гондураса, Сальвадора и Гватемалы без сопровождения взрослых. «Континентальная» часть потока была наиболее массовой, но не единственной. Растущая волна кубинцев и жителей Гаити обостряла пограничную ситуацию, а увеличивающееся число уроженцев азиатских и африканских стран максимально интернационализировало проблемы транзита. Из-за отказа во въезде со стороны США северные мексиканские города Тихуана и Мехикали стали принимать тысячи застрявших там мигрантов. Таким образом, с середины 2010-х годов в мексиканско-американских отношениях все большее место стала занимать проблема транзитной миграции, связанная с третьими странами.

Концепция «транзитной миграции» вошла в оборот в 1993—1994 гг., когда она стала использоваться в документах ООН и Международной организации по миграции (МОМ). Рекомендации в отношении транзитной

миграции были ориентированы на «усиленные меры миграционного и пограничного контроля, которые вводят обязательные визы в страны миграции, информационные кампании о миграциях, депортации, соглашения о принудительном и добровольном возвращении мигрантов на родину, программы переселения и иные меры усиления режима для беженцев в странах транзита, а также интеграция мигрантов в странах транзита» [16, с. 16]. Важно отметить, что задача управления рассредоточена между различными субъектами международных отношений, вовлеченными в общую систему мобильности. В таких условиях суть стратегии действий выстраивается вокруг ужесточения пограничного контроля между страной — целью миграции и прилегающим транзитным государством. В региональной миграционной политике активно используется концепция «скрытой границы» — отдаления линии миграционного контроля от физической границы государства. Так, в некоторых источниках южную границу Мексики называли второй границей США, что «иллюстрировало наличие общей для богатых стран назначения [миграции] тенденции к интеграции правительств стран транзита в свою политику и к перемещению барьеров, а вместе с ними — ответственности и бремени на юг» [16, с. 23]. Ярким примером этого подхода стала политика администрации Д.Трампа, которая агрессивно требовала от Мексики ужесточения контроля на границе и всей территории страны [17, с. 61]. Однако задача охраны южной мексиканской границы не относится к числу легко реализуемых: это протяженная линия, местами представляющая собой джунгли, которые затрудняют регулярный контроль. Такие условия повышали значение не только контроля, но и работы с собственно причинами миграции.

В Мексике проблема транзитной миграции наиболее остро встала в 2017 г., когда она обрела форму «караванов мигрантов». По оценкам министерства внутренних дел, в 2017 г. около 300 тыс. мигрантов находились на нелегальном положении [18]. Караваны предопределили последующую трансформацию миграционной политики в субрегионе. Начало острой фазы кризиса в октябре 2018 г. совпало с процессом перехода власти в Мексике от Энрике Пеньи Ньето (2012—2018 гг.) к избранному А.М.Лопесу Обрадору.

Движение караванов, несмотря на невозможность пересечения мексиканско-американской границы, не прекращалось. Согласно данным мексиканского «Опроса о миграции на Южной границе Мексики», для транзита по мексиканской территории многие обращались к услугам «койотов» (*coyote*) и «пойеро» (*pollero*)*, миграционных контрабандистов. Среди гватемальцев, задержанных мексиканскими властями, 63,9% поступали подобным образом; из тех, кто был депортирован в Сальвадор, таких было чуть менее половины (48,5%); а среди возвращенных в Гондурас — лишь 17,6% [19, с. 41]. Поскольку караваны представляли собой относительно безопасную альтернативу движения по стране, многие гондурасцы, не имевшие средств для найма проводников, ориентировались именно на этот способ транзита.

* В нелегальном трафике «койот» (*coyote*) отвечает за организацию и посредничество, тогда как «пойеро» (*pollero*) осуществляет физическую перевозку мигрантов (например, на грузовике).

