

А.А. Бреславцева

Динамика помощи афганским беженцам и поддержка «союзников» в американских подходах

Аннотация. Привлечение местного населения в Афганистане к содействию американской кампании в рамках продолжавшегося гражданского конфликта подняло вопросы о границах ответственности США за защиту этой категории афганцев. В статье рассмотрены основные инструменты и динамика поддержки афганских беженцев, анализируется специфика американской политики в отношении афганцев, сотрудничавших в 2001—2021 гг. с Соединенными Штатами. Выявлены ключевые противоречия в подходах к реализации программ для афганских «союзников» после смены партийного контроля в США в 2025 г., исследована природа взаимосвязи между страновыми подходами и подходами в отношении интегрируемых афганцев.

Ключевые слова: политика США в Афганистане, вывод войск, афганские беженцы, иммиграционная политика, Д. Трамп, союзники.

Автор: Бреславцева Александра Андреевна, младший научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. ORCID: 0000-0002-0113-6538.
E-mail: breslavitseva@imemo.ru

Aleksandra A. Breslavtseva

Dynamics of Aid to Refugees and Support for ‘Afghan Allies’ in US Approaches

Abstract. The involvement of local contractors in support of the United States mission in the context of protracted civil conflict in Afghanistan (2001—2021) has generated significant debate regarding the extent of US responsibility for the protection of nationals who cooperated with US armed forces and other institutions. This article examines the distinctive features of US policy toward “Afghan allies”, analyzing the principal mechanisms and pathways of support provided to refugees between 2001 and 2025. Particular attention is paid to the evolution of institutional instruments designed to facilitate evacuation and relocation of former contractors from Afghanistan to the US. The study assesses the implications of the reversing of policies toward “Afghan allies” by the administration of Donald Trump 2.0.

Keywords: US policy toward Afghanistan, withdrawal of troops, Afghan refugees, US immigration policy, D.Trump, Afghan allies.

Author: Breslavtseva, Aleksandra A., Junior Research Fellow, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences. ORCID: 0000-0002-0113-6538.

E-mail: breslavtseva@imemo.ru

Гуманитарная поддержка афганских беженцев в политике Соединенных Штатов имеет длительную историю. От советской кампании в Афганистане в конце XX в. до американских операций в первой четверти XXI в. помощь беженцам осуществлялась через различные механизмы содействия развитию и другие инструменты поддержки, включая переселение афганцев в сопредельные страны и в США. Содействие американской кампании со стороны афганцев в 2001—2021 гг. обусловливало риски для этой категории населения, и со временем деятельность США в отношении таких «союзников» начала оформляться в отдельное направление американской политики.

На протяжении более двадцатилетнего периода она зависела от оценки перспектив развития и устойчивости режима Исламской республики Афганистан (ИРА) и от интенсивности конфликта между ним и оппозиционным ему Движением талибов (ДТ). Согласованные 29 февраля 2020 г. в Дохе договоренности между США и ДТ не включили в повестку вопросы о положении афганцев, оказывавших поддержку США. В широкой перспективе предполагалось, что последующие за выводом иностранного контингента межафганские переговоры определят будущее устройство Афганистана с учетом интересов разных политических групп.

На фоне взаимных претензий в нарушении Дохийских соглашений произошло обострение противоречий между администрацией демократов и талибами в 2021 г., что обусловило высокие риски как для американского контингента в Афганистане, так и для их «союзников» из числа местного населения. Планы демократов по выводу контингента содержали ряд операций по эвакуации и переселению части уязвимого населения. По завершении кампании внимание было направлено на комплекс мер по развитию долгосрочных программ для беженцев из Афганистана внутри США.

Положение «афганских союзников» изменилось значительно после смены партийного контроля в США, последовавших реверсивных усилий команды Д. Трампа против норм, продвинутых демократами, и введения строгих миграционных запретов. Как развивалось нормотворчество внутри США по легализации беженцев из Афганистана, которые сотрудничали с Соединенными Штатами? На чем основывается различие подходов к программам по их поддержке? Для ответа на указанные вопросы в статье анализируются инструменты и динамика поддержки афганских беженцев за пределами США, а также законодательные механизмы и партийные подходы по переселению и интеграции афганцев, оказывавших содействие американской миссии в Афганистане.

Системная поддержка беженцев и переселенцев через программы содействия развитию

Централизованная поддержка переселенцев и беженцев из Афганистана вплоть до разработки специализированных правил в отношении конкретных подгрупп афганцев в основном реализовывалась через традиционные механизмы финансирования развития по гуманитарному треку. Данный подход направлен преимущественно на ассистирование международным усилиям по решению миграционных кризисов, и в его рамках разрабатываются программы дистанцированного свойства, не подразумевающего непосредственный прием беженцев в США.

Содействие разрешению миграционных кризисов, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам за рубежом, оформившиеся во второй половине XX в. в целостную систему, вплоть до 2025 года реализовывались через гуманитарные программы по линии Государственного департамента, Агентства по международному развитию (АМР) и реже через программы Министерства обороны США.

Целевое финансирование на решение комплекса проблем, вызванных миграционными кризисами, в основном проводилось через ведомства Государственного департамента из Фонда по делам миграции и помощи беженцам (Migration and Refugee Assistance, MRA). Основным координатором этих средств следует считать Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции (Bureau of Population, Refugees and Migration). Основная доля осваиваемых средств приходится на многосторонние механизмы (Рис. 1) и указанное ведомство ежегодно направляет в среднем 99 % финансирования США Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), 98 % — Ближневосточному агентству ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), 56 % — Международной организации по миграции (МОМ).

В меньшей степени в рамках этих задач координатором выступает Бюро по вопросам демократии, конфликтов и гуманитарной помощи (Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, DCHA), региональные бюро Государственного департамента (Бюро по делам Азии, Бюро по делам Ближнего Востока и т. д.), подразделения АМР и Министерства обороны, которые осуществляют программы по преодолению гуманитарных кризисов. Для реагирования на чрезвычайные обстоятельства задействуются средства Фонда помощи беженцам и мигрантам в чрезвычайных ситуациях (Emergency Refugee and Migration Assistance, ERMA), а также специализированные фонды, привязанные к (1) кризисной проблематике (такие как Фонд экономической поддержки, Фонд международной помощи при чрезвычайных ситуациях, Фонд помощи и восстановления после цунами) или (2) конкретным региональным программам (например, Фонд поддержки независимых государств на постсоветском пространстве, Фонд поддержки Европы, Евразии и Центральной Азии, Фонд реконструкции и поддержки Ирака).

