БРЕМЯ АССАМА: ПРОБЛЕМЫ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ ИЗ БАНГЛАДЕШ В ИНДИЮ

© 2019 С. ПОДОПЛЕЛОВ

DOI:10.31857/S032150750005783-3

В статье рассмотрены политико-правовые аспекты проблемы нелегальной миграции из Бангладеш на территорию пограничного индийского штата Ассам. Вызванная ею социальная напряженность в штате вылилась в столкновения между коренным и пришлым населением, которые индийское федеральное правительство постаралось «погасить» компромиссными законодательными инициативами. На практике задача борьбы с притоком нелегалов трудновыполнима, но местная (ассамская) и общеиндийская политические элиты сумели приспособить ее для электоральных нужд и использовать в националистической риторике.

Ключевые слова: Бангладеш, Ассам, нелегальная миграция, Асом гана паришад, Сарбананда Соновал

BURDEN OF ASSAM: COUNTERING ILLEGAL MIGRATION FROM BANGLADESH

Svyatoslav A. PODOPLELOV, Post-graduate student, Department of South Asian History, Institute of Asian and African Studies, Lomonosov Moscow State University (hardedge7@yandex.ru)

The article discusses the political and legal aspects of illegal migration from Bangladesh to the Indian state of Assam. The 1971 Bangladesh Liberation War gave a huge impetus to the existing flows of migrants. Porous nature of the newly established India-Bangladesh border further facilitated this process. Assam's indigenous population was upset by the increasing influx of aliens which resulted in a public outrage that took form of the so-called Assam movement in 1978-1985. The anti-immigrant and nationalist agenda of the movement predetermined its violent nature. As a result, in 1983 the Illegal Migrants (Determination by Tribunal) Act was adopted to put an end to illegal migration to the state. In addition, the federal government signed an accord with the protesters yielding to their demands on paper. However, the struggle to protect the indigenous Assamese population from the inflow of foreigners as the anti-immigration movement took a political form with setting up the Asom Gana Parishad that formed the provincial government in Assam in 1985-1990 and 1996-2001. With the 1983 Act being practically inapplicable and failing to make any considerable difference, the harsh rhetoric is still employed by nationalist parties for electoral gains while moderates allegedly try to woo Bangladeshi illegal migrants in order to get an advantage over their rivals. Identifying illegal migrants in Assam is not an easy task, thus the estimates vary from author to author. The legal actions taken by Sarbananda Sonowal, one of the former AGP leaders, resulted in repeal of the Illegal Migrants (Determination by Tribunal) Act. Now in his new capacity as the Assam chief minister and the local leader of Bharatiya Janata Party he seeks to update the National Register of Citizens in order to launch en masse deportations of foreigners residing in the state illegally in the run-up to the 2019 general elections.

Keywords: Bangladesh, Assam, illegal migration, Asom Gana Parishad, Sarbananda Sonowal

Нелегальная миграция - одна из наиболее актуальных тем в современном социально-политическом дискурсе, ставшая объектом приложения политических усилий государств в большинстве регионов мира. Особый случай представляет собой ситуация с нелегальной миграцией из Бангладеш в соседнюю Индию - прежде всего, в пограничный штат Ассам.

В пронизанных реками и поросших труднопроходимыми джунглями восточных районах Южной Азии задача контроля пограничного режима зачастую является невыполнимой на практике, а этнолингвистическая близость населяющих приграничные территории общин затрудняет отделение «своих» от «чужих». Уровень жизни и условия работы на территории Индии оставляют желать лучшего, однако бангладешских переселенцев привлекают наличие неосвоенных земельных участков, более развитые инфраструктура и социальная сфера. Роль экономических стимулов подчеркивает тот факт, что наибольшая доля переселенцев в Ассам - это выходцы из Рангпура, беднейшей провинции Бангладеш [1, р. 122]. Движению населения через границу способствует ее недостаточная демаркированность, а также слабый контроль над ней со стороны обоих государств, вызванный особенностями местности.

