

С.В. ГОЛУНОВ*

ПОВЕСТКА БЕЗОПАСНОСТИ АМЕРИКАНО-КАНАДСКОЙ ГРАНИЦЫ: ДО И ПОСЛЕ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 г.

Граница между США и Канадой – самая протяжённая в мире. Даже не считая той части, которая проходит по морской акватории, её длина достигает почти 8900 км¹. Этот рубеж разделяет дружественные государства, обладающие развитым экономическим потенциалом. Стороны заинтересованы в самом тесном взаимодействии в различных сферах, включая поддержание интенсивных трансграничных контактов. Вместе с тем им приходится решать и непростые проблемы безопасности, включая нелегальную миграцию, наркотрафик и потенциальную угрозу проникновения террористов в США.

Опыт решения проблем пограничной безопасности странами, сопоставимыми друг с другом по уровню душевого ВВП и заработной платы и поддерживающими тесные дружественные отношения, может оказаться полезным для формирования пограничной политики в отношении очень протяжённых рубежей между Россией и её наиболее развитыми в экономическом плане постсоветскими соседями – Украиной и Казахстаном. Именно к модели американо-канадских отношений апеллировал в июле 2007 г. президент Казахстана Н. Назарбаев, призвавший в перспективе открыть российско-казахстанский рубеж для торговли и взаимных поездок². Как мы увидим далее, казахстанский лидер несколько идеализировал ситуацию на границе между Канадой и США: на самом деле ужесточение режима с начала 2000-х годов и по настоящее время нанесло ощутимый ущерб приграничным связям обоих государств. И всё же американо-канадский опыт обеспечения пограничной безопасности при сохранении высокой интенсивности трансграничного сообщения заслуживает не менее пристального внимания российских политиков и практиков, чем внешне гораздо более эффективная модель охраны американо-мексиканского рубежа со ставкой на односторонние меры: строительство пограничных заборов, использование дорогостоящей суперсовременной техники и т.п.³

Настоящая статья посвящена анализу американо-канадского опыта (с разделением на периоды до 11 сентября 2001 г. и после этой даты) с учётом не

* ГОЛУНОВ Сергей Валерьевич – кандидат исторических наук, доцент, директор Центра региональных и трансграничных исследований Волгоградского государственного университета. Copyright © 2009.

¹ The International Boundary. International Boundary Commission (<http://www.internationalboundarycommission.org/ibcp2.htm>).

² Танаев К. Нурсултан Назарбаев: Россия и Казахстан должны стать как США и Канада, Вести.ру, 6.07.2007 (<http://www.vesti.ru/doc.html?id=129266/>).

³ См. статью автора: Безопасность американо-мексиканской границы: опыт пограничной политики США. – «США ✦ Канада», 2008, № 4, с. 32–47.

только достижений, но и неудач политики США и Канады по обеспечению безопасности их совместной границы. В заключительной части также будет дана оценка возможности использования «американо-канадской модели» в пограничной политике Российской Федерации.

Общая характеристика американо-канадского приграничья

Американо-канадская граница состоит из двух участков – южного, длиной 6416 км (из которых 3513 км проходят по рекам и озёрам) и северного, протяжённостью 2475 км (из них по водоёмам проходит 292 км)⁴. Пограничная линия начинается в субарктическом поясе на севере и, спускаясь на юг, далее проходит по умеренному поясу. В приграничье представлены разные виды ландшафта: равнины и горы, тундра, леса и степи (в основном распаханые), реки и озёра (наиболее крупные из которых – Великие озёра).

Значительная часть границы является астрономической: на севере участок, разделяющий Территорию Юкон и штат Аляска от моря Бофорта до гор Св. Ильи на юге, проходит по 141-му меридиану; а на юге отрезок от пр. Джорджия до оз. Лесное идёт по 49-й параллели. В тех местах, где граница представляет собой ровную линию, проходящую через лесные массивы, она обозначается просеками шириной 6 метров. Такие просеки, общая длина которых составляет 2172 км, находятся под наблюдением двухсторонней Международной пограничной комиссии: они обрабатываются разрешёнными гербицидами, а в последнее время и новыми, более экологичными способами⁵. Не астрономические участки границ определяются, в основном, природными объектами, в частности водоёмами.

Конфигурация разграничения некоторых участков довольно необычна. Так, граница проходит через три аэропорта: аэропорт Эви-Филд – Лорье (на участке между штатом Вашингтон и Британской Колумбией), пограничный аэропорт Пайни – Пайнкрик (между провинцией Манитоба и штатом Миннесота); аэропорт пограничной станции Коронач – Скоби (между провинцией Саскачеван и штатом Монтана). В помещениях всех этих аэропортов действуют как канадские, так и американские органы пограничного контроля⁶. Следует также отметить существование в приграничье, как минимум, четырёх принадлежащих США эксклавных участков суши, примыкающих к Канаде и при этом отрезанных от американской территории водоёмами⁷.

С американской стороны к границе прилегают 13 штатов общей площадью 8,6 млн. кв. км⁸. Их население в совокупности составляет 71,6 млн. человек,

⁴The International Boundary...

⁵The Vista. International Boundary Commission
(<http://www.internationalboundarycommission.org/ibcp2.htm#contents>).

⁶См.: Canada – United States Border
(http://en.wikipedia.org/wiki/Canada%E2%80%93United_States_border).

⁷См.: Strange Maps: Border between Canada and USA. Proud Geek (<http://blog.proud-geek.com/2007/07/06/strange-maps-border-between-canada-and-usa>).

⁸The International Boundary...

Таблица

**Валовой региональный продукт (ВРП) приграничных районов США
и Канады**

Название штата/ провинции	ВРП приграничных штатов США и сопредельных канадских административно-территориальных образований в 2006 г., млрд. долл. США	Душевой ВРП приграничных штатов США и сопредельных канадских административно-территориальных образований в 2006 г., тыс. долл. США
США		
Аляска	29,3	43,7
Вашингтон	253,4	39,6
Айдахо	45,3	30,9
Монтана	26,4	27,9
Северная Дакота	21,9	34,4
Миннесота	213,4	41,3
Мичиган	337,9	33,5
Огайо	397,2	34,6
Пенсильвания	433,3	34,8
Нью-Йорк	900,0	46,6
Вермонт	21,5	34,5
Нью-Хэмпшир	49,5	37,7
Мэн	40,1	30,3
Канада		
Юкон	1,1	37,5
Британская Колумбия	130,1	31,5
Альберта	131,7	46,8
Саскачеван	29,6	33,4
Манитоба	319,7	29,4
Онтарио	425,5	35,3
Квебек	208,8	27,3
Нью-Брансуик	18,8	26,2

Рассчитано по: News Release: Gross Domestic Product (GDP) by State, 2006. Bureau of Economic Analysis (http://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm); Real Gross Domestic Product, Expenditure-based, by Province and Territory. In: Statistics Canada ([http://www40.statcan.ca/101/cst01/econ50.htm?sdi=gross domestic product](http://www40.statcan.ca/101/cst01/econ50.htm?sdi=gross+domestic+product)).