Мексиканская сторона предпринимала шаги по нормализации временного пребывания иностранцев на своей территории. 26 октября 2018 г. был объявлен План «Ты — у себя дома» (*Estás en tu casa*), который позволил центральноамериканцам, находившимся в штатах Чьяпас и Оахака, получить доступ к Программе временной занятости. В январе 2019 г. был принят План помощи караванам мигрантов, объединивший работу нескольких мексиканских федеральных агентств для обеспечения мигрантов и беженцев медицинской помощью, продовольствием, водой и информацией в момент въезда в страну [20]. Поддержка Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) позволила Мексиканской комиссии по оказанию помощи беженцам (*Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR*) расширить свое присутствие в Монтеррее, Паленке и Тихуане. УВКБ продолжало настоятельно призывать мексиканские власти адаптировать и трансформировать проводимые ею мероприятия в государственную политику.

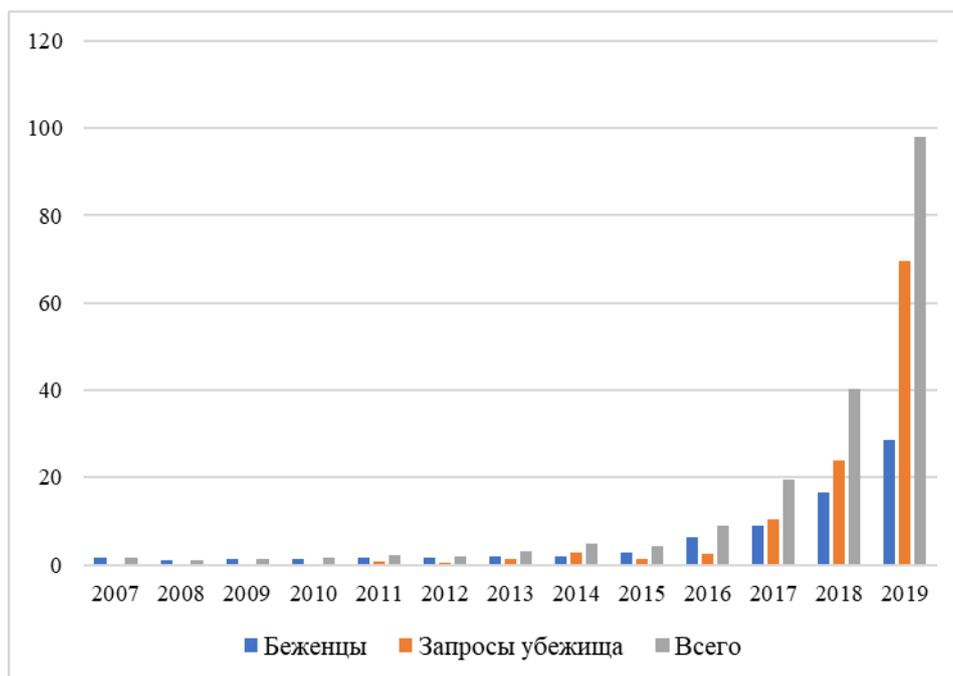
Увеличение количества проблем, связанных со статусом транзитного государства, отразилось в статистических данных. На графике 4 отчетливо виден рост активности Мексики в качестве страны, предоставляющей убежище. В 2019 г. почти 90% заявлений было подано гражданами пяти государств — Гондураса (43%), Сальвадора (13%), Кубы (12%), Венесуэлы (11%) и Гаити (8%). Около 43% заявителей составляли женщины, а 26% — дети. Из 25 тыс. решений, принятых в 2019 г., 49% были положительными [16]. Мексику можно отнести к странам с самым высоким процентным соотношением предоставления убежища. Ожидается, что в 2021 г. в там будет подано около 70 тыс. новых заявлений, что сравнится с рекордными показателями 2019 г. [21].

Официальная позиция Мехико в отношении караванов основывалась на законе о миграции 2011 г., который был нацелен на защиту прав мигрантов вне зависимости от их статуса. Нелегальное пребывание на мексиканской территории было отнесено к категории административных нарушений. Вступая в должность президента в декабре 2018 г., А.М.Лопес Обрадор подтвердил приверженность этой линии. Однако давление США и развитие кризиса вынудило искать новый баланс в миграционной политике. Мексика была вынуждена принять изменения позиции США в отношении соискателей убежища и приступила к адаптации своей правовой и институциональной базы для решения этой проблемы.