ПОДОПЛЕЛОВ Святослав Андреевич, соискатель, ИСАА МГУ им. М.В.Ломоносова. РФ, 125009, Москва, ул. Моховая, 1-11 (hardedge7@yandex.ru)

В то время как причины, породившие нелегальную миграцию в Ассам, весьма тривиальные и характерны для большинства волн переселения на современном этапе истории человечества, ответ местного населения на миграционный кризис имеет под собой значительно более сложно устроенный фундамент.

В Средние века там располагались владения таких государств, как Ахом, Чутия и Коч, во главе которых стояли представители тайских народностей (в первом случае) и племен бодо-качари, имеющих тибетские корни.

В колониальные времена провинция Ассам была собрана из лоскутов, оставшихся от небольших северо-восточных княжеств, а также частей других регионов, оказавшихся под контролем британской короны. В середине XIX в. Ост-Индская компания увидела в землях северо-восточного приграничья большой потенциал для возделывания чая, что повлекло за собой установление англичанами контроля над разрозненными территориями, часть из которых была ими отобрана у Бирмы [2, р. 30]. Впрочем, даже наделение региона собственным названием (Ассам) и придание ему статуса провинции не послужило катализатором формирования собственной политико-территориальной идентичности*.

В 1947 г. бывшая Британская Индия была разделена на два независимых государства, при этом большая часть Ассама стала индийской территорией, но округ Силхет, где большинство населения составляли мусульмане, был передан под управление Пакистана.

Этнокультурное разнообразие региона постепенно нашло свое отражение на карте: в 1963 г. из состава Ассама был выделен в отдельный штат Нагаленд, в 1972 г. тем же путем проследовала Мегхалая, а Аруначал-Прадеш и Мизорам были наделены статусом союзных территорий, подотчетных федеральному правительству. Оставшиеся в ассамских границах племена и народности так и продолжали бы проживать обособленно и не задумываться о своей общей судьбе, если бы не внешний вызов, воплотившийся в толпах пришельцев из-за границы.

НЕЗВАНЫЕ ГОСТИ: НАЧАЛО АССАМСКО-БАНГЛАДЕШСКОГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ

Первые волны миграции из Бангладеш в Индию пришлись на то время, когда молодое бенгальское государство выплавлялось в горниле освободительной войны 1971 г. Индийцы оказывали на начальных этапах значительную поддержку бенгальским повстанцам в их борьбе с западнопакистанскими войсками, а затем нанесли по силам своего извечного противника сокрушительный военный удар. Важную роль в преодолении последствий кровопролитного конфликта (по раз-

ным оценкам, от 300 до 500 тыс. человек) сыграла готовность индийцев принять у себя 10 млн восточнопакистанских беженцев, далеко не все из которых вернулись домой по окончании войны.

Энтузиазм, с которым Индия поддерживала движение за образование Бангладеш и выстраивала отношения с новым государством-соседом после войны, резко контрастировал с проблемами рядовых жителей пограничных штатов Западная Бенгалия, Ассам, Мегхалая и Трипура, с трудом привыкавших к новым демографическим реалиям. Накал социальной напряженности достиг наибольшей отметки в Ассаме, где в 1979-1985 гг. развернулось народное антииммигрантское движение.

Проблему проникновения чужаков из-за границы ввел в политический дискурс штата Всеассамский студенческий союз (All Assam Students Union), который ратовал за исключение нелегалов из избирательных списков, подготовленных для промежуточных выборов в Лок сабху (нижнюю палату федерального парламента) в 1978 г. В следующем году агитация против выборов развернулась по всему штату, к декабрю во многом парализовав местную администрацию. В ответ федеральное правительство ввело комендантский час на большей части территории штата, а голосование за кандидатов в Лок сабху в 12 из 14 округов было отложено [3, р. 115].

Деятельность протестующих в городах была лишь одной стороной антииммигрантского движения; другой стало насилие, охватившее и менее урбанизированные районы. В 1983 г. в преддверии очередных выборов в законодательное собрание штата погромщики совершили в округе Нагаон свою самую крупную акцию, вошедшую в историю как Nellie Massacre («Резня в Нелли»).

События, повлекшие огромное количество жертв (более 2 тыс. - по правительственным оценкам, более 5 тыс. - по неофициальным свидетельствам), потрясли всю страну, возведя миграционную проблему Ассама в разряд национальных. С другой стороны, сторонники защиты неокрепшей ассамской идентичности указывали на гибель 855 молодых участников антииммигрантского движения как на цену, которую население штата заплатило в борьбе за свои права [2, р. 31].