Приблизительное представление об объеме финансирования программ в рамках задач содействия преодолению миграционного кризиса в конкретной

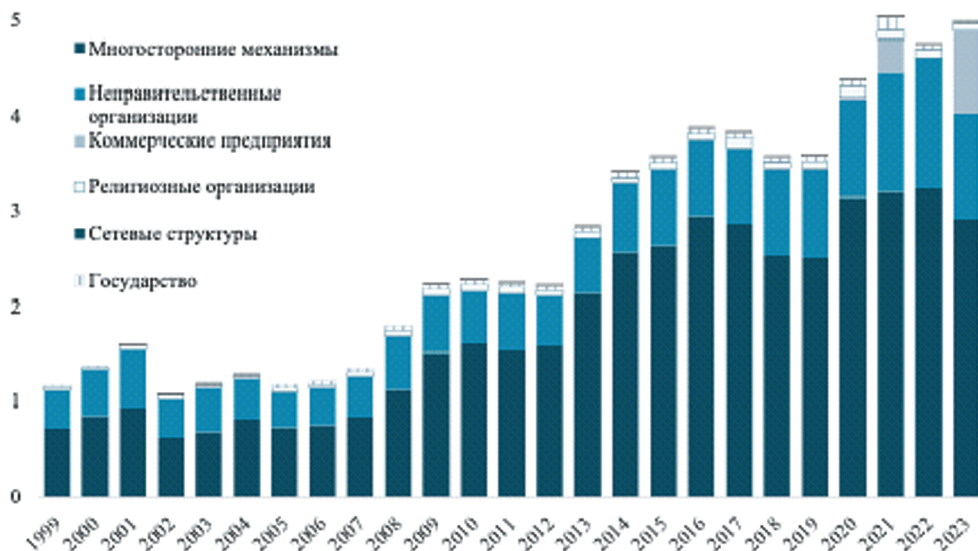


Рис. 1. Динамика распределения средств Фонда по делам миграции и помощи беженцам и Фонда помощи беженцам и мигрантам в чрезвычайных ситуациях по типу исполнителя. Составлено автором на основе данных Государственного департамента и Агентства по международному развитию.

стране возможно составить по динамике распределения средств фондов MRA и ERMA или общей динамики финансирования, которое координирует Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции, а также отдельных потоков, направляемых УВКБ и МОМ.

В региональном распределении приоритизация средств основного источника финансирования программ по разрешению международных миграционных проблем на протяжении последних 30 лет изменилась значительно. Программы, привязанные к Европе и Евразии, были сокращены (с 20 % в 1997—1998 гг. до 7 % в среднем за 2001—2023 гг.), возрос приоритет программ на Ближнем Востоке и в Северной Африке, которым в среднем уделялось 30—40 % от общей суммы фондов MRA и ERMA, а также в Южной и Центральной Азии, которые нередко получали 10—25 % от общей суммы финансирования (рис. 2).

Программы поддержки беженцев и вынужденных переселенцев в Южной и Центральной Азии в основном привязаны к афганскому, пакистанскому и общерегиональному направлению, которые на протяжении 1996—2023 гг. аккумулировали в среднем 78 % финансирования (рис. 3). Всего за 2001—2024 гг. на «целевую» поддержку беженцев из Афганистана (с учетом общерегионального направления, а также помощи Пакистану¹) было направлено не менее 4,2 млрд долл., из которых 1,1 млрд долл. был направлен УВКБ и еще 540 млн долл. — МОМ. Без

¹ Прим.: Следует учитывать, что финансирование помощи Пакистану лишь частично распределялось на нужды переселения афганских беженцев.

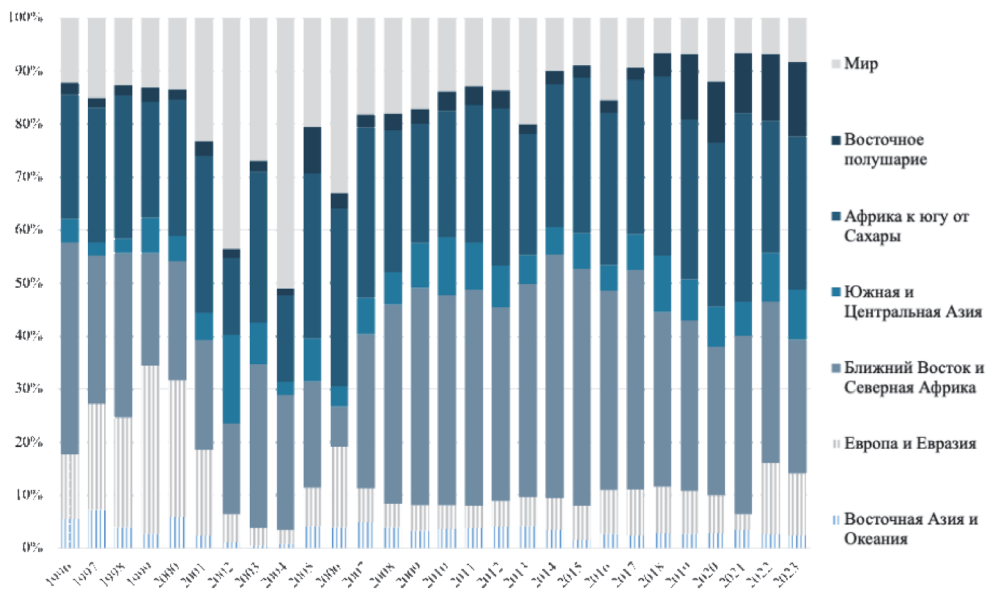


Рис. 2. Региональное распределение средств Фонда поддержки беженцев и мигрантов. Составлено автором на основе данных Государственного департамента и Агентства по международному развитию.