19 сентября 2019 г. была создана Межминистерская комиссия по комплексной политике в вопросах миграции (*Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria*), призванная координировать миграционную политику и действия федерального правительства. Комиссия должна была взять на себя обязанность по сдерживанию нерегулярной транзитной миграции из Центральной Америки, в то время как все регулярные миграционные потоки оставались под юрисдикцией *SEGOB* [22]. Важным нововведением стало использование с июня 2019 г. вновь созданной Национальной гвардии для усиления операций Национального института миграции (*Instituto Nacional de Migración, INM*). Национальная гвардия могла задерживать нелегальных мигрантов по согласованию с *SEGOB*. Однако такая политика нередко вызывала критику за жесткость действий

служб миграционного контроля. Таким образом, усиление транзитной миграции приводило к необходимости более четко разделить функции, связанные, с одной стороны, с ростом секьюризации, а с другой — с очерчиванием конкретных требований к легализации. Эти меры обозначали пути выхода мигрантов из в промежуточного «транзитного» положения

График 4. ДИНАМИКА ЗАПРОСОВ НА ПОЛУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ В МЕКСИКЕ (тыс. чел.)



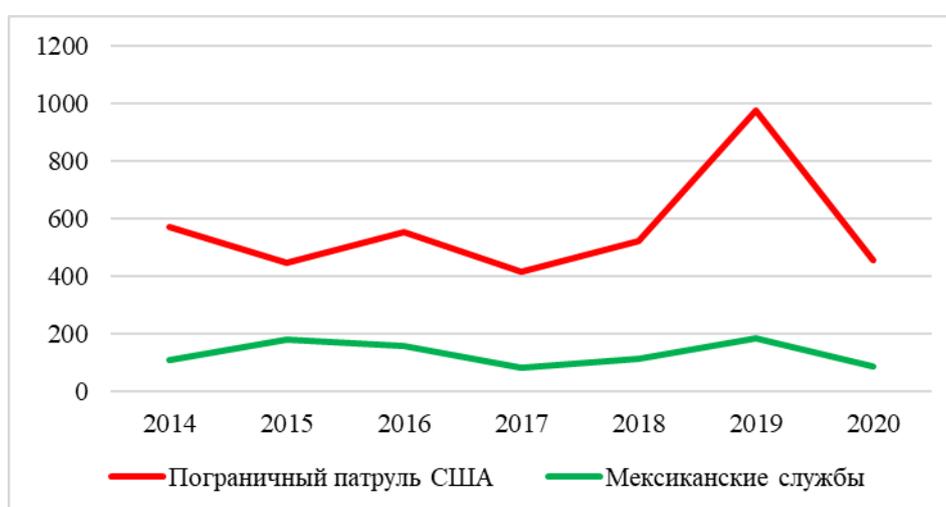
Источник: построено автором по данным *UNHCR. Mexico* [21].

Хотя Мексика придерживалась подхода декриминализации нелегальной миграции, ежегодно десятки тысяч человек задерживались и депортировались в страны происхождения (график 5). В 2019 г. количество задержаний увеличилось, однако этот показатель находился в привычном диапазоне многолетней практики государства. Статистика пограничной службы США в разы превышала данные мексиканских служб, что отражало специфику государственных стратегий контроля. В совокупности эти данные позволяли косвенно оценить объем миграционного транзита по мексиканской территории.

Американской реакцией на караваны стало одностороннее изменение режима работы с просителями убежища [25]. 25 января 2019 г. было объявлено о введении Протоколов о защите мигрантов (*Migrant Protection Protocols, MPP*), также известных как программа «Остаться в Мексике» (*Remain in Mexico*). На практике это означало возвращение на мексиканскую сторону лиц, искавших убежища в США. Несмотря на изначальное несогласие, мексиканское правительство приняло американскую политику

MPP. На вопросы об угрозе суверенитету министр иностранных дел М.Эбрарад отвечал, что Мексика «не хочет конфронтации с США и не считает возможным вмешиваться в их внутривнутриполитическое противостояние» [26]. В конце 2019 г. в мексиканских приграничных городах насчитывалось около 70 тыс. просителей убежища, ожидающих решения американского суда. Тем же, кто хотел остаться в Мексике, были предложены пути для легализации, но для этого было необходимо отказаться от заявления о предоставлении статуса беженца в США [18].