Нью-Дели был вынужден предпринять более активные действия для разрешения проблемы. В октябре 1983 г. индийский парламент принял закон - *Illegal Migrants (Determination by Tribunal) Act*. Основой для него стал Указ о специальных судах для иностранцев 1964 г., по которому федеральное правительство могло учреждать специальные суды для рассмотрения вопроса о том, является ли житель Индии гражданином иностранного государства.

Создавая систему специальных судов для рассмотрения дел о депортации нелегальных мигран-

^{*} Подробнее о проблеме формирования национальной идентичности ассамцев в контексте борьбы с нелегальной миграцией см.: [3] (прим. авт.).

тов, он в то же время перекладывал на сторону обвинения бремя доказательства незаконности пребывания обвиняемого на территории Индии, фактически вводя в отношении мигрантов презумпцию невиновности. Инициировать рассмотрение дела мог лишь гражданин Индии, проживавший в юрисдикции того же полицейского округа, что и предполагаемый нарушитель миграционного режима. При этом использование ранее принятого миграционного законодательства, в частности, Акта об иностранцах 1946 г., в вопросах, регулируемых новым документом, не допускалось [4].

Воплощение новых норм на практике столкнулось с большими трудностями, поэтому он не нашел широкого применения. Правительству пришлось искать другой путь смягчения недовольства коренных ассамцев.

В 1985 г. оно подписало с Всеассамским студенческим союзом и Всеассамским советом народной борьбы (All Assam Gana Sangram Parishad) соглашение, по которому обязывалось идентифицировать всех нелегалов, проникших в штат с 1966 г., укреплять контроль над границей при помощи стен и других заградительных сооружений, не предпринимать никаких действий для наказания участников протестного движения, в т.ч. погромщиков.

В том же году была внесена поправка в Закон о гражданстве 1955 г., согласно которой лица, прибывшие на территорию Индии между 1 января 1966 г. и 24 марта 1971 г., подлежали исключению из избирательных списков на 10 лет; по истечении этого срока они обретали право на получение индийского гражданства [5]. Получив от федерального правительства гарантии борьбы с нелегальной миграцией, ассамские националисты окончательно поставили свое движение на политическую платформу, образовав партию Асом гана паришад («Народный совет Ассама»).

Новорожденная партия одержала победу на местных выборах в том же 1985 г. и сформировала правительство штата во главе с одним из лидеров антииммигрантского движения - Прафуллой Кумаром Махантой (главный министр штата в 1985-1990 и 1996-2001 гг.).

ПРОБЛЕМА НЕЛЕГАЛОВ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ЛИСКУРСЕ АССАМА

После 1985 г. градус озабоченности по поводу притока бангладешских нелегалов на ассамской политической сцене отнюдь не стих. Именно эта тема стала козырной картой в рукаве правых партий и политических движений, ставших силой, способной конкурировать с влиянием партии Индийский национальный конгресс (ИНК) в регионе.

Тема разрушительных последствий нелегальной миграции в Ассам оказалась настолько заразительной, что в 1998 г. назначенный годом ранее губернатором штата отставной военный Сринивас Кумар Синха написал в своем отчете президенту Индии о том, что наводнение штата чужаками носит контролируемый характер и имеет целью подготовить почву для предъявления Даккой территориальных притязаний [6, р. 10].

Подобные заявления звучали и со стороны основного соперника ИНК в общегосударственном масштабе - Бхаратия джаната партии (БДП), которая в принятой в 1987 г. резолюции объявила о сознательной попытке бангладешцев создать в приграничных районах Индии пояс территорий, заселенных своими выходцами, назвав такие дей-

ствия «тихим вторжением» [7, р. 563].

Беспокойство местных общин трансформировалось в националистическую, подчас даже ксенофобскую истерию не только политиками, но также политологами и публицистами*, призывавшими не допустить превращение Ассама во второй (после Джамму и Кашмира) штат Индии, где мусульмане будут находиться в большинстве. Причем, отмечали они, в отличие от Джамму и Кашмира, пришлые мусульмане еще и отодвинут на второй план «автохтонное» индусское население Ассама, не способное самостоятельно, «на местах» справиться с волнами пришельцев из-за границы [8, р. 4].