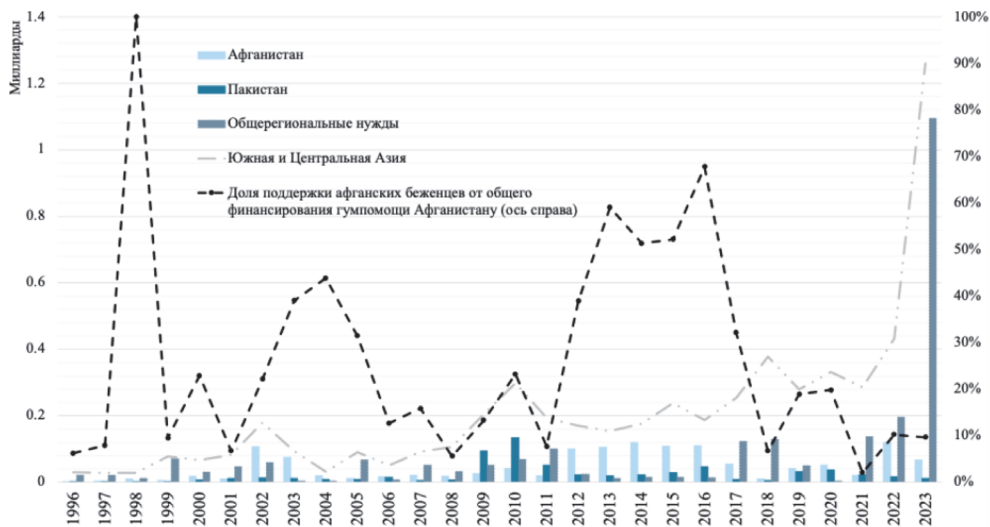


Рис. 3. Распределение финансирования MRA и ERMA на нужды афганских беженцев по направлениям (ось слева, млрд долл. США, в постоянных ценах) и сравнение потоков MRA и ERMA на афганском направлении с общим объемом гуманитарных программ в Афганистане (ось справа, в %), 1996—2023 г.

Составлено автором на основе данных Государственного департамента и Агентства по международному развитию.

обобщения потоков с Пакистаном и общерегиональными статьями расходов, Афганистану было направлено всего 2 % от совокупного объема средств MRA и ERMA или 1,2 млрд долл. за 2001—2024 гг.

Характер поддержки афганских беженцев носил неравномерный характер, который во многом зависел от восприятия американским истеблишментом успехов в стабилизации ситуации в Афганистане. В данном случае практика существенно расходилась с риторикой: формально, афганское направление находилось в центре приоритетов Бюро, тогда как на деле оно оказывалось недофинансированным [Report of Inspection Bureau..., 2006]. А интерес к нему — несбалансированным.

Первоначально поддержка беженцев и внутренне перемещенных лиц сопровождалась увеличением финансирования, которое отразилось на динамике для 2002 и 2003 ф.г. (рис. 3). Планы по поддержке афганских беженцев были обнародованы вскоре после начала операции «Несокрушимая свобода»: 25 октября 2001 г. Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции объявило о приоритетных программах в Афганистане, Пакистане и Иране¹. Также был создан Американский фонд по поддержке афганских детей (America's Fund for Afghan Children) с первоначальным капиталом в 320 млн долл., в рамках которого были запущены некоторые инициативы для беженцев².

Гуманитарный трек на афганском направлении сохранял высокую значимость вплоть до 2003 г. Тогда, с одной стороны, в американскую стратегию стала инкорпорироваться повестка по продвижению демократии в качестве масштабной перспективы по демократизации Большого Ближнего Востока, сопровождавшейся вторжением в Ирак [Давыдов, 2022, С. 178]. С другой стороны, первые успехи в сдерживании ДТ и международные усилия по стабилизации ситуации в Афганистане обусловили снижение актуальности миграционного кризиса для американской администрации. После запуска Боннского процесса надежда на то, что падение режима ДТ и создание переходной администрации приведет к устойчивости режима, направила фокус Бюро на усилия по поддержке возвращенцев и на программы по их реинтеграции [Response to the Afghan..., 2002]. Ожидания стимулировали и самих афганцев к возвращению: в 2002 г. около 60 % внутренне перемещенных лиц вернулись домой, а за 2002—2005 гг. в страну вернулись еще около 2 млн беженцев³. Другие приоритеты гуманитарной помощи стали распределяться в пользу программ реконструкции и укрепления политических институтов. С началом иракской кампании освещение планирования и

¹ Fact Sheet, Bureau of Population, Refugees, and Migration // The US State Department Archive [2001—2009], Washington, DC, 25.10.2001. URL: <https://2001-2009.state.gov/g/prm/rls/fs/2001/5761.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

² America's Fund for Afghan Children // The US State Department Archive [2001—2009], Washington, DC, 12.10.2001. URL: <https://2001-2009.state.gov/g/prm/rls/fs/2001/5416.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Refugee Data Finder, Solutions Dataset Group [IDP Returnees, Refugee Returnees]. [Afghanistan], [2002]. UNHCR Database. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/data-summaries> (дата обращения: 01.03.2026).

деятельности Бюро в отношении гуманитарного кризиса в Афганистане и вовсе было помещено в общую повестку¹.

Тем не менее, нарастание интенсивности конфликта в Афганистане 2006—2008 гг. отразилось на динамике оказания гуманитарной помощи, были разработаны и новые меры, расширившие участие самих Соединенных Штатов в решении задач миграционного кризиса. Спустя 5 лет после терактов 11 сентября, Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции выпустило приуроченную к дате публикацию, в которой было акцентировано внимание на лидирующих позициях США и приверженности обязательствам в области предоставления убежища и защиты прав уязвимых групп населения по всему миру². В общих трендах финансирования отмечалось поступательное увеличение ресурсов, которыми Бюро располагало, с 2006 по 2021 г. ведомство увеличило свой бюджет в рамках координации программ за рубежом с 1,3 долл. до почти 5 млрд долл.

Новая волна секьюритизации, вызванная кризисом доверия к программам по переселению беженцев из Ирака и Афганистана на фоне арестов двух выходцев из Ирака в Кентукки в мае 2011 г. за материальную поддержку «Аль-Каиде»³, только укрепила приоритетность урегулирования миграционного кризиса посредством внешней помощи, без непосредственного участия США в переселении беженцев. На общем фоне сокращения возможностей по предоставлению убежища в США в 2011—2012 гг., финансирование программ по поддержке афганских беженцев и переселенцев за рубежом вновь достигло уровня 2002 г. Эта динамика сохранялась вплоть до 2017 г.

Впоследствии актуализация дискуссии об эффективности инструмента содействия развитию и задач по выводу контингента из Афганистана привела к увеличению роли международных партнеров в координации гуманитарной помощи Афганистану. Попытки Д. Трампа в рамках первого президентского срока оптимизировать структуру и бюджет программ содействия развитию в целом и реформировать миграционную политику в частности были в некоторой степени нивелированы Конгрессом. Общий тренд сокращения потоков помощи беженцам из Афганистана, привязанных к страновому распределению, был сдержан попыткой Конгресса США увеличить финансирование на других направлениях, в том числе для УВКБ. Однако резкая критика и прекращение сотрудничества с этим ведомством командой республиканцев позволяет предполагать, что эти средства не были реализованы в полной мере с 2019 по 2021 гг. Усилия Д. Трампа по реорганизации АМР в 2025 г. затруднили процесс обновления и корректировки подробных программных данных.