График 5. СТАТИСТИКА ЗАДЕРЖАНИЙ МИГРАНТОВ В МЕКСИКЕ И США (тыс. чел.)



Источник: построено автором по данным: U.S. [23], México [24].

ПОДХОДЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА А.М.ЛОПЕСА ОБРАДОРА К ПРОБЛЕМАМ В РЕГИОНАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ

Официальная позиция мексиканской стороны базировалась на двух основных пунктах: необходимость соблюдения формальных требований при нахождении на территории страны и предоставление людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации, возможности решить свои проблемы именно в Мексике. Цель такого подхода состояла в уменьшении риска, которому подвергались мигранты, когда передвигались с неурегулированным статусом. На пресс-конференции в апреле 2019 г. вступивший в должность мексиканский президент подтвердил позиции в этом вопросе: «Мы хотим, чтобы мигрантам, во-первых, предоставлялись варианты работы на юге страны, потому что [иммиграция] — это серьезная проблема, возникающая в основном в Центральной Америке, где отсутствуют возможности развития, и распространено насилие. Во-вторых, мы должны заботиться о них. Для этого надо зарегистрировать мигрантов, чтобы знать, откуда они, чтобы иметь общие данные, особенно в случае миграции семей. Нам важно не допустить возникновения сцепки между мигрантами и теми, кто взимает

плату за их перевозку на северную границу» [26]. Важным направлением действия было расширение информирования мигрантов об условиях легального пребывания. Понимание того, что система караванов не работает, вело к увеличению числа запросов на получение убежища. К февралю 2020 г. число пересечений границы с США сократилось на 74,5%.

Во внутриполитической дискуссии обсуждался вопрос о том, что политика Мексики подчинена требованиям США. Однако мексиканская сторона настаивала на самостоятельной роли в развитии практик работы с мигрантами. Ведь, по сути, за прошедший период правления А.М.Лопеса Обрадора речь шла исключительно о реализации правовых рамок мексиканских законов, и тезис об обязанности любой ценой сократить число пересечений американской границы никогда не звучал. Более того, в сложившейся субрегиональной системе участники придерживались различных подходов в миграционной политике. Так, Мексика осталась на позиции системного восприятия возникающих проблем, в рамках которого наплыв мигрантов объяснялся причинами, возникшими за пределами мексиканской территории [27]. Следовательно, сократить мобильность только с помощью усиления контроля мобильности было невозможно. В противовес этому подход администрации Д.Трампа обосновывался императивом защиты собственной территории вне зависимости от происходящего вовне. Новая администрация в лице вице-президента Камалы Харрис заявила, что миграционная проблема будет рассматриваться комплексно, и работа над устранением причин миграции будет вестись на международном уровне совместно с союзниками [28]. Хотя эта позиция отличается от линии, поведшейся предыдущей администрацией, делать выводы об эффективности анонсированных шагов пока весьма затруднительно.

Отношения между США и Мексикой в целом всегда отличались высоким уровнем взаимосвязанности, но по серьезным вопросам позиции стран зачастую были полярными [2, с. 248]. Несмотря на различие подходов, двусторонние контакты в миграционной сфере в период синхронизации мандатов Д.Трампа и А.М.Лопеса Обрадора оценивались как конструктивные. С одной стороны, во втором десятилетии XXI в. число депортаций мексиканских граждан из США неуклонно снижалось. Так, если в 2009 г. при администрации Б.Обамы были высланы 550 тыс. мексиканцев, то в 2019 г. — лишь 195 тыс. [6, с. 25]. Существенное сокращение количества депортированных способствовало сохранению позитивного характера отношений. Перед началом пандемии *COVID-19* в числе задержанных американским пограничным патрулем лишь 16% приходилось на мексиканцев. Трансформация повестки двусторонних отношений позволила мексиканскому правительству договориться о значительном увеличении числа рабочих виз с 211 до 303 тыс., предоставляемых США мексиканцам [29]. Однако в рамках более общей повестки позиции стран расходились. Как заметил мексиканский президент, американцы «хотели бы, чтобы мигрантов не было. Но миграция происходит из-за бедности и пренебрежения к проблемам, которые существуют в Гондурасе, Сальвадоре, Гватемале» [26]. Мексиканские власти полагают, что США следует срочно оказать помощь странам Центральной Америки в целях их экономического развития.