или почти 35% всего населения США⁹. С севера к границе прилегают 8 из 13 канадских административно-территориальных образований первого уровня (7 провинций и одна территория) совокупной площадью 60,8 млн. кв. км¹⁰, население которых в 2006 г. достигало почти 31,0 млн. человек, или около 95% населения страны¹¹. При этом, по некоторым данным, более 80% канадцев живёт на расстоянии, не превышающем 100 км от границы¹². Сопредельные территории примерно сопоставимы по своему весьма высокому экономическому потенциалу, что иллюстрирует таблица.

Ещё одна территориальная конфигурация американо-канадского приграничья включает секторы ответственности пограничных служб сопредельных стран, в первую очередь Соединённых Штатов. Сфера ответственности Пограничного патруля США в прилегающей к границе зоне включает семь таких секторов: Блэйн (территория Аляски и западная часть штата Вашингтон), Спокан (восточная часть штатов Вашингтон, Айдахо и западная часть Монтаны), Хавр (восточная часть Монтаны), Гранд-Форкс (часть Северной Дакоты и Миннесоты), Детройт (часть территории Мичигана и Огайо), Суонтон (часть штатов Нью-Йорк, Вермонт и Нью-Хэмпшир) и Хоултон (часть Мэна)¹³. Это меньше, чем на американо-мексиканской границе (по длине в 2,8 раза уступающей северному рубежу США), что служит одним из признаков ослабленного внимания американских властей к безопасности рубежа с северным соседом. Канадское агентство пограничных служб подобных подразделений вообще не имеет. Данный факт может свидетельствовать о том, что власти Канады не видят необходимости в мощной территориально структурированной системе пограничной безопасности с очень большим штатом служащих. Таким образом, обе стороны воспринимают границу как дружественную и относительно спокойную.

Подобные взаимоотношения, помимо прочего, объясняются колоссальной интенсивностью американо-канадских экономических связей: обе страны служат друг для друга самыми важными внешнеторговыми партнёрами. По данным американской статистики оборот внешней торговли между двумя странами в 2006 г. составлял 534,0 млрд. долл., из которых на экспорт приходилось 230,6 млрд. долл., а на импорт – 303,4 млрд. долл. Экспорт приграничных штатов США в Канаду составлял 78,9 млрд. долл. (34,2% от общенационального); наибольшую долю в нём имели штаты Мичиган – 23,8 млрд., Огайо – 18,3 млрд. и Нью-Йорк – 12,2 млрд. долларов¹⁴.

Эффективное внешнеэкономическое сотрудничество, тесные социальные и культурные связи выражаются в интенсивности трансграничного сообщения, осуществляемого через 119 наземных пунктов пропуска; хотя более 90% пото-

⁹ Рассчитано по: State and County QuickFacts (<http://quickfacts.census.gov/gfd/index.html>).

¹⁰ The International Boundary...

¹¹ Рассчитано по: Population by Year, by Province and Territory (Number). Statistics Canada (<http://www40.statcan.ca/101/cst01/demo02a.htm>).

¹² См.: Thompson J., Randall S. Canada and the United States. Athens, London, 1994, p. 116.

¹³ Border Patrol Sectors. U.S. Customs and Border Protection (http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/border_patrol_sectors/).

¹⁴ Top Trading Partners – Total Trade, Exports, Imports. Year-to-Date December 2006. U.S. Census Bureau (<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top0612.html>).

ка приходится всего лишь на 11 из них¹⁵. В 1995 г. – период, когда сообщение через границу достигло пика своей интенсивности – было зафиксировано 101,3 млн. фактов пересечения границы путешественниками (в том числе 96,8 млн. – в личных автомобилях, 3,5 млн. – на автобусах, 697,7 тыс. – пешком и 226,8 тыс. – в поездах); 39,1 млн. – личными транспортными средствами; 5,1 млн. – грузовыми автомобилями; 165,5 тыс. – автобусами и 31,0 тыс. – поездами). По итогам 2006 г. было зафиксировано 66,4 млн. фактов пересечений границы (62,4 млн. – в личных автомобилях, 3,3 млн. – на автобусах, 664,1 тыс. – пешком и 167,8 тыс. – в поездах), 29,8 млн. – личными транспортными средствами, 5,7 млн. – грузовыми автомобилями, 117,8 тыс. – автобусами и 30 тыс. – поездами¹⁶.

По интенсивности трансграничного сообщения (14,8 млн. пересечений в год) первое место в 2006 г. занимал участок между городами-близнецами (а иногда тёзками) Ниагара-Фолс (американский расположен в штате Нью-Йорк, канадский – в провинции Онтарио) в районе наиболее популярного во всем приграничье центра притяжения туристов – у Ниагарского водопада. На втором месте по оживлённости трансграничного сообщения (10,9 млн. пересечений) находился участок между Детройтом (штат Мичиган) и Уинсором (провинция Онтарио), на третьем (5,8 млн. пересечений) – между Блэйном (штат Вашингтон) и Дугласом (Британская Колумбия). Грузовое транспортное сообщение наиболее интенсивно в коридоре между Детройтом и Уинсором (1,8 млн. пересечений). Именно через него, по данным Торговой палаты США, проходит примерно 40% американского экспорта в Канаду¹⁷.

Очень велик и объём импорта, значительную часть его составляют автомобильные детали, изготавливаемые заводами канадской провинции Онтарио для таких гигантов американского автомобилестроения, как «Крайслер», «Дженерал моторс» и «Форд». В феврале 2000 г. за один день через участок Детройт – Уинсор было пропущено рекордное для американо-канадской границы число грузовых автомобилей – 7000, или 1 грузовик в 13 секунд¹⁸! Второй по интенсивности грузового транспортного сообщения участок – коридор Ниагара-Фолс, в котором в 2006 г. было зафиксировано 1,1 млн. пересечений¹⁹.

Как следует из приведённых данных, заметную роль в трансграничном сообщении играют транспортные коридоры между прилегающими друг к другу сопредельными городами-близнецами. Для американо-канадского пограничья данная конфигурация, однако, далеко не столь типична и значима, как для американо-мексиканского. В числе пар таких городов в американо-канадском приграничье можно упомянуть в первую очередь Детройт (его население со-

¹⁵ About U.S. – Canada Border Services Agency (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-eng.html>); K e r g i n M. The Canada – U.S. Border. Where the Ribber Hits the Road. In: Vital Speeches of the Day, 15.06.2001, vol. 67, issue 17, p. 518.

¹⁶ Рассчитано по: Bureau of Transportation Statistics (<http://www.transtats.bts.gov/bordercrossing.aspx/>).

¹⁷ Protecting the Homeland: Building a Layered and Coordinated Approach to Border Security. Hearing before the Subcommittee on Infrastructure and Border Security of the Select Committee on Homeland Security, 15.06.2004. Wash., 2005, p. 43.

¹⁸ F l y n n S. Beyond Border Control. – «Foreign Affairs», 2000, vol. 79, issue 6, p. 39.

¹⁹ Рассчитано по: Bureau of Transportation Statistics ...