Уже упомянутый закон о нелегальной миграции, принятый в 1983 г., долго не давал покоя горячим головам в Диспуре (столица штата Ассам), стремившимся закрепить жесткие подходы к решению проблемы в юридическом поле. Щадящий по отношению к нелегалам режим, созданный этим документом, по мнению некоторых авторов, принес политические дивиденды в виде мигрантских голосов в пользу ИНК на местных и федеральных выборах [7, р. 560].

Трудности, связанные с применением закона на практике, красноречиво отражает тот факт, что, по состоянию на декабрь 2012 г., лишь 2422 человека из 61774, определенных специальными судами как нелегальные мигранты, были выдворены за пределы Индии [2, р. 31].

Усмотрев несоответствие между интересами коренного населения и намерениями, с которыми парламент Индии принимал злополучный закон, один из лидеров Народного совета Ассама Сарбананда Соновал в 2000 г. решил выступить против него не только словом, но и делом, подав жалобу на «антиконституционный» характер документа в Верховный суд. 12 июля 2005 г. дело, наконец, было рассмотрено комиссией из трех судей, постановившей, что утверждение ассамского политика справедливо. Закон 1983 г. был отменен, созданные по нему специальные суды упразднены, а все дела по обвинению в незаконном пребывании на территории Индии должны были быть пе-

^{*} Подробнее о теме нелегальной миграции в ассамской прессе см.: Glebova K. "Most fatal malady": Media, Migration and Identity in Assam // Refugee Watch, 38, December 2011, pp. 19-31 - http://www.mcrg.ac.in/rw%20files/RW38/2.Ksenia. pdf (прим. авт.).

реданы судам, уполномоченным устанавливать статус мигрантов согласно указу 1964 г. [9].

Однако на следующий год коалиционное федеральное правительство во главе с ИНК приняло указ о поправке к документу 1964 г., в соответствии с которой его действие распространялось на всю территорию страны, кроме Ассама. По утверждению властей, причиной для такого решения стало то, что от неизбирательного применения указа страдали граждане Индии, вполне законно находившиеся на ее территории.

Незамедлительно последовала новая жалоба со стороны Соновала, которая 5 декабря 2006 г. также была удовлетворена Верховным судом, не нашедшим достаточных оснований для действий конгрессистского правительства [9]. Впрочем, даже решения Верховного суда не смогли кардинально изменить ситуацию и открыть путь к массовым депортациям, мечту о которых долгие годы лелеяли ассамские националисты.

ПО АССАМСКОМУ СЧЕТУ: КАКОВ РЕАЛЬНЫЙ МАСШТАБ ПРОБЛЕМЫ?

Даже при наличии политической воли к решению проблемы возможности федерального правительства в сфере противодействия нелегальной миграции по-прежнему сильно ограничены. Конкретные действия требуют главного - знать в лицо «своих» и «чужих», т.е. иметь точную демографическую статистику, учитывающую коренное и пришлое население. Однако при попытках подсчитать количество прибывших в штат нелегалов возникает ряд трудностей, делающих данную задачу практически неразрешимой.

При разделе Британской Индии образованное в Нью-Дели правительство ввело процедуру натурализации для тех, кто решил перебраться с территории нового государства Пакистан. Предложение действовало до 1 января 1966 г., однако число воспользовавшихся им переселенцев было невелико [10, р. 10].

Новый этап легализации был запущен упомянутой ранее поправкой к закону о гражданстве, принятой в 1985 г., однако до момента ее вступления в силу чужаки, обосновавшиеся в Индии между 1 января 1966 г. и 24 марта 1971 г., находились на ее территории незаконно. Даже без учета легализованных мигрантов точно оценить масштаб притока людей в штат невозможно и сегодня, поскольку слабость пограничного контроля дополняется отсутствием обязательного документирования новорожденных и неточностью данных переписей населения, проводимых в условиях труднопроходимых джунглей и отдаленных поселений.

В 2005 г. правительство Ассама, сформированное ИНК, все же признало необходимость обновить остававшийся неизменным с 1951 г. реестр граждан, проживающих в штате. Спустя 5 лет в ряде дистриктов был запущен пилотный проект подсчета жителей, который, впрочем, был быстро спущен на тормозах [11, р. 16].