Остается неизвестной и судьба запущенной в 2022 г. администрацией Дж. Байдена инициативы по разморозке половины активов Центрального банка Афганистана (3,5 млрд долл.) в пользу Фонда по поддержке афганского народа

¹ Refugee Admissions Program for Near East and South Asia // The US State Department Archive [2001—2009], Washington, DC, 16.01.2004. URL: <https://2001-2009.state.gov/g/prm/rls/fs/2004/28214.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

² The United States — A Nation Committed to Safe, Legal, and Humane Migration.

³ Признана в РФ террористической организацией и запрещена.

(Fund for the People of Afghanistan). По состоянию на март 2026 г. его активы не использовались и благодаря инвестициям выросли до 3,9 млрд долл.¹ На другую половину активов претендовали лица, пострадавшие в результате терактов 11 сентября. Однако процесс получения ими доступа был осложнен 16 марта 2026 г. в результате отказа Апелляционного суда второго округа в пересмотре нового объединенного дела заявителей².

Программы для поддержки афганских беженцев внутри США

Непосредственное участие Соединенных Штатов в предоставлении убежища афганцам было ограничено противонаправленным вектором на секьюритизацию. В ответ на атаки 11 сентября, правительство занялось пересмотром систем пограничного контроля, программ допуска и расселения иммигрантов, а также процедур проверки, что сказалось на динамике приема беженцев [U.S. Government to Expedite..., 2002] и на миграционном потоке в целом. На год была приостановлена выдача виз для иностранных граждан из регионов Ближнего Востока и Северной Африки, Индонезии, Малайзии и Бангладеш. Иностранные граждане из преимущественно мусульманских или арабских стран подвергались тщательной проверке, был запущен проект по опросу лиц, связанных со странами, где оперирует «Аль-Каида»³ (Interview Project) [9/11 and Terrorist..., 2004, P. 150—170]. Угроза импорта терроризма и после модернизации систем безопасности оставила нерешенным вопрос о том, какие решения смогут одновременно удовлетворить запрос обеспечения национальной безопасности и соответствовать глобальным гуманитарным обязательствам по предоставлению убежища и защите уязвимых групп населения [Kerwin, 2012].

Одним из примеров проявления влияния этой дилеммы является соотношение квоты на прием беженцев (refugee admissions ceiling) с реальным количеством одобренных заявок в 2001—2007 гг.

Квоты на прием беженцев в Соединенные Штаты, которые определяются президентским указом, на 2002 ф.г. были определены в 70 тыс. Для региональной подгруппы, объединяющей страны Ближнего Востока и Южной Азии (БВ и ЮА), допустимый объем по сравнению с 2001 ф.г. был увеличен с 10 до 15 тыс., хотя в общем распределении региону было предоставлено всего 10 % (табл. 1).

Фактически же общее число одобренных заявок на статус беженца в 2002 г. снизилось до уровня 1976 г. и составило всего 27 тыс. (рис. 4). В 2002 г. статус беженца из стран БВ и ЮА получили всего 3,7 тыс. человек, что на 70 % меньше по сравнению с предыдущим годом. За 2002—2006 гг. для этого региона в среднем одобрялось 3,5 тыс. заявок ежегодно, главным образом для выходцев из Ирана,

¹ Fund for the Afghan People. URL: <https://afghanfund.ch/>

² Second Circuit blocks insurers from recovering \$7 billion in frozen Afghan bank assets // Insurance Business, 24.04.2026. URL: <https://www.insurancebusinessmag.com/us/news/claims/second-circuit-blocks-insurers-from-recovering-7-billion-in-frozen-afghan-bank-assets-569602.aspx> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Признана в РФ террористической организацией и запрещена.

Таблица 1. Ежегодные квоты на прием беженцев по категориям, 1998—2026 гг.

ГОД	АФРИКА	ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ	ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ	СТРАНЫ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА	СТРАНЫ БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ	КОСОВСКИЙ КРИЗИС	НОВООБРАЗОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВА БАЛТИИ	ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И СТРАНЫ КАРИБСКОГО БАССЕЙНА	БЛИЖНИЙ ВОСТОК И ЮЖНАЯ АЗИЯ	РЕЗЕРВ	ИЗМЕНЕНИЕ СТАТУСА НА ПМЖ	ПРЕСЛЕДУЕМЫЕ ПО СООБРАЖЕНИЯМ РЕЛИГИИ И ДР.***	БЕЖЕНЦЫ ИЗ ИРАКА	БЕЖЕНЦЫ ИЗ САЛЬВАДОРА, ГВАТЕМАЛЫ, ГОНДУРАС	ОБЩИЙ КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ ПОРОГ В РАМКАХ ФИНАНСОВОГО ГОДА
1998	8,4%	16,9%	61,4%					4,8%	4,8%	3,6%					83,000
1999	15,4%	11,5%	61,5%					3,8%	5,1%	2,6%					78,000
2000	20%	8,9%			18,9%	11,1%	22,2%	3,3%	8,9%	6,7%					90,000
2001	25%	7,5%	25%	21,3%				3,8%	12,5%	5%					80,000
2002	31,4%	5,7%	12,9%	24,3%				4,3%	21,4%						70,000
2003	28,6%	5,7%	3,6%	20%				3,6%	10%	28,6%					70,000
2004	35,7%	9,3%	18,6%					5%	2,9%	28,6%					70,000
2005	28,6%	18,6%	13,6%					7,1%	3,6%	14,3%	14,3%				70,000
2006	28,6%	21,4%	21,4%					7,1%	7,1%	14,3%					70,000
2007	31,4%	15,7%	9,3%					7,1%	7,9%	28,6%					70,000
2008	20%	25%	3,8%					3,8%	35%	12,5%					80,000
2009	15%	23,8%	3,1%					5,6%	46,3%	6,3%					80,000
2010	19,4%	22,5%	3,1%					6,9%	47,5%	0,6%					80,000
2011	18,8%	23,8%	2,5%					6,9%	44,4%	3,8%					80,000
2012	15,8%	23,7%	2,6%					7,2%	46,7%	3,9%					76,000
2013	22,8%	23,7%	0,9%					6,3%	46,3%						70,000
2014	25%	21%	1,4%					6,1%	46,4%						70,000
2015	29,1%	24,7%	3,3%					3,3%	39,6%						70,000
2016	32,4%	16,5%	4,7%					1,8%	44,7%						85,000
2017	31,8%	10,9%	3,6%					4,5%	36,4%	12,7%					110,000
2018	42,2%	11,1%	4,4%					3,3%	38,9%						45,000
2019	36,7%	13,3%	10%					10%	30%						30,000
2020										41,7%	27,8%	22,2%	8,3%		18,000
2021 (до 05.2021)										33,3%	33,3%	26,7%	6,7%		15,000
2021 (с 05.2021)	35,2%	9,6%	6,4%					8%	20,8%	20%					62,500
2022	32%	12%	8%					12%	28%	8%					125,000
2023	32%	12%	12%					12%	28%	4%					125,000
2024*	8,4%	16,9%	61,4%					4,8%	4,8%	3,6%					125,000
2025	15,4%	11,5%	61,5%					3,8%	5,1%	2,6%					125,000
2026	20%	8,9%			18,9%	11,1%	22,2%	3,3%	8,9%	6,7%					7500**