В 2019 г. Мексика подключилась к реализации Комплексного плана развития северной части Центральной Америки и Мексики (*Plan de Desarrollo Integral del norte de Centroamérica y México*) [30], инициированного совместно с Комиссией ООН для стран Латинской Америки и Карибского бассейна (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL*). План предполагал развитие инвестиционных программ по созданию рабочих мест в Центральной Америке для снижения миграционного давления. Частью этого плана стала мексиканская программа «Сея жизнь» (*Sembrando la Vida*) [31], направленная на решение двух проблем — нищеты в сельских районах и деградацию окружающей среды. Другой важной инициативой стала программа «Молодежь строит будущее» (*Jóvenes Construyendo el Futuro*). Она ориентирована на установление связей между неработающими молодыми людьми в возрасте от 18 до 29 лет с предприятиями и мастерскими для укрепления трудовых навыков и будущего трудоустройства [32]. Планировалось предоставить 12 тыс. стипендий в центральноамериканских странах [33]. Так, к февралю 2020 г. в Сальвадоре было создано 6 тыс. рабочих мест при целевом показателе в 20 тыс. Это составило 45% от общего числа мигрантов, принятых Мексикой с июня 2019 г. по февраль 2020 г. Цель этих инициатив — создать в общей сложности 60 тыс. рабочих мест в этих трех странах [29].

Ограничения мобильности, введенные в связи с пандемией, нарушили хрупкий баланс найденных решений. Американская сторона ввела с 21 марта 2020 г. запрет на пересечения границы (за исключением особых случаев), который впоследствии неоднократно продлевался. Ссылаясь на пандемию, в марте 2020 г. администрация Д.Трампа издала приказ, позволяющий агентам пограничного патруля быстро высылать мигрантов, которые, по их мнению, представляли опасность для здоровья. Санитарная политика заменила миграционную. Введенные 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 отражало восстановление транзитной мобильности, а в начале 2021 г. показатели уже превышали уровни пикового 2019 г.

Пандемия привела к серьезному социально-экономическому спаду в государствах Северного треугольника, что усилило крайне негативные прогнозы миграции, касающиеся активности так называемых выталкивающих факторов. В январе 2021 г. войска и полиция Гватемалы, применив слезоточивый газ, остановила 9-тысячный караван из Гондураса, двигавшийся к мексиканской границе [34]. Люди, спасающиеся от насилия в Центральной Америке, продолжали рассматривать США как основной ориентир.

Вступление в должность президента Джозефа Байдена в январе 2021 г. сопровождалось очередным изменением принципов миграционной политики. Одним из первых шагов стала отмена *MPP* и ряда других указов Д.Трампа. Изменение установленного регламента всколыхнуло новую волну ожиданий и привело к нарастанию неопределенности. В феврале 2021 г. с отменой *MPP* у 70 тыс. мигрантов появилась формальная возможность въехать в Америку. Тем не менее американские чиновники подчеркнули, что «мигранты не должны пытаться въехать в Америку прямо сейчас, поскольку для восстановления системы предоставления убежища, которая

была демонтирована Трампом, требуется больше времени» [35]. В марте 2021 г. на границе были задержаны около 19 тыс. детей и подростков без сопровождения законных опекунов, что было самым большим ежемесячным показателем в истории США [36].

Другой инициативой американской администрации стал анонс новой всеобъемлющей миграционной реформы. В ходе реформы планируется зафиксировать восьмилетний «путь» к гражданству примерно для 11 млн нелегалов, находящихся в США, а также обеспечить защиту молодым мигрантам, которые воспользовались программой отсроченных действий для детей (*Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA*), известной как «Мечтатели» (*Dreamers*). «Нельзя не заметить, что со сменой администрации наблюдается всплеск миграции», — комментировал происходящее сенатор-республиканец Билл Кэссиди, опасаясь, что обещания Дж. Байдена об иммиграционной реформе приведут к увеличению численности нелегалов [34]. Однако можно предположить, что такая промиграционная политика столкнется с большой оппозицией в конгрессе, как это было с предыдущими инициативами. Все прежние попытки проведения миграционных реформ упирались в непреодолимое противодействие в конгрессе, где представители обеих партий в качестве первоочередного условия утверждения плана этих реформ выдвигали решение вопроса о безопасности Юго-Западной границы страны. Как видно из всего вышесказанного, в настоящее время такая цель не достижима.