В условиях устаревания официальных данных исследователи демографических проблем Ассама в дополнение к ним обычно приводят собственные оценки численности пришлого населения, основанные на свидетельствах местных жителей или результатах полевых исследователей. Различные исследования, проведенные в 1990-е гг., давали такие оценки численности нелегалов из Бангладеш в штате, как 4, 5, 7 и даже 10-14 млн человек [8, р. 2]; при этом официальные данные переписи населения, проведенной в 1991 г., говорят лишь о 340 тыс. мигрантов из-за рубежа в Ассаме, не уточняя, находились ли они там законно.

Большинство авторов оперируют расчетами, производимыми на основе разницы между общеиндийскими и ассамскими темпами роста численности населения, объясняя имеющуюся разницу последствиями наплыва нелегалов. Особое внимание также уделяется демографическим изменениям в приграничных округах штата.

В последние десятилетия повышенное внимание уделяется также конфессиональному составу населения, в частности, росту доли мусульманского населения - с 24,5% в 1971 г. до 30,91% в 2001 г. Перепись 2011 г. показала, что мусульмане составляют уже не менее 34,2% жителей штата [12].

Данные о численности религиозных групп в связке с миграцией рассматривают и по другую сторону границы: по оценкам некоторых исследователей, в Бангладеш должно быть на 5-8 млн индусов больше, чем проживает на самом деле, что подтверждается более низкими по сравнению с мусульманами темпами роста индусского населения в стране. Вполне вероятно, что «пропавшие индусы» под давлением различных обстоятельств пересекают границу, чтобы попасть в Индию, в т.ч. нелегально [13, р. 227].

Современные оценки численности нелегалов из Бангладеш в Ассаме, основанные на уже перечисленных факторах, останавливаются на отметке в 4 млн человек, озвученной федеральным министром внутренних дел Индраджитом Гуптой еще в 1997 г. Если считать такое число актуальным, то «чужаки» составляют почти 13% от общей численности населения штата (31,2 млн человек по состоянию на 2011 г.). И хотя масштабы угрозы, усматриваемой местными националистами, оказались более скромными, чем предполагалось ранее, она по-прежнему используется для придания дополнительного веса их политической риторике.

В 2016 г. БДП смогла одержать победу на выборах в законодательное собрание штата, выдвинув в качестве лидера своей ассамской кампании любимца местной публики Сарбанду Соновала, что позволило ей привлечь на свою сторону максимальное количество антииммигрантских голосов.

В очередной раз тема нелегальной миграции пришлась ко двору перед всеобщими парламентскими выборами 2019 г.

* * *

На фоне складывания оппозиционной коалиции крупнейших региональных партий и слухов о возможном вхождении в нее ИНК правительство БДП решило отвлечь население и без особого повода вновь затронуло болезненный для северовостока Индии вопрос. 30 июля 2018 г. федеральное правительство опубликовало проект ассамской части национального реестра граждан, в который, по приблизительным оценкам, не вошли около 4 млн человек из 33 млн жителей штата [14]. Такой шаг поддержал и новый главный министр Ассама - Соновал. Тем, кто не вошел в списки граждан, была дана возможность подать апелляцию, которой по состоянию на январь 2019 г. воспользовались 3 млн 620 тыс. жителей региона [15].

В то же время местные, бенгальские общины обвинили федеральное правительство в притеснениях по национальному признаку и выразили опасения, что получившие статус нелегалов жители Ассама станут такими же отверженными людьми без гражданства, как рохинджа, потоки которых хлынули в саму Бангладеш из Мьянмы [16].

Вскоре БДП решила перевести проблему из национально-политического дискурса в коммуна-

листский, выдвинув в нижней палате федерального парламента законопроект о поправках к Закону о гражданстве 1955 г. Согласно выдвинутым предложениям, те нелегальные мигранты, которые не являются мусульманами, все же могли рассчитывать на легализацию своего статуса как беженцы, ранее притеснявшиеся на родине по религиозному признаку.