Составлено автором на основе президентских указов о допустимом пороге приема беженцев в США (Presidential Determination on Refugee Admissions for Fiscal Year [1998—2026]).

Афганистана и Ирака. Затем, вследствие ведомственных преобразований, включая учреждение Министерства внутренней безопасности (Department of Homeland Security) и находящиеся в его ведении структур — в частности, специализированного подразделения по делам беженцев (Refugee Corps) под эгидой Службы по делам миграции и гражданства (US Citizenship and Immigration Services) — статус беженца получали все большее число выходцев из стран БВ и ЮА.

В этой динамике беженцам из Афганистана отдавалось второстепенное предпочтение. И хотя на первых порах (2001—2003 гг.) статус беженца получили око-



Рис. 4. Число одобренных заявок на получение статуса беженца в США по регионам, 1975—2025 гг.

Составлено автором на основе данных программы приема беженцев США (The U.S. Refugee Admissions Program, USRAP) Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции¹.

ло 6 тыс. афганцев, впоследствии число одобренных заявок сократилось и вплоть до 2016 г. не превышало 1 тыс. в год. В сравнении, за 2008—2017 гг. статус беженца из Ирана получали от 2 до 5,5 тыс. человек ежегодно, тогда как для граждан Ирака максимальное число одобренных заявок в год достигало 19,8 тыс.

В аналогичной траектории выдавались иммиграционные визы (immigrant visa), предназначенные для тех, кто рассчитывает на постоянное проживание и возможное получение гражданства², на общих основаниях. Период 2002—2005 гг. в целом характеризовался сокращением числа всех категорий виз, обусловленным усилением мер по защите национальной безопасности — главным образом усложнением процедур проверок и ростом стоимости визовых сборов. Нормализация и постепенное их увеличение отмечалось сдержанностью в том числе по причине того, что исполнители терактов 11 сентября прошли через границу по туристической визе [VISA and Passport..., 2007]. Общие сокращения в выдаче виз на приблизительно 2 млн, отмечавшиеся в 2002—2004 гг., и повышение контро-

¹ Cumulative Summary of Refugee Admissions. Refugee Admissions Report as of February 28, 2026 // Department of State, Bureau of Population, Refugees, and Migration, Office of Refugee Processing Summary, n.d. URL: <https://www.rpc.state.gov/admissions-and-arrivals/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Прим.: Данная категория не включает визы для временного пребывания, которые попадают под категорию «неиммиграционной» визы (non-immigrant visa). Подробнее см.: Никольская Г.К. Государственная иммиграционная политика США. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 14—21.

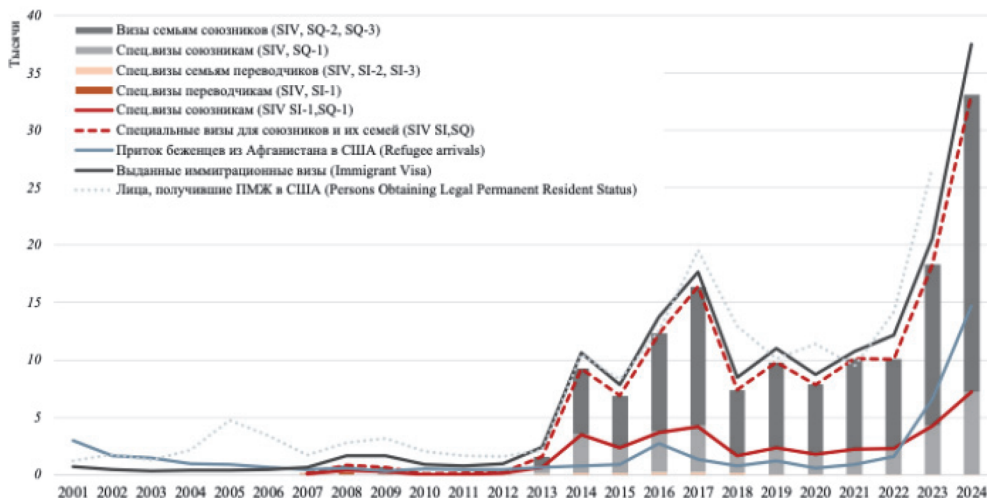


Рис. 5. Ключевые показатели по основным иммиграционным программам для афганцев, 2001—2024 гг.

Составлено автором на основе данных ежегодных статистических докладов Визового управления США (Report of the Visa Office [2001—2024]), программы приема беженцев США (Summary of Refugee Admissions), статистических ежегодников Министерства внутренней безопасности США (Yearbook of Immigration Statistics [2001—2022]).

* Данные по программам специальной иммиграционной визы для переводчиков¹ и «союзников»² из Афганистана за 2007—2009 гг. взяты из специальных отчетов консульской службы США.

ля, тем не менее, не повлияли на устойчивый тренд: большинство террористов, осуществивших теракты в США (по данным за 2001—2015 гг.), использовали законные основания для въезда [Nowrasteh, 2016, P. 8].

Для выходцев из Афганистана выдача виз с перспективой постоянного жительства в США после 2001 г. сократилась на почти 50 %, и за последующие 12 лет в среднем составила 900 виз ежегодно. Данный показатель кратно ниже уровня, обусловленного для иракцев (в 2 раза), иранцев (в 7 раз) и пакистанцев (в 10 раз).

В логике иммиграционной политики не прослеживалось «особого» отношения к Афганистану, по крайней мере, вплоть до 2007 г., а общая направленность действий демонстрировала слабую заинтересованность США в предоставлении афганцам возможности въезда на территорию страны. После 2003 г. была снижена проявлявшаяся в риторике значимость поддержки беженцев из Афганистана, Бюро перестало вести рубрику, посвященную гуманитарному кризису в Афгани-

¹ Там же.