Обобщая результаты проведенного анализа миграционной политики Мексики, можно сделать несколько выводов. Структурно-функциональный подход к рассмотрению субрегиональной миграционной системы позволил более четко обозначить изменения функций вовлеченных в нее государств. Происходящая трансформация миграционной модели Мексики — уход от парадигмы исключительно донора рабочей силы и усиление статуса транзитного государства — изменила круг вопросов, решаемых на политическом уровне. Управление процессом транзита вынуждало мексиканскую сторону более конкретно определять линии внутренней политики, разделяя необходимость поддержания порядка и обязанность защиты прав мигрантов. Это создавало определенные сложности, но и новые возможности для внешней политики Мексики.

Важную роль сыграла пандемия, став дополнительным фактором давления на элементы системы. Негативные макроэкономические процессы усилили действие выталкивающих факторов, провоцируя новые волны исхода населения из государств Центральной Америки. Однако мексиканское руководство стремится сохранить системный подход к урегулированию миграционного кризиса, видя ключевую задачу в расширении инвестиций в развитие государств Северного треугольника. Этот подход отличался от позиции администрации Д. Трампа. Приход к власти в США новой команды демократов внес первые коррективы в миграционную политику, но их долгосрочные результаты оценивать преждевременно. Тем не менее, преемственность мексиканской миграционной политики, структурное усложнение миграционной модели этого государства позволило повысить статус страны как в мексиканско-американских отношениях, так и в региональной системе в целом.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Súdarev V. EE.UU. - Méxiko: vecindad conflictiva, *Iberoamerica*, 2012, № 1, pp. 5-17.
2. Мексика: парадоксы модернизации. Коллективная монография. Отв. ред. В.М.Давыдов, М., ИЛА РАН, 2013, 336 с. [*Meksika: paradoksy modernizatsii*. Kollektivnaya monografiya [Mexico: Paradoxes of modernization]. Moscow, ILA RAN, 2013, 336 p. (In Russ.).
3. Латиноамериканские диаспоры в США. Коллективная монография. Отв. ред. Б.И.Коваль. М., Наука, 2003, 280 с. [*Latinoamerikanskie diaspory v SShA*. Kollektivnaya monografiya [Latin American Diasporas in the U.S.]. Moscow, Nauka, 2003, 280 p. (In Russ.).
4. Кудеярова Н.Ю. Мексика: «демографический взрыв» и массовая миграция. *Иbero-американские тетради*, М., 2017, № 2, сс. 56-62 [Kudeyarova N.Yu. Meksika: «demograficheskii vzryv» i massovaya migratsiya [Mexico: "The Population Explosion" and Mass Migration]. *Iberoamerikanskie tetradi*, Moscow, 2017, N 2, pp. 56-62. (In Russ.).
5. Passel J., D'Vera Cohn, Gonzalez-Barrera A. Net Migration from Mexico Falls to Zero - and Perhaps Less. Pew Hispanic Center, 23.04.2012. Available at: <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less> (accessed 10.05.2021).
6. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. Informe Anual de Resultados 2019*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2020, 45 p.
7. CONAPO. Inmigrantes residentes en México por región de nacimiento. 2015. Available at: http://www.omi.gob.mx/es/OMI/Cuadros_Inmigrantes_en_Mexico (accessed 10.05.2021).
8. INEGI. Población total nacida en otro país residente en México. Available at: <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/#Tabulados> (accessed 10.05.2021).
9. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Migración. Available at: <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/> (accessed 10.05.2021).
10. Rojas, Ana Gabriela. Estadounidenses en México: por qué cada vez más deciden mudarse pese a la campaña de Trump contra el país. *BBC Mundo en México*, 24.07.2019. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48998509> (accessed 10.05.2021).
11. Knobloch, Andreas. Cada vez más estadounidenses se mudan a México. *DW*, 02.03.2020. Available at: <https://www.dw.com/es/cada-vez-m%C3%A1s-estadounidenses-se-mudan-a-m%C3%A9xico/a-52614792> (accessed 10.05.2021).
12. Филиппенко А.А. Американско-мексиканская граница: стена раздора. *Россия и Америка в XXI веке*, 2019, № S1, с. 8. [Filippenko A.A. Amerikano-meksikanskaya granitsa: stena razdora, Rossiya i Amerika v XXI veke [U.S. - Mexico Border: the Wall of Strife]. *Rossiya i Amerika v XXI veke*, Moscow, 2019, N S1, p. 8. (In Russ.).
13. Манухин А.А. Мексика и США: есть ли новые решения старых проблем? *Латинская Америка*, М., 2018, № 4, сс. 52-66 [Manukhin A.A. Meksika i SShA: est' li novye resheniya starykh problem? [Mexico and the United States: Are There New Treats for Old Sores?]. *Latinskaya Amerika*, Moscow, 2018, N 4, pp. 52-66. (In Russ.).
14. Косевич Е.Ю. Приграничные стены: безопасность или угроза для мексикано-американских отношений. *Латинская Америка*, 2019, № 6, сс. 39-48 [Kosevich E.Yu. Prigranichnye steny: bezопасnost' ili ugroza dlya meksikano-amerikanskikh otnoshenii [The frontier's barriers — security or threat for Mexican-American relations]. *Latinskaya Amerika*, Moscow, 2019, N 6, pp. 39-48. (In Russ.).
15. *Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности. Коллективная монография*. Отв. ред. Ивановский З.В., Москва, ИЛА РАН, 2017, 452 с. [*Politicheskie konflikty v Latinskoj Amerike: vyzovy stabil'nosti i novye vozmozhnosti*. Kollektivnaya monografiya [Political conflicts in Latin America: challenges to stability and new opportunities]. Moscow, ILA RAN, 2017, 452 p. (In Russ.).
16. Дювель Ф., Молодникова И. Сравнительный подход в исследовании феномена транзитной миграции. *Транзитная миграция и транзитные страны. Теория, практика и политика регулирования*. Отв. ред. Молодникова И, Дювель Ф. М., Университетская книга, 2009, 392 с. [Duvell F., Molodnikova I. Sravnitel'nyi podkhod v issledovanii fenomena tranzitnoi migratsii [Comparative approach in the study of the transit migration phenomenon]. *Tranzitnaya migratsiya i tranzitnye strany. Teoriya, praktika i politika regulirovaniya* [Transit migration and transit countries. Regulatory theory, practice, and policy]. Moscow, Universitetskaya kniga, 2009, 392 p. (In Russ.).