Эта инициатива вызвала неприятие и со стороны мусульманской общины Ассама, и со стороны праворадикальных организаций, желающих избавить штат от всех чужаков независимо от вероисповедания. ИНК заявила о дискриминационном характере планируемых изменений в законодательстве; неприятием встретили предложение БДП и их региональные союзники в северо-восточных штатах Мегхалая, Нагаленд и Мизорам.

Таким образом, попытка поднять свою популярность среди националистически настроенных сограждан за счет непростой проблемы, требующей тщательного анализа и аккуратных действий, может обернуться для правящей ныне партии лишь дальнейшими репутационными потерями.

Список литературы / References

- 1. Sarma M. A Study of Migration from Bangladesh to Assam, India and Its Impact. A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy. The University of Adelaide, Australia, 2005 https://digital.library.adelaide.edu.au/dspace/bitstream/2440/97379/3/02whole.pdf (accessed 17.03.2019)
- 2. Dutta N. Immigration in Assam: A Historical Perspective // International Journal of Humanities and Social Science Invention, Vol. 4, Issue 1, January 2015, pp. 30-32 http://www.ijhssi.org/papers/v4(1)/Version-1/G04101030032.pdf (accessed 17.03.2019)
 - 3. Baruah S. India Against Itself: Assam and the Politics of Nationality. University of Pennsylvania Press, US, 1999.
- 4. Illegal Migrants (Determination by Tribunal) Act. New Delhi, India, 1983 https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1766/1/198339.pdf (accessed 17.03.2019)
- 5. Accord between AASU, AAGSP and the Central Government on the Foreign National Issue (Assam Accord). New Delhi, India, 1985 https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IN_850815_Assam%20Accord.pdf (accessed 17.03.2019)
- 6. Sinha S.K. Report on Illegal Migration into Assam. Submitted to the President of India by the Governor of Assam. Guwahati, India, 1998 https://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/documents/papers/illegal_migration in assam.htm (accessed 17.03.2019)
- 7. Ragi S.K. Infiltration of Illegal Immigrants and Electoral Politics in Assam // India Journal of Public Administration, Vol. LXII, No. 3, July-September 2016, pp. 559-571.
- 8. Gohain R., Handique P., Borpuzari A. Post-1971 Illegal Immigration from Bangladesh: A Demographic Changed Scenario of Assam // International Journal of Scientific and Research Publications, Volume 3, Issue 3, March 2013 http://www.ijsrp.org/research-paper-0313/ijsrp-p1573.pdf (accessed 17.03.2019)
- 9. Sarbananda Sonowal vs Union Of India on 5 December, 2006 https://www.refworld.org/pdfid/52ca8c974.pdf (accessed 17.03.2019)
- 10. Nath H.K., Nath S.K. Illegal Migration into Assam: Magnitude, Causes, and Economic Consequences. SHSU Economics & Intl. Business Working Paper No. 10-06, December 2010 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1750383 (accessed 17.03.2019)
- 11. Khanal D.K. Issue of Bangladeshi Immigrants and the Importance of NRC in Assam // Mizoram University Journal of Humanities & Social Sciences (A National Refereed Bi-Annual Journal), Vol. IV. Issue 1, June 2018, pp. 12-25 http://mzuhssjournal.in/images/resources/v4n1/khanal.pdf (accessed 17.03.2019)
 - 12. Census of India Website http://censusindia.gov.in (accessed 24.03.2019)
- 13. Deb M.K., Mahato A. Understanding the politics around illegal migration from Bangladesh into Assam and Tripura // Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities, Vol. 7, No. 9, September 2017, pp. 222-234 https://www.researchgate.net/publication/319985691_Understanding_the_politics_around_illegal_migration_from_Bangla desh_into_Assam_and_Tripura (accessed 17.03.2019)
- 14. Gowen A. India's crackdown on illegal immigration could leave 4 million people stateless // The Washington Post. 30.07.2018 (accessed 17.03.2019)
- 15. Bhaumik S. Assam citizenship bill: Anti-migrant protests rock north-east India // BBC. 25.01.2019 (accessed 17.03.2019)
- 16. Ellis-Petersen H., Rahman S.A., Safi M. Bangladesh admits no Rohingya willing to take repatriation offer // The Guardian. 15.11.2018 (accessed 24.03.2019)