ставляло в 2006 г. 911,4 тыс. человек) и Уинсор (с населением 216,5 тыс. человек). Почти ежедневно границу на участке между этими городами пересекают около 10 тыс. постоянных путешественников (так называемых комьютеров), среди которых более 1600 человек – канадские медсёстры, работающие в госпиталях Детройта²⁰. Значительно меньше население других пар городов, таких как Ниагара-Фолс (штат Нью-Йорк, 54,0 тыс. человек) – Ниагара-Фолс (Онтарио, 82,2 тыс. человек), Порт-Гурон (Мичиган 31,7 тыс. человек) и Сарния (Онтарио, 78,8 тыс. человек) Су-Сент-Мари (Мичиган, 14,3 тыс. человек) и Су-Сент-Мари (Онтарио, 68,1 тыс. человек)²¹.

Более специфической чертой некоторых районов американо-канадского приграничья служит наличие прилегающих к границе и имеющих статус резерваций зон расселения индейских племен. С американской стороны к границе прилегают резервации Блэкфит (Монтана), Ред-Лейк (Миннесота) и Сент-Реджис (Нью-Йорк); с канадской – расположенные в основном в провинции Онтарио резервации Маниту Рапидс, Коучичинг-16А, Негуагон-25D, Гарден-Ривер-14 и Аквесасне (часть территории последней находится в провинции Квебек)²². Население большинства упомянутых резерваций не превышает несколько тысяч человек. При пересечении границы и нахождении на территории сопредельного государства индейцы пользуются привилегиями: в соответствии с англо-американским Договором Джея от 1794 г. им не может быть отказано во въезде, они пользуются иммунитетом от депортации, имеют право не регистрироваться при поиске работы и т.п.²³

Таким образом, специфика американо-канадской границы по сравнению с американо-мексиканской заключается даже не столько в её гораздо большей протяжённости, сколько в том, что она разделяет страны, сопоставимые по своим высоким экономическим показателям в душевом выражении. Из-за отсутствия существенной разницы в экономических потенциалах как легальные, так и нелегальные трансграничные потоки между США и Канадой менее интенсивны, чем между США и Мексикой²⁴.

Пограничные проблемы до 11 сентября 2001 г.

Вместе с тем, на протяжении всей истории существования американо-канадской границы, особенно в 1990–2000-е годы, сторонам приходилось решать порою довольно непростые вопросы пограничной безопасности. С конца XVIII по начало XX века наиболее серьёзной проблемой было территориальное размежевание, в процессе которого США и владевшая Канадой империя

²⁰ Protecting the Homeland: Building a Layered and Coordinated Approach to Border Security, p. 43.

²¹ Population and Dwelling Counts, for Urban Areas, 2006 and 2001 Censuses – 100% data. Statistics Canada (<http://www12.statcan.ca/english/census06/data/popdwelling/Table.cfm?T=801&SR=1&S=1&O=A&RPP=999&PR=0&CMA=0>); State and County QuickFacts).

²² Aboriginal Population, 2001. In: The Atlas of Canada (http://atlas.nrcan.gc.ca/site/english/maps/peopleandociety/population/aboriginalpopulation/abo_2001/pm_abpop_01).

²³ Border Crossing Rights. American Indian Law Alliance (<http://www.ailanyc.org/Bordercrossing.htm>).

²⁴ Подробнее см.: Г о л у н о в С.В. Ук. соч.

не раз оказывались на грани войны. Граница между Соединёнными Штатами и Канадой начала юридически оформляться с 1783 г., когда Парижским мирным договором была (хотя и ещё далеко не точно) оформлена линия разграничения между получившими независимость Соединёнными Штатами и Великобританией от оз. Лесное до Атлантического океана. Конвенция Раша – Галлатина (1818 г.), Вашингтонский договор 1848 г. и Орегонский договор 1846 г. провели астрономическую границу от оз. Лесное до Скалистых гор на Тихом океане по 49-й параллели. Спустя 35 лет после того, как Аляска была куплена у России Соединёнными Штатами (1867 г.), последний крупный и взрывоопасный территориальный вопрос – уточнение границы гористой и сильно изрезанной заливами южной части региона был урегулирован состоявшим из представителей США, Канадского доминиона и британской короны трибуналом²⁵. Происходившие в дальнейшем изменения носили локальный характер, к настоящему времени ещё остаются спорные вопросы по определению некоторых участков морской границы, в большинстве своём примыкающих к Аляске и соседним канадским владениям²⁶. Поддержанием демаркационных знаков (монументов, насыпей, просек, бுவ и т.п.) занимается созданная в 1925 г. и действующая на постоянной основе Международная пограничная комиссия.

После снятия территориального вопроса американо-канадская граница надолго стала одним из самых спокойных рубежей в мире. Показательно, что занимавший должность премьер-министра Канады в первой половине 1930-х годов Р. Беннет назвал её «самой длинной неохраямемой границей в мире», притом с наибольшим объёмом взаимной торговли²⁷. Позже У. Черчилль заявил, что американо-канадский рубеж, «охраняемый только соседским взаимомуждением и обязательствами чести, – пример для каждой страны и образец для будущего мира»²⁸, а в 1960-х годах известный исследователь-международник А. Уолферс охарактеризовал американо-канадскую границу как пример безразличия к силе и потому неинтересный для изучения объект²⁹. Контроль на пунктах пропуска осуществлялся немногочисленными подразделениями соответствующих служб; часто он носил упрощённый характер и осуществлялся только на въезде в США или в Канаду. Немногочисленной была и охрана пространства между пунктами пропуска: даже в 1998 г. оно контролировалось только 291 агентом Пограничного патруля, тогда как на мексиканском рубеже было сконцентрировано 7409 агентов³⁰.

Определённые проблемы в сферах развития трансграничного сотрудничества и обеспечения пограничной безопасности всё же оставались. Так, в 1990-х годах некоторые экономисты обратили внимание на то, что и американские штаты, и канадские провинции торгуют с партнёрами внутри своих стран намного интенсивнее (по разным оценкам, до 20 раз), чем через границу. Это бы-

²⁵ Подробнее об истории разграничения между США и Канадой см.: Кур и л л а И.И. Американо-канадская граница: исторический очерк. В кн.: «Дружественный рубеж: канадско-американское приграничное сотрудничество». М., Волгоград, 2007, с. 19–27.

²⁶ См.: Canada – United States Border...

²⁷ См. Thompson J., Randall S. Op. cit., p. 44.

²⁸ Цит. по: K e r g i n M. Op. cit., p. 518.

²⁹ Wolfers A. Discord and Collaboration. Baltimor, 1962, p. 97.

³⁰ Phillips A. Trouble on the Border. – «Maclean's», 1998, vol. 111, issue 31, p. 30.

ло объяснено «эффектом границы», т.е. как сохранением тарифных и других экономических барьеров (даже несмотря на создание НАФТА, в результате чего объём трансграничной торговли к концу 1990-х годов утроился³¹), так и определённой культурной дистанцией между населением обеих стран³². В качестве препятствий для развития эффективного трансграничного сотрудничества исследователи называли отсутствие в приграничье заметного экономического неравенства; крупных «городов-близнецов» и мощных потоков трудовой миграции, а также низкий уровень взаимозависимости и интеграции приграничных территорий³³.