17. Кудеярова Н.Ю. Политизация пограничной проблемы: США и Мексика в региональной миграционной системе, США & Канада: экономика, политика, культура. М., 2019, № 11, сс. 55-70 [Kudeyarova N.Yu. Politizatsiya pogranichnoi problemy: SShA i Meksika v regional'noi migratsionnoi sisteme [The Southwest Border Problem Politicization: the U.S. and Mexico in Regional Migration System] *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. Moscow, 2019, N 11, pp. 55-70. (In Russ.).
18. *International Migration Outlook 2020*. Paris, OECD Publishing, 2020. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook_1999124x (accessed 10.05.2021).
19. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. Informe Anual de Resultados 2019*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2020, 55 p.
20. México activa Plan de Atención a Caravana Migrante con visión humanitaria. 18.01.2019. Available at: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/mexico-activa-plan-de-atencion-a-caravana-migrante-con-vision-humanitaria> (accessed 10.05.2021).
21. UNHCR, Mexico. Available at: <https://reporting.unhcr.org/mexico> (accessed 10.05.2021).
22. Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria. 19.09.2019. Available at: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019 (accessed 10.05.2021).
23. U.S. Customs and Boarder Protection. Available at: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration> (accessed 10.05.2021).
24. *Boletín anual de estadísticas migratorias*. México, Secretaría de Gobernación. Available at: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PolíticaMigratoria/Boletines_Estadisticos (accessed 10.05.2021).
25. Eremin A.A. U.S. Migration Policy Radicalization (2017-2019): Case of Mexico and Central America. *Vestnik RUDN. International Relations*, 2021, vol. 21, N 1, pp. 108-118.
26. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. 23.04.2019. Available at: <https://lopezobrador.org.mx/2019/04/24/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-69/> (accessed 10.05.2021).
27. Vershínina I.M. Honduras: problemas socioeconómicos como causa de la emigración. *Iberoamérica*, Moscú, 2019, N 1, pp. 88-105.
28. México y Estados Unidos acuerdan atender en conjunto causas del fenómeno migratorio. 07.05.2021. Available at: <https://lopezobrador.org.mx/2021/05/07/mexico-y-estados-unidos-acuerdan-atender-en-conjunto-causas-del-fenomeno-migratorio/> (accessed 10.05.2021).
29. Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. 12.02.2020. Available at: <https://lopezobrador.org.mx/2020/02/12/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-255/> (accessed 10.05.2021).
30. CEPAL resaltó el enfoque innovador del Plan de Desarrollo Integral del norte de Centroamérica y México para abordar las causas estructurales de la migración, agudizada por el COVID-19. CEPAL, 08.12.2020. Available at: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-resalto-enfoque-innovador-plan-desarrollo-integral-norte-centroamerica-mexico> (accessed 10.05.2021).
31. Programa Sembrando Vida. Available at: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida> (accessed 10.05.2021).
32. Jóvenes Construyendo el Futuro. Available at: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> (accessed 10.05.2021).
33. Hernández, Enrique. AMLO beca a 11,184 jóvenes y sembradores en Honduras y El Salvador. *Forbes*, 08.02.2021. Available at: <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-becas-11184-jovenes-honduras-el-salvador/> (accessed 10.05.2021).
34. Caravana de Migrantes permanece detenida en Vado Hondo, Chiquimula, y autoridades refuerzan controles. *Prensa Libre*, 18.01.2021. Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/caravana-de-migrantes-permanece-detenida-en-vado-hondo-chiquimula-y-autoridades-refuerzan-controles-breaking/> (accessed 10.05.2021).
35. El Gobierno de EE.UU. ampliará las restricciones fronterizas y de viaje relacionadas con el coronavirus. *CNN*, 19.05.2020. Available at: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/19/el-gobierno-de-ee-uu-ampliara-las-restricciones-fronterizas-y-de-viaje-relacionadas-con-el-coronavirus/> (accessed 10.05.2021).