² SQ Visa Issuances and Adjustments of Status (Iraqis and Afghans Employed by or on Behalf of the U.S. Government, or by the International Security Assistance Force or its successor, and Iraqi and Afghan SI Cases Converted under Section 1244) // Bureau of Consular Affairs, n.d. URL: https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/Immigrant-Statistics/SIV/SQNumbers_032024.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

стане, сократился и общий поток беженцев из этой страны (рис. 5). Фактор 11 сентября проявился и в том, что процесс согласования приема беженцев из Ирака и Афганистана стал строгим, бюрократизированным, выборочным. В этом смысле логика продвижения демократии диссонировала с политикой в отношении беженцев из стран, подлежащих демократизации. Предметом согласования являлись малые шаги, предполагающие въезд на территорию США выходцев из конфликтных зон. Так, согласованное финансирование на поддержку визовых программ для находящихся в опасности исследователей из Афганистана и Ирака включало всего 250 тыс. долл. на оба направления [Emergency Supplemental..., 2005].

Важной частью этого избирательного подхода стало оформление в 2006—2008 гг. системы поддержки для тех, кто оказывал содействие миссии США в Афганистане и Ираке. Правила для этих двух стран отличались неравномерностью [Micinski N. R., 2018]. Сначала были согласованы правила для переводчиков. В законе об утверждении оборонного бюджета на 2006 ф.г. было санкционировано разрешение на предоставление Министерством внутренней безопасности США ежегодно 50 специальных иммиграционных виз (special immigrant visa, SIV) для афганцев и иракцев, которые не менее года работали переводчиками на США [National Defense..., 2006]. Этот предел на 2007 и 2008 ф.г. был увеличен до 500 виз ежегодно, был согласован также порядок получения постоянного резидентства переселенными в рамках программы афганцами и иракцами [An Act to increase the..., 2007].

На практике данные правила незначительно повлияли на общую динамику притока афганцев в США. Согласно данным ежегодных статистических отчетов Визового управления США, за 2010—2024 гг. всего афганским переводчикам была предоставлена 421 специальная виза, и еще более 1 тыс. для их семей (рис. 5). Другие источники свидетельствуют о том, что на раннем этапе (2007—2009 гг.) этой категории лиц было выдано еще 327 специальных виз¹. Переводчикам из Ирака программа позволила переселить немногим более (на 22 % больше, чем для переводчиков из Афганистана).

Впоследствии для лиц, сотрудничавших с США, была разработана расширенная система квот, которая не ограничивалась только переводчиками. Сначала в 2008 г. был принят закон «О мерах в отношении миграционного кризиса в Ираке» (Refuge Crisis in Iraq Act), который определил допустимое число специальных виз для иракцев, содействовавших американской миссии, до 5 тыс. ежегодно сроком на 5 лет. По аналогии с ним был принят «Закон о защите афганских союзников» (Afghan Allies Protection Act), который предусматривал сравнительно меньшее число допустимых виз: всего 1,5 тыс. ежегодно. В дальнейшем эти два закона регулировали продолжительность и основные правила. В результате поправок допустимое ежегодное число квот на специальные визы увеличивалось, но они согласовывались для Ирака и Афганистана отдельно. Для Афганистана

¹ SI Visa Issuances and Adjustments of Status (Iraqi and Afghan Translator Visas) // Bureau of Consular Affairs, n.d. URL: https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/Immigrant-Statistics/SIV/SINumbers_032024.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

такие квоты были продлены до 2015 г. Затем правила, которые согласовывались на период после 2014 г., корректировали общую квоту и срок их действия вплоть до 50,5 тыс. с истечением срока предоставления визы до конца 2025 г.¹

Начиная с 2013—2015 гг. приток беженцев и иммигрантов из Афганистана в США начал увеличиваться. Выдача иммиграционных виз для афганцев с 2013 по 2016 г. выросла в 4 раза (рис. 5). Этот процесс был в значительной степени спровоцирован изменением динамики конфликта в Афганистане. С 2011 по 2016 г. в результате противостояния между ИРА и ДТ число смертей увеличилось в 2 раза: с 7,4 тыс. до 15,7 тыс.², одновременно с этим число потерь среди мирного населения в результате террористических атак выросло с 2,5 до 10 тыс.³ Начавшееся планирование вывода американского контингента предполагало сосредоточенность усилий США на поддержке противоположного тренда — возвращения афганских беженцев. Однако неопределенность в исходе противостояния ИРА и ДТ стимулировала расширение квот на специальные визы для афганских «союзников», составивших основу миграционного притока в США из Афганистана.

Выстроенная система специальных виз формально обеспечивала лиц, сотрудничавших с США, перспективой интеграции в американское общество и служила показательным инструментом для привлечения поддержки со стороны афганского населения в условиях гражданской войны. Постановка вопроса о целесообразности переселения союзников из горячего конфликта и соответствия этого процесса задачам США в регионе долгое время стимулировала партийные противоречия [Klehm, 2022]⁴. Хотя влияние фактора переселения афганцев на траекторию конфликта следует считать переоцененным, как ввиду отсутствия информации о специфике помощи, оказанной обладателями специальной визы, так и того, что к 2020 г. общее число переселенных афганцев составило всего 6 % от численности сил ИРА⁵.

Повышательный тренд 2013—2016 гг. был сдержан миграционной политикой Д. Трампа, руководствовавшегося опасением импорта терроризма, условиями пандемии и новой логикой политики США в отношении афганского конфликта. Первый фактор вновь подверг переоценке систему допуска мигрантов и про-

¹ См. подробнее: P.L. 111-8; P.L. 113-76; P.L. 113-160; P.L. 113-291; P.L. 114-92; P.L. 114-328; P.L. 115-31; P.L. 115-91; P.L. 116-6; P.L. 119-94; P.L. 116-283; P.L. 117-31; P.L. 117-328; P.L. 118-47.

² Uppsala Conflict Data Programm [Government of Afghanistan — Taleban] // Uppsala University, n.d.. URL: <https://ucdp.uu.se/statebased/735> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Global Terrorism Database. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), University of Maryland. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd> (дата обращения: 01.03.2026).

⁴ Klehm B. America's Allies and the War in Afghanistan // Lawfare, 15.08.2022. URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/americas-allies-and-war-afghanistan> (дата обращения: 01.03.2026).