Вместе с тем, сохранявшаяся до конца 1990-х годов тенденция увеличения интенсивности трансграничного сообщения при достаточно либеральном пограничном режиме с тревогой воспринималась некоторыми канадскими политиками, усматривавшими в этом угрозу национальной самобытности и экономической независимости страны. Так, в ходе всеобщих выборов 1988 г., протестуя против перспективы подписания с США соглашения о свободной торговле, оппозиционные тогда правившим консерваторам либералы демонстрировали по телевидению рекламный ролик. В нем рука дяди Сэма стирала линию границы, в чем усматривалась предпосылка для превращения Канады в 51-й штат США³⁴.

Свои проблемы сохранялись и в сфере пограничной безопасности. Диспаритет цен на некоторые группы товаров при сохранении определённых таможенных барьеров создавал почву для контрабандной торговли. Одной из её разновидностей была нелегальная поставка сигарет из США в Канаду через прилегающие к границе индейские резервации. По оценке, сделанной в конце 1993 г., более 60% продававшихся в Квебеке сигарет были куплены на чёрном рынке, а большинство из них попало в Канаду именно по вышеуказанному каналу³⁵. Американское правительство, не желая вступать в конфронтацию с резервациями, долго опасалось принимать решительные меры в данной сфере. В 1990-е годы крупномасштабной контрабандой сигарет из США в Канаду (в том числе и с помощью жителей индейских резерваций) занимались и осевшие в обеих странах члены экстремистской ливанской организации «Хезболла». По некоторым расчётам, даже один успешно пересекший границу грузовой автомобиль с контрабандным товаром приносил организаторам операции прибыль до 2 млн. долл. Наиболее крупная группировка такого рода, возглавлявшаяся выходцами из Ливана братьями Хаммудами, была разоблачена в начале 2000-х годов³⁶.

³¹ Цит. по: K e r g i n M. Op. cit., p. 518.

³² Подробнее см.: К о м к о в а Е.Г. Фактор границы в канадско-американских экономических отношениях. В кн.: «Дружественный рубеж: канадско-американское приграничное сотрудничество», с. 48–49.

³³ См., например: G i b b i n s R. Meaning and Significance of the Canadian-American Border. *Borders and Border Regions in Europe and North America*, Ed. by P. Ganster, A. Swedler, J. Scott, W.-D. Eberwein. San Diego, 1997, pp. 321–322, 325.

³⁴ См.: К о м к о в а Е.Г. Ук. соч., с. 36.

³⁵ G i b b i n s R. Op. cit., pp. 323–324.

³⁶ Testimony of Janice Kephart, President, 9/11 Security Solutions LLC. Hearing before the House Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Border Security, and Claims. Wash., 2006, pp. 22–23.

Прозрачность американо-канадской границы использовали в своих целях и наркоторговцы. В 1990-е годы начал расти объём контрабанды в США наркотиков из Британской Колумбии: из выращивавшейся в этой провинции конопли изготавливалась высококачественная марихуана. Если в 1997 г. Пограничный патруль США задержал 1,5 т наркотиков, то в первой половине 1998 г. – уже 2,7 т такой контрабанды. Это дало американским властям повод объявить западное пограничье «районом наркотрафика высокой интенсивности», хотя объёмы конфискаций и были явно несопоставимы с общей массой марихуаны, конфискованной на американо-мексиканской границе³⁷. В то же самое время из США в Канаду ввозились большие объёмы иных наркотиков, в частности кокаина, героина и наркотиков амфетаминового ряда.

Другим видом опасной контрабанды оставался нелегальный трафик (провоз) оружия. Серьёзное внимание американских политиков и СМИ привлёк произошедший в мае 1998 г. инцидент задержания контрабандистов, пытавшихся доставить из Канады части военной техники. Этот случай, также как и тенденция увеличения трафика канадской марихуаны, дал очередной повод некоторым политикам и СМИ акцентировать внимание на недопустимой уязвимости системы охраны северного рубежа Соединённых Штатов³⁸.

Через канадскую границу в США пытались (прячась в грузовых поездах и автомобилях и другими способами) проникнуть и нелегальные мигранты, в первую очередь из стран Азии и Латинской Америки. Наибольшее число подобных попыток приходилось на участок между канадским и американским городами Ниагара-Фолс. Некоторые из таких инцидентов заканчивались трагически: только в период с марта 1998 по начало августа 1999 г. на границе погибли 3 нелегала³⁹.

Однако наиболее тревожной тенденцией, связанной с канадской границей, в конце 1990-х – начале 2000-х годов стали попытки проникновения на территорию США потенциальных экстремистов, осевших в Канаде благодаря её относительно мягкому миграционному законодательству. В увидевшем свет в апреле 1998 г. отчёте канадской разведывательной службы было признано, что большинство известных террористических групп из традиционно мусульманских стран создали свои ячейки в Канаде, в том числе для того, чтобы использовать её территорию для проникновения в США. Ещё в 1997 г. был арестован палестинец Гази абу-Мезер, получивший в Канаде статус беженца и прибывший в Соединённые Штаты с целью осуществления теракта в нью-йоркском метро⁴⁰. Но наиболее тревожным звонком оказалось задержание в декабре 1999 г. проживавшего в Монреале выходца из Алжира Ахмеда Рессама (так называемого «террориста миллениума»), который пытался пересечь границу на загруженной взрывчаткой автомашине с целью организации теракта в аэропорту Лос-Анджелеса. В том же месяце на границе был задержан другой алжирец Буабиде Чамчи, также из Монреаля; при досмотре в его машине бы-

³⁷ Phillips A. Op. cit., p. 30.

³⁸ Stoddard E. U.S.–Mexico Borderlands Issues: The Bi-National Boundary, Immigration and Economic Policies. El Paso, 2001, p. 47.

³⁹ A Tragedy at the Border. – «Maclean's», 3.08.1999, vol. 112, issue 10, p. 26.

⁴⁰ Phillips A. Op. cit., p. 30.

ли найдены следы взрывчатых веществ. Наконец, в июне 2001 г. американские пограничники арестовали выходца из Сирии Набиль аль-Марабха, прятавшегося в прицепе тягача. По словам задержанного, который впоследствии был обвинён в причастности к деятельности «Аль-Каиды», ранее ему удавалось много раз успешно въезжать в США из Канады⁴¹.

В связи с этими инцидентами американские власти, также как и канадская сторона, ужесточили режим охраны границы, что в первое время повлекло за собой задержки на два часа и более в районе г. Ниагара-Фолс (на территории Канады) и на других оживлённых участках⁴². Кроме того, было запланировано увеличить число охранявших границу агентов Пограничного патруля на 600 человек, а таможенников в пунктах пропуска – на 1200 человек. В качестве альтернативы укреплению границы Оттава предложила Вашингтону концепцию «общего периметра безопасности», по которой Канада соглашалась на ужесточение своей миграционной политики в обмен на ослабление режима трансграничного сообщения с США⁴³. До 11 сентября 2001 г. данный вопрос оставался дискуссионным.