36. Child migrants: Massive drop in children held by border officials. *BBC*, 05.05.2021. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56405009> (accessed 10.05.2021).

Nadezhda Yu.Kudeyarova (n.kudeyarova@yandex.ru)
Ph.D. (History), Lead Research Scientist, Center of Political Studies, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)
Bolshaya Ordynka Str., 21/16, 115035 Moscow, Russian Federation

Migration transformation in Mexico. Challenges and new opportunities for the A. M. Lopez Obrador government

Abstract. The regional migration system that includes the U.S., Mexico and the Central American countries is currently in a turbulence. Mexico has become a territory where migrant caravans move, where refugees waiting for a decision on the U.S. asylum are concentrated. The Mexican-American border has become a line attracting hundreds of thousands of migrants hoping for good luck. The constant change of the U.S. migration policy principles increases an uncertainty and chaos level at the border. The role of Mexico in the regional migration system has changed radically in the second decade of the XXI century. Now it acts not only as a labor donor, but also as a key migration transit country and the first safe country to provide asylum and international protection. The transformation that took place affected the change in the status of Mexico in relations with the states of the region. The article examines the key changes in the Mexico migration model - the growth of the immigrants and refugees number, the transit migration management, the initiatives aimed at forming socio-economic development tools in the Northern Triangle countries – Guatemala, Honduras, El Salvador.

Key words: Mexico, USA, migration crisis, migration transit, migration reform, migration system.

DOI: 10.31857/S0044748X0014988-5

Received 03.03.2021.