⁵ Прим.: Согласно данным Министерства обороны США по состоянию на 2019 г. силы афганской национальной армии и правоохранительных органов составили 352 тыс. См. подробнее: Justification for FY 2020 Overseas Contingency Operations Afghanistan Security Forces Fund // Office of Secretary of Defense, March 2019. URL: https://comptroller.war.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2020/fy2020_ASFF_Justification_Book.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

граммы для беженцев¹. Были введены определенные ограничения на въезд гражданам Ирака, Сирии, Ирана, Ливии, Сомали, Судана и Йемена². Изменились и приоритеты в распределении квот для беженцев: в 2020—2021 ф.г. администрация отказалась от регионального распределения в пользу проблемного, а предложенный ей совокупный показатель квот на четыре года оказался меньше годовой квоты для беженцев на 2018 ф.г., согласованной демократами (табл. 1).

Возврат республиканцев к приоритету сдерживания терроризма со стороны «ИГ-Вилаят Хорасан»³ и «Аль-Каиды»⁴ как главной стратегической цели в регионе и актуализация задачи вывода контингента послужили импульсом к кардинальному изменению подходов к афганскому направлению и согласованию в феврале 2020 г. договоренностей с Движением талибов. Ситуативное сотрудничество открыло альтернативную перспективу стабилизации обстановки в Афганистане, тем не менее, республиканцы не стали завершать программу специальной иммиграционной визы для афганских «союзников». Она была продолжена на сравнительно высоком уровне даже в условиях новых миграционных ограничений, вызванных реакцией правительства на пандемию COVID-19, которые не затронули эту группу мигрантов⁵. Пандемия повлияла на другой аспект: работа консульства была замедлена в условиях нового режима работы, что по оценкам привело к задержке рассмотрения около 17 тыс. заявок для афганских «союзников» и приостановке проведения собеседований [Examining the U.S..., 2021].

Проблемы безопасности процедур по переселению мигрантов из зон конфликтов в США, к которым было повышено внимание при республиканцах, проявили себя в начале 2021 г. В результате выявленного мошенничества с программой для беженцев из Ирака началось масштабное расследование, которое поставило под сомнение надежность решений, принятых при администрации Б. Обамы, когда в США было допущено более 100 тыс. беженцев из Ирака. В связи с утечкой данных системы обработки ходатайств о приеме беженцев Государственного департамента США (Worldwide Refugee Admissions Processing System) команда Дж. Байдена временно приостановила действие программ, включая процедуры прямого переселения для наиболее уязвимых групп (Priority 2 (P-2), groups of special humanitarian concern) из Ирака, которые координиру-

¹ Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States. The White House Archive [2017—2021], 27.01.2017. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Executive Order Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States. The White House Archive [2017—2021], 06.03.2017. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Признана в РФ террористической организацией и запрещена.

⁴ Признана в РФ террористической организацией и запрещена.

⁵ Suspension of Entry of Immigrants Who Present a Risk to the United States Labor Market During the Economic Recovery Following the 2019 Novel Coronavirus Outbreak (Proclamation 10014) // Federal Register, 27.04.2020. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/27/2020-09068/suspension-of-entry-of-immigrants-who-present-a-risk-to-the-united-states-labor-market-during-the> (дата обращения: 01.03.2026).

ет USRAP¹. Впоследствии администрация Дж.Байдена инициировала шаги по повышению устойчивости систем к мошенничеству и по оптимизации программ для афганских «союзников» с целью ускорить процесс одобрения заявок². Стремление за короткий срок решить проблему переселения беженцев из Афганистана привело администрацию к решению расширить программы Р-2 для афганцев несмотря на уязвимости в системе безопасности. Через год они были восстановлены и для Ирака³.

Подход демократов позволил предоставить статус беженцев афганцам, которые формально не попадали под критерий «союзника» для получения специальной иммиграционной визы (работали менее одного года на США или чье содействие ранее не квалифицировалось в качестве содействия американской миссии в Афганистане), при условии подтвержденной работы на правительство США, Международные силы содействия безопасности, американские НКО или СМИ. Сложным препятствием для таких заявителей являлось то, что запуск процедур по Р-2 предполагал их отъезд из страны и длительное (от года) ожидание проверок служб безопасности за рубежом⁴.

Данные решения были объявлены за 4 недели до окончательного вывода контингента, основной же фокус в начале 2021 г. был направлен на ускорение обработки заявок соответствующих критериям «союзников». Задачи, которые стояли перед администрацией, включали не только подготовку к предстоявшему гуманитарному кризису в рамках вывода войск, но и отладку работы соответствующих служб, работавших в режиме ограничений, связанных с COVID-19. Весной 2021 г., согласно бывшему государственному секретарю США Э. Блинкену, в Кабул были направлены дополнительные ведомственные ресурсы для содействия ускорению процедур выдачи специальных виз [Examining the U.S. Withdrawal...; P. 20.]. Вопреки декларируемым успехам на этом направлении, за 2021 г. было одобрено всего на 400 специальных виз больше предыдущего года, обремененного издержками в связи с COVID-19 (рис. 5). Однако следует учитывать, что вплоть до падения ИРА процесс эва-

¹ Ensuring Our Safety and Security Through a 90-Day Suspension of the Direct Access Program for U.S.-Affiliated Iraqis // The US Department of State Archive [2021—2025]. URL: <https://2021-2025.state.gov/ensuring-our-safety-and-security-through-a-90-day-suspension-of-the-direct-access-program-for-u-s-affiliated-iraqis/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration // The White House Archive [2021—2025], 04.02.2021. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Restarting the Direct Access Program for U.S.-Affiliated Iraqis (Iraqi P-2 Program) // The US Department of State Archive [2021—2025], 01.03.2022. URL: <https://2021-2025.state.gov/restarting-the-direct-access-program-for-u-s-affiliated-iraqis-iraqi-p-2-program/> (дата обращения: 01.03.2026).

⁴ Briefing with Senior State Department Officials On the U.S. Refugee Admissions Program Priority 2 (P-2) Designation for Afghan Nationals // The US Department of State Archive [2021—2025], 02.08.2022. URL: <https://2021-2025.state.gov/briefing-with-senior-state-department-officials-on-the-u-s-refugee-admissions-program-priority-2-p-2-designation-for-afghan-nationals/> (дата обращения: 01.03.2026).

куации афганцев включал не только обладателей, но и тех, кто прошел первые этапы для получения визы.