Для борьбы с трансграничной преступностью в 1990-х – начале 2000-х годов обе стороны предпринимали типичные для таких ситуаций меры: увеличение численности пограничников и таможенников, использование передовых технических достижений (сенсоров, патрульных вертолетов) и т.п. Предпринимались и усилия для улучшения координации правоохранительной деятельности на границе; для чего, в частности, в 1996 г. были созданы Объединенные пограничные группы (*Integrated border enforcement teams*), включавшие пограничные, таможенные, иммиграционные и полицейские структуры обеих стран.

Однако меры обеспечения пограничной безопасности порою имели побочный эффект: они ущемляли интересы трансграничных путешественников. Так, принятый в США в 1996 г. закон «О борьбе с нелегальной миграцией и об ответственности мигрантов» (направленный, в первую очередь, против нелегальной миграции из Мексики, но в равной степени распространявшийся и на канадскую границу) дал агентам Службы иммиграции и натурализации дополнительные полномочия, в том числе отказывать во въезде в страну лицам, подозреваемым в предоставлении ложной информации. С апреля 1997 по март 1998 г. во въезде в США на этом основании было отказано на срок до 5 лет почти 360 канадцам, в своём большинстве имевшим криминальное прошлое. Однако в числе таких людей были и вполне законопослушные граждане, заподозренные во лжи необоснованно или понесшие неадекватное наказание за несоблюдение мелких формальностей⁴⁴. Показательно, что на 1996 г. (последний год до начала дейст-

⁴¹ Statement of Janice L. Kephart, Former Staff Council for the 9/11 Commission, and Senior Consultant, the Investigative Project on Terrorism, Mount Vernon, Virginia. Strengthening Enforcement and Border Security: the 9/11 Commission Staff Report on Terrorist Travel. Joint Hearing before the Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship and Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security of the Committee on the Judiciary, U.S. Senate, 14.03.2005. Wash., 2005, p. 12.

⁴² См.: Phillips A. Border Crackdown. – «Maclean's», 10.01.2000, vol. 113, issue 2, p. 22.

⁴³ Walker R. Canadians Shut U.S. Efforts to Control Border. – «The Christian Science Monitor», 8.02.2000, vol. 92, issue 53, p. 7.

⁴⁴ Phillips A. Trouble on the Border..., p. 30.

вия закона) пришёлся пик числа пересечений границы – 105,8 млн., который пошёл на убыль в 1997 г. и уже никогда не был вновь достигнут впоследствии⁴⁵. Хотя такая тенденция отчасти может быть объяснена и происходившим в 1990-х годах ослаблением канадского доллара⁴⁶, усиление миграционного контроля, вероятно, также сыграло существенную негативную роль.

В целом, до начала XXI века американо-канадская граница охранялась довольно слабо. Отсутствие ощутимых барьеров долгое время стимулировало рост легального трансграничного сообщения и взаимной торговли, однако создавало благоприятные условия и для трансграничной преступности, активизация которой имела место в 1990-е годы. Последнее обстоятельство побудило США несколько ужесточить контроль над границей, однако до сентября 2001 г. их пограничная политика по отношению к северному рубежу кардинально не менялась.

Американо-канадская граница после 11 сентября 2001 г.

После трагических событий осени 2001 г. американо-канадская граница стала восприниматься властями США в качестве одного из главных путей, по которому потенциальные террористы могли бы попытаться проникнуть в страну. Повышенное внимание к северному рубежу, возможно, было связано не только с вышеупомянутыми случаями задержаний экстремистов на границе, но и с получившей распространение в американских СМИ, а затем ещё долго тиражировавшейся политиками информацией, согласно которой некоторые из террористов-угонщиков самолётов якобы въехали в США с территории Канады. Данные сведения, однако, вряд ли можно считать обоснованными. Ещё в декабре 2001 г. их опроверг генеральный прокурор США Дж. Эшкрофт⁴⁷. Нет каких-либо упоминаний о «канадском следе» и в итоговом отчёте Национальной комиссии по расследованию террористических атак на США⁴⁸. Возможно, на распространение подобных данных в какой-то мере повлияло стереотипное восприятие Канады как убежища для террористов, сложившееся в Соединённых Штатах после арестов на границе А. Рессама и Б. Чамчи.

В первый месяц после терактов режим пересечения американо-канадской границы был резко ужесточён. Как следствие, задержки на ней достигали 3–5 часов, а на отдельных участках (например, у расположенного рядом с границей канадского города Форт-Эри) среднее время ожидания для грузового

⁴⁵ Рассчитано по: Bureau of Transportation Statistics ...

⁴⁶ Protecting the Homeland: Building a Layered and Coordinated Approach to Border Security. Hearing...

⁴⁷ Такое утверждение прозвучало, например, в 2004 г. в официальном выступлении конгрессмена-демократа Р. Инохосы, вызвавшем негативную реакцию со стороны посольства Канады в США. См.: Ambassador Kergin's Letter to Rep. Rubén Hinojosa. Washington Canadian Embassy (<http://geo.international.gc.ca/can-am/washington/ambassador/040914-en.asp/>).

⁴⁸ См.: The Attack Looms. 9/11 Commission Final Report (<http://www.gpoaccess.gov/911/pdf/sec7.pdf>).

автомобиля достигало и 18 часов⁴⁹. Такие меры нанесли серьёзный ущерб трансграничному сообщению, которое не было восстановлено в прежнем объёме и пять лет спустя, даже несмотря на тенденцию повышения курса канадского доллара к американскому. По оценкам некоторых исследователей, принятые после 11 сентября 2001 г. меры безопасности оказали разрушительное воздействие на трансграничную торговлю, туризм и способность Канады привлекать иностранные инвестиции⁵⁰. В 2001 г. число пересечений границы по сравнению с предыдущим годом снизилось на 16%, а за период 2000–2003 г. (на последний из упомянутых годов пришёлся пик падения интенсивности трансграничного сообщения) – на 30,6%. Если же анализировать помесечную динамику пересечений летом – осенью 2001 г., следует сделать поправку на то, что их число сильно зависело от сезонной конъюнктуры. С августа по октябрь 2000 г. количество таких пересечений сократилось на 30,6%, а за аналогичный период 2001 г. – на 52,4%. Следовательно, с учётом сезонных колебаний, потеря пассажиропотока в результате известных событий в краткосрочной перспективе составила примерно 20%. Несколько меньший ущерб был нанесён интенсивности коммерческого сообщения, однако и в этом случае наблюдавшаяся в 1990-х годах тенденция роста грузовых перевозок с 2001 г. по 2006 г. фактически сошла на нет: число пересечений границы грузовыми автомобилями, достигшее своего пика (7,0 млн.) в 2000 г., впоследствии уже не поднималось до этого уровня, составив в 2006 г. 5,7 миллиона⁵¹.

Повышенные меры безопасности против террористической угрозы в некоторых случаях вели и к заметным нарушениям прав ни в чём неповинных людей, в особенности выходцев из традиционно мусульманских стран. В частности, после 11 сентября 2001 г. многократно имели место задержания на несколько часов без всяких объяснений американских жителей приграничных территорий, возвращавшихся из Канады. Как объясняли подобные происшествия американские чиновники, имена задержанных были похожи на имена находящихся в чёрных списках потенциальных террористов и их пособников; в других случаях подозреваемые заносились в такие списки за случайные контакты с террористами⁵².

Переломить негативные тенденции в сфере трансграничного сообщения и примирить интересы обеспечения пограничной безопасности и развития приграничного сотрудничества была призвана концепция «умной границы», впервые закреплённая в подписанной в Оттаве 12 декабря 2001 г. Декларации об «умной границе». Суть новой стратегии заключалась в создании режима наибольшего благоприятствования для пользующихся доверием путешественников и коммерческих организаций, вынесении контроля над их товарами из по-

⁴⁹ Dante Ch. Security, Commerce Vie on U.S.-Canada Border. – «The Christian Science Monitor»; 11.12.2002, vol. 95, issue 12, p. 2; Janigan M. An Open Border? – «Maclean's», 24.09.2001, vol. 114, issue 39, p. 42.

⁵⁰ См., например: S a d o w s k i - S m i t h C. Canada-U.S. Border Narratives and U.S. Hemispheric Studies. – «Comparative American Studies», 2005, vol. 3, No. 1, p. 71–72.

⁵¹ Рассчитано по: Bureau of Transportation Statistics...

⁵² См.: Border Incident Angers Muslims. – «USA Today», 09.02.2005, p. 03A.

границной зоны в пункты погрузки, модернизации пунктов пропуска для борьбы с заторами на границе⁵³.

Инициатором принятия концепции стала канадская сторона, которая после терактов подверглась резкой критике из Вашингтона за слишком либеральную миграционную политику (дававшую возможность обосноваться в стране потенциальным террористам и их сообщникам) и оказалась перед перспективой серьёзных и крайне болезненных экономических потерь от ужесточения пограничного режима. Следует отметить, что центральная идея концепции «умной границы» – предложение переместить в глубь сопредельных стран пограничный и таможенный контроль грузов «благонадёжных» компаний – была сформулирована канадскими политиками еще до 11 сентября: так, 30 апреля 2001 г. эта идея прозвучала в выступлении канадского посла в США М. Керджина перед детройтскими бизнесменами⁵⁴. Однако до трагедии в неё, также как и в концепцию «общего периметра безопасности», вкладывался несколько другой смысл – побудить американскую сторону устранить барьеры на границе. Такой подход поначалу находил в Вашингтоне понимание: ещё в начале сентября 2001 г. М. Керджина поддержал американский посол в Канаде П. Селуччи⁵⁵. Однако в новых условиях данная идея стала для Канады своеобразной платой, позволившей ей избежать неприемлемого ужесточения режима сообщения со страной, на которую приходилось три четверти всей канадской внешней торговли.

Важным механизмом концепции «умная граница» стала программа ФАСТ (*FAST – Free and Secure Trade* – «Свободная и безопасная торговля»), инициированная американским Бюро таможен и защиты границ и канадским Агентством пограничных служб. Суть программы – сертификация импортёров и перевозчиков, а также регистрация конкретных водителей, которым даётся право пересекать границу в упрощённом режиме по выделенным полосам следования. Для получения соответствующих разрешений импортёры, грузоперевозчики и водители должны подать заявки (рассмотрение которых занимает в среднем от 4 до 6 недель), а водители (которыми могут быть только граждане и постоянные резиденты США и Канады), кроме того, пройти собеседование и подвергнуться процедуре снятия отпечатков пальцев⁵⁶. По состоянию на конец 2008 г. действие программы распространялось лишь на 19 пунктов пропуска⁵⁷, хотя именно на них приходится примерно 90% трансграничного сообщения между странами.

Аналогом программы ФАСТ для индивидуальных путешественников, которые также должны быть гражданами или постоянными резидентами США и Канады, служит программа НЕКСУС. Её участники тоже имеют право пересекать границу по привилегированным коридорам. Для получения действующего

⁵³ Smart Border Declaration. Foreign Affairs and International Trade Canada (http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp/); см. также: Е.Г. Комкова. Ук. соч., с. 52.

⁵⁴ Kerj in M. Op. cit., p. 518.

⁵⁵ Цит. по: Janigan M. Op. cit., p. 42.

⁵⁶ Frequently Asked Questions. Free and Secure Trade Program (FAST). Canada Border Services Agency (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/fast/faq-e.html>).

⁵⁷ FASTSites/Canada Border Services Agency (<http://cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/sites-eng.html>).

пять лет удостоверения для ФАСТ соискатели должны уплатить 50 долл. США и пройти собеседование в специальном центре, где у заявителя снимаются биометрические данные. В 2008 г. программа распространялась на 16 сухопутных и 8 воздушных пунктов пропуска, а по состоянию на июль 2007 г. её участниками были более 128 тыс. человек⁵⁸.

Результаты реализации концепции «умная граница» оказались противоречивыми. С одной стороны, по отзывам некоторых бизнесменов, благодаря предпринятым после 11 сентября 2001 г. мерам пересечь границу стало даже легче, чем было раньше⁵⁹. В первую очередь, это касалось транспорта тех компаний, на которые к началу 2000-х годов приходилось примерно 40% приграничного товарооборота между США и Канадой⁶⁰. Неудивительно, что первыми тремя участниками программы ФАСТ стали автомобильные гиганты «Дженерал моторс», «Форд» и «Крайслер», для которых малейшие простои чреваты ощутимыми финансовыми потерями: для «Дженерал моторс», например, одна минута задержки всей совокупности грузовиков обернулась бы ущербом в сумму около 650 тыс. долл.⁶¹ Предпринятые США и Канадой меры, по всей видимости, позволили минимизировать издержки подобных компаний, получивших режим наибольшего благоприятствования.

С другой стороны они затронули лишь небольшую часть перевозчиков и путешественников, не позволив восстановить ту интенсивность трансграничного сообщения, которая была до терактов. Как уже отмечалось выше, поток путешественников сократился примерно на треть, а динамичный рост объёма коммерческих автоперевозок, который наблюдался в 1990-х годах после заключения НАФТА, сошёл на нет. Возросли прямые и косвенные издержки для бизнеса от преодоления пограничных барьеров (простаивание в очередях на границе, выплата комиссионных маклерам и брокерам, изменение маршрутов перевозок и т.п.), которые, по оценкам американских экономистов, в 2004 г. составили 10,3 млрд. амер. долл., или почти 2% американо-канадского внешне-торгового оборота⁶².

Ещё большее ужесточение пограничного режима, которое может повлечь за собой дальнейшее сокращение трансграничного потока, предусматривается Инициативой по регулированию путешествий для Западного полушария (*Western Hemisphere Travel Initiative*), обнародованной Министерством внутренней безопасности и Госдепартаментом США в апреле 2005 г. В первоначальной редакции данная инициатива предполагала сокращение перечня документов, действительных для пересечения границ Соединённых Штатов, до национальных паспортов и карт программ ФАСТ и НЕКСУС. В результате сложных переговоров канадской стороне удалось добиться послаблений для

⁵⁸ NEXUS Factsheet. U.S. Customs and Border Protection (http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact_sheets/travel/nexus_fact.ctt/nexus_fact.pdf).

⁵⁹ Dante Ch. Op. cit., p. 2.

⁶⁰ Цит. по: K e r g i n M. Op. cit., p. 518.

⁶¹ A a s K. Getting Ahead of the Game: Border Technologies and the Changing Space of Governance. Global Surveillance and Policing. Borders, Security, Identity. Ed. by E. Zureik and M. Salter. Portland, 2005, pp. 194–214; L y o n D. Surveillance after September 11. Cambridge, 2003, p. 196.

⁶² Taylor J., Robideaux D., Jackson G. U.S. – Canada Transportation and Logistics: Border Impacts and Costs, Causes, and Possible Solutions. – «Transportation Journal», 2004, vol. 43 (4), pp. 5–21 (Цит. по статье: Е.Г. Комкова. Ук. соч., с. 52).

лиц, не достигших 18 лет (для которых при определённых условиях будет по-прежнему достаточно предъявлять свидетельства о рождении), и включения в перечень действительных для пересечения границы документов улучшенных водительских прав (EDL) и идентификационных карт (EIC)⁶³. По состоянию на ноябрь 2008 г. вопрос о введении нового, лучше защищённого *Сертификата статуса индейца* находился в стадии рассмотрения сторонами⁶⁴. Пока же предполагается, что с 1 июня 2009 г. въезд в США совершеннолетних путешественников через наземные или водные пункты пропуска будет возможен только по национальным паспортам, картам ФАСТ и НЕКСУС, а также улучшенным водительским правам и идентификационным картам, программы выдачи которых в Канаде должны быть сертифицированы американской стороной. Следует отметить, что въезд в США через аэропорты ещё с 23 января 2007 г. возможен только по паспортам и картам НЕКСУС.

Наряду с совместными инициативами, каждая из сторон приняла и односторонние меры по усилению пограничной безопасности. Соединённые Штаты увеличили состав размещённого на северной границе Пограничного патруля: к сентябрю 2006 г. штат его агентов достиг 919 человек, а к декабрю 2008 г. возрос более чем вдвое (до 1975 человек)⁶⁵. В целях подключения к охране рубежа индейцев приграничных резерваций (например Аквесасне в штате Нью-Йорк) предпринимаются усилия по созданию из них специальных подразделений Пограничного патруля, первоочередной целью которых станет борьба с контрабандой⁶⁶. После терактов 2001 г. экстренно было принято решение о привлечении к охране границы военных, и представители Национальной гвардии стали помогать таможенникам досматривать транспортные средства⁶⁷. А в начале 2002 г. власти США санкционировали размещение на границе 700 национальных гвардейцев⁶⁸. Это вызвало негативную реакцию со стороны канадских политиков и трансграничного бизнес-сообщества: Вашингтон был обвинён в милитаризации границы, создающей опасность неоправданного применения оружия военными в спорных ситуациях⁶⁹.

Значительные средства США выделяют на техническое оснащение пограничной охраны, включая установку дополнительных сенсоров и камер слежения, усиление патрулирования с воздуха. Подобные меры, однако, вряд ли можно считать панацеей. Ввиду малочисленности охраняющего границу персонала даже обнаруженные нарушители (особенно пользующиеся транспорт-

⁶³ См.: Minister Day Announces Progress on WHTI with the United States and Increased Security Cooperation with Mexico. – «Public Safety Canada» (<http://www.ps-sp.gc.ca/media/nr20070223-1-en.asp/>), 23.02.2007. Особенности улучшенных прав и идентификационных карт состоят в штрих-кодах и вмонтированных чипах, отсылающих считывающие устройства к хранящимся в специальных базах персональным данным владельца.

⁶⁴ Certificate of Indian Status. «Canada Border Services Agency» (<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/whti-ivho/cert-ind-eng.html>).

⁶⁵ Training New Border Patrol Agents: An Overview. Briefing for the Honorable Mike Rogers, Ranking Minority Member, Subcommittee on Management, Investigations, and Oversight, House Homeland Security Committee, 14.02.2007. Wash., 2007.

⁶⁶ Strengthening Enforcement and Border Security..., p. 66.

⁶⁷ См., например: Security, Commerce Balanced on Border. – «USA Today», 26.02.2002.

⁶⁸ 700 Troops to Help Patrol Northern Border. – «USA Today», 27.02.2002, p. 3a.

⁶⁹ См.: Day J. Canadians Dismayed as U.S. Beefs up Border Security. – «The Christian Science Monitor»; 7.12.2001, vol. 94, No. 11, p. 7.

ными средствами) часто успевают уйти от погони. Нашлись недостатки и в действующем в пунктах пропуска оборудовании для проверки биометрических данных: оно может давать сбои при высоких или низких температурах, и это приводит к возникновению задержек и очередей⁷⁰.

Со своей стороны Канада также приняла серьёзные меры по укреплению пограничной безопасности. Уже в конце 2001 г. правительство заявило о планах потратить на эти цели сумму, эквивалентную 4,9 млрд. долл. США, включая 1,2 млрд. на технологическую модернизацию пограничного контроля⁷¹. Во многом под давлением Вашингтона Оттава стала осуществлять более тщательный контроль за мигрантами, особенно из группы стран «повышенного риска». В конце 2003 г. возникло Канадское агентство пограничных служб, которое, также как и Бюро таможен и защиты границ США, объединило в себе структуры, ответственные за охрану рубежа, таможенный досмотр и миграционную политику. Однако идеи придать этому органу дополнительные полномочия натолкнулись на сопротивление общественности. Показательно, что даже напрашивающееся решение вооружить офицеров агентства огнестрельным оружием (пистолетами), выделив на эти цели эквивалентную 101 млн. долл. США сумму, было принято канадским правительством в 2006 г. только после серьёзных публичных дебатов. В том же году агентство совместно со своими американскими партнёрами провело несколько успешных трансграничных операций по борьбе с трафиком людей. В результате в США и Канаде были арестованы десятки организаторов переправки людей и наркоторговцев, конфискованы тысячи килограммов марихуаны и сотни – кокаина⁷².

Вряд ли можно, однако, полагать, что предпринятые меры приведут к перелому в борьбе с нелегальной трансграничной активностью через рубеж, контроль над которым по-прежнему остаётся слабым. Наряду с угрозой проникновения террористов на американскую территорию, не менее актуальными, чем до 11 сентября 2001 г., остаются проблемы нелегальной миграции (в том числе и организованной), контрабанды сигарет и других товаров и наркоторговли. В ответ на усиление охраны границы нарушители закона также совершенствуют свою тактику. Например, в июле 2005 г. власти США впервые обнаружили в северном пограничье более чем 100-метровый трансграничный тоннель на участке между Британской Колумбией и штатом Вашингтон. По этому тоннелю, начинавшемуся и кончавшемуся в частных владениях, осуществлялся трафик марихуаны⁷³. Следует, однако, отметить, что интенсивность нелегальной американо-канадской трансграничной активности, конечно же, несравнима с проблемами американо-мексиканской границы. Так, если с конца 2001 по 2005 г. пограничниками США ежегодно осуществлялось примерно от 9 до 12 тыс. задержаний нарушителей, пытавшихся проникнуть в страну из

⁷⁰ Janigan M. Looming Border Crisis. – «Maclean's», 8.03.2004, vol. 117, No. 10, p. 14.

⁷¹ D'Amico E. Canada to Spend \$4.9 Billion on Border Security. – «Chemical Week», 19.12.2001, vol. 163, issue 46, p. 13.

⁷² См.: Canada Border Services Agency

(http://en.wikipedia.org/wiki/Canada_Border_Services_Agency).

⁷³ Frieden T. Five Arrests Made after Agents Monitored Construction (CNN.com, <http://www.cnn.com/2005/US/07/21/border.tunnel/>)

Канады, то на южном рубеже в тот же период производилось не менее 0,8 млн. арестов в год⁷⁴.

Таким образом, решение американской стороны в конце 2001 г. резко ужесточить контроль за границей нанесло довольно ощутимый ущерб трансграничному сообщению и притом не позволило создать надёжную систему контроля, позволяющую исключить перемещение через рубеж террористов. Вместе с тем, обоим государствам, которые пошли на самое тесное взаимодействие, удалось уменьшить этот ущерб для той части бизнеса, которая обеспечивает основной поток приграничного товарооборота между странами.

* * *

В целом, успешность американо-канадского опыта по обеспечению безопасности границы нельзя оценивать однозначно. Со второй половины 1990-х годов происходит ужесточение пограничного режима: оно становится особенно заметным после 11 сентября 2001 г. В какой-то степени парадоксально, что виновником мер, затруднивших пересечение самой длинной в мире границы и ставших прямой либо косвенной причиной сокращения потока людей через неё практически на треть, стала горстка людей (примерно тысячная, если не меньшая часть процента от стомиллионного трансграничного потока!) Перечисленные выше меры отнюдь не дают полной гарантии безопасности, так как охрана гигантского рубежа по-прежнему недостаточна для того, чтобы претендовать на полный контроль над ним.

Обоюдная заинтересованность в сохранении интенсивности экономических связей помогла сторонам выработать действенный механизм, позволяющий крупным перевозчикам и бизнесменам избегать задержек на границе. Однако трансграничный поток после предпринятых мер безопасности в целом заметно сократился, что, по-видимому, произошло из-за нежелания людей делового мира и просто путешественников сталкиваться с новыми проблемами, которых они не испытывали до осени 2001 г. Таким образом, даже декларированное концепцией «умной границы» желание найти оптимальный баланс между интересами пограничной безопасности и трансграничного сотрудничества позволило сократить ущерб от ужесточения пограничного режима лишь частично.

Как уже упоминалось в начале статьи, неоднозначный опыт обеспечения безопасности американо-канадской границы заслуживает пристального внимания в контексте формирования пограничной политики РФ с Украиной и Казахстаном. Эти страны имеют с Россией очень протяжённые границы, являются важнейшими экономическими партнёрами России в СНГ и имеют (наряду с Белоруссией) наиболее близкие к российским показатели душевого ВВП и средних зарплат. С другой стороны, через обе границы проходят мощные потоки наркотиков и прочей контрабанды, осуществляется организованный трафик нелегальных мигрантов.

В то же время размеры людских потоков и количество транспорта через вышеуказанные рубежи многократно уступают аналогичным показателям, фиксируемым на американо-канадской границе. Число пересечений пассажирами и пешеходами российско-украинской границы немного превышает

⁷⁴ Nuñez-Neto B. Border Security: the Role of the U.S. Border Patrol. CRS Report for the Congress. [Wash.]: Congressional Research Service, Wash., 2005, p. 20.

20 млн. в год (автомобильным транспортом – 1,5 млн.)⁷⁵, российско-казахстанской границы – 15 млн. (автомобильным транспортом – 1,2 млн.)⁷⁶. Одна из причин – медленный и громоздкий контроль на границах, который для грузовых перевозчиков, как правило, растягивается на несколько часов, а в отдельных случаях и на месяц. Так как основная часть товарооборота между РФ и её крупнейшими соседями по СНГ формируется за счёт сырья и продукции первичной переработки, поставляемых по железной дороге и трубопроводам, нужды трансграничных автоперевозчиков, по-видимому, не являются для России и её соседей достаточным стимулом для ускоренной модернизации систем пограничного и таможенного контроля. Между тем, если бы на американо-канадской границе происходили такие же задержки (от 30 мин. до нескольких часов), каковые являются нормой для российско-украинского и российско-казахстанского пограничья, потоки проходящих через неё легковых и грузовых автомобилей уменьшились бы во многие десятки раз. Видимо, почти столь же катастрофически сократился бы и объём приграничной двухсторонней торговли, который сейчас намного превышает 100 млрд. долл. США.

Следовательно, важным уроком опыта обеспечения безопасности американо-канадской границы можно считать то, что и в чрезвычайной ситуации стороны уделили приоритетное внимание интересам трансграничных перевозчиков, снижение активности которых означало бы многомиллиардные потери для обоих государств. Меры, предпринятые в данных целях (объединение пограничного и таможенного контроля и устранение его дублирования, модернизация пунктов пропуска, создание режима наибольшего благоприятствования для прошедших проверку крупных предприятий и отдельных пассажиров), заслуживают самого пристального внимания и в условиях постсоветского пространства. Однако другой, не менее важный урок упомянутого опыта заключается в том, что даже такие меры не помогли остановить спад трансграничной активности мелкого бизнеса и сокращение числа путешественников (туристов), которых, возможно, отпугнули не только неудобства, но и тот неблагоприятный имидж «недружественного барьера», который граница приобрела среди немалой части людей после терактов 2001 г. Это показывает, что цели укрепления пограничной безопасности и развития трансграничного сотрудничества сочетаемы только до известной степени и увеличение значимости одного приоритета, по-видимому, неизбежно (по крайней мере при нынешнем состоянии технических средств пограничного и таможенного контроля) создаёт трудности для реализации другого.

⁷⁵ См., например: К р о й ч и к С. Из первых уст. На границе мигранты ходят тучей... – «Коммуна» (<http://www.communa.ru/news/detail.php?ID=19006/>, 22.12.2006).

⁷⁶ Рассчитано по: В а р г а с о в а Е. В «Часовые Родины» теперь будут брать лишь контрактников. – «Вечерний Новосибирск» (<http://vn.ru/24.05.2007/society/86203/>, 24.05.2007); «Таможенный компьютерный сервис» (<http://www.tks.ru/news/yandex/2007/12/05/0008>). Данные на конец 2007 г. «Таможенный компьютерный сервис» (<http://www.tks.ru/news/yandex/2008/01/25/0007/>, 25.01.2008); Участок российско-казахстанской границы под надёжным контролем. – «Астраханский регион» (электронное издание) (<http://www.astrakhan.net/?ai=16708/>, 25.12.2007). Следует оговориться, что примерно половина пересечений может быть отнесена на счёт транзитных пассажиров, путешествующих между населенными пунктами одного и того же государства по трансграничным железным дорогам.