По завершении проверок и восстановлении темпа работы, было принято решение о запуске регулярных рейсов для эвакуации претендентов на специальную визу: было объявлено о начале гуманитарной операции «Убежище для союзников» (Operation Allies Refuge, OAR)¹, которая продлилась с 14 июля до 30 августа 2021 г. и позволила эвакуировать афганцев на американские базы (главным образом в США: на базы в Восточной Вирджинии, Нью-Мехико, Висконсине, Техасе, Нью Джерси и Индиане, в Катар и ОАЭ). Согласно плану, эвакуации подлежали лица, которые прошли проверку безопасности, и оставшиеся процедуры они должны были завершить уже на американских базах². С начала OAR вплоть до падения ИРА (15 августа 2021 г.) в США было передислоцировано 1,9 тыс. афганцев [Relocation and Resettlement Outcomes..., 2023]³. Масштабная эвакуация 15—30 августа вывела за пределы Афганистана (в Катар, ОАЭ и европейские страны) более 120 тыс. человек, включая граждан США, афганцев, чей статус по специальной иммиграционной визе был одобрен или находился на рассмотрении (около 37 тыс.), и группу так называемых «уязвимых гражданских лиц» [Audit of the Federal..., 2025]. По данным Специального генерального инспектора при Государственном департаменте США, за 2009—2021 гг. было одобрено 48 % специальных виз для афганцев от общего числа поданных заявок, из них 8 % были выданы в рамках кампании по выводу войск с апреля по август 2021 г. [OIG Report: Information, 2022]⁴. Дальнейший процесс по переселению афганцев реализовывался в рамках операции Министерства внутренней безопасности США «Приветствие союзников» (Operation Allies Welcome, OAW), осуществлявшейся с 29 августа 2021 по 30 сентября 2022 гг. К марту 2022 г. 90 тыс. эвакуированных афганцев въехали в США: 80 % получили временный гуманитарный статус (parole). В совокупности за 2010—2024 гг. (и переводчикам, и «союзникам») было выдано около 36 тыс. специальных виз, и еще около 107 тыс. для их семей (рис. 5). Согласно данным Бюро переписи населения США, основной приток афганцев в США (79 %) приходится на период после 2010 г., и по состоянию на 2026 г. в стране находятся 245 тыс. афганцев⁵.

¹ Defense Department Will Provide Options for 'Operation Allies Refuge' (Archive) // The US Department of war, 14.07.2021. URL: <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/2694515/defense-department-will-provide-options-for-operation-allies-refuge/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Department of Defense Support in the Continental United States to Operation Allies Refuge: US Northern Command Fact Sheet // Defense Visual Information Distribution Service, 29.07.2021. URL: <https://www.dvidshub.net/image/6757981/operation-allies-refuge-fact-sheet> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Relocation and Resettlement Outcomes of Afghan Special Immigrant Visa Holders // Office of the Inspector General, the US Department of State, June 2023. URL: https://www.stateoig.gov/uploads/report/report_pdf_file/aud-mero-23-21_0.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

⁴ OIG Report: Information Report: Afghan Special Immigrant Visa Program Metrics // Office of Inspector General, The US Department of State, September 2022. URL: <https://www.stateoig.gov/report/aud-mero-22-38> (дата обращения: 01.03.2026).

⁵ U.S. Census Bureau. "Selected Population Profile in the United States." American Community Survey, ACS 1-Year Estimates Selected Population Profiles, Table S0201 // U.S. Census Bureau, n.d. URL: <https://data.census.gov/table/ACSSPP1Y2024.S0201?q=afghan>. (дата обращения: 01.03.2026).

Оценка этого комплекса решений в Соединенных Штатах была выражена по-разному ввиду опасений в связи с переселением многих тысяч за короткий срок в обход длительных процедур безопасности, обнаружившихся нарушений при легализации эвакуированных [DHS Has..., 2024], в процедурах продления временного гуманитарного статуса [DHS Encountered..., 2024], а также общей неопределенности по поводу того, где проходит и заканчивается ответственность США за судьбу «союзников» [Operation Allies..., 2021]. Реагируя на общее возмущение, впоследствии содействие переселению афганцев было продолжено в рамках операции Enduring Welcome, которая сосредоточила основной фокус на «союзниках» и их дальнейшей интеграции в американское общество¹. Однако и это решение спровоцировало недовольство правозащитников [Letter for U.S..., 2022].

Логика действий команды Дж. Байдена в отношении афганских беженцев и «союзников» главным образом была подчинена цели восстановления имиджевых потерь, ставших, с точки зрения демократов, результатом деятельности предшественников². Утрата доверия со стороны афганцев после заключения договоренностей с талибами рассматривалась не только в качестве значимого фактора падения ИРА [Why The Afghan..., 2022], но и как свидетельство того, что США не придерживаются своих обязательств перед «союзниками» [Go-To-Zero..., 2023]. Обратная сторона этой перспективы заключалась в том, что дилемма неизбежности эскалации после вывода американского контингента из продолжающегося конфликта, вошедшего в горячую фазу, и абстрагирования от проблем ИРА осталась неразрешенной [After Action..., 2022]. В этом смысле прослеживается концептуальное противоречие: в число «союзников» не вошли афганцы, приверженные идее устойчивости ИРА, в процесс демократизации которой США вложили по меньшей мере 14 млрд долл.³ Политика по переселению афганцев не имела ничего общего с центральными задачами стратегии в отношении Афганистана, которая даже после внесения изменений в 2023 г. содержала абстрактные цели — снижение уровня террористической угрозы, содействие устойчивости и независимости экономики и ее последующая интеграция в систему мирохозяйственных связей, формирование инклюзивного общества с независимыми медиа [Integrated country strategy..., 2023].

Результатом политики демократов в отношении афганских переселенцев стало создание хрупкой и противоречивой системы, в которой (1) группы, обла-

¹ US curtails one immigration pathway for Afghan evacuees, shifting to long-term strategy // The Hill, 01.09.2022. URL: <https://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/3624268-us-ends-one-immigration-pathway-for-afghan-evacuees-shifting-to-long-term-strategy/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Remarks by President Biden on America's Place in the World // The White House Archive [2021—2025], 04.02.2021. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Прим.: В расчетах учитываются средства, потраченные в рамках программ по продвижению демократии, защиты прав человека и укреплению политических институтов. Рассчитано по данным Государственного департамента и Агентства по международному развитию. URL: <https://www.foreignassistance.gov/data>

дающие статусом *parole* или находящиеся под временной защитой (*temporary protected status, TPS*), не могут претендовать на статус постоянного резидента;

(2) уже после интеграции переселенцев остается актуальным вопрос нарушения процедур безопасности при их проверке и регистрации; (3) американское общество не определилось с тем, как следует решать эти задачи [Norman K., Gil A.M., 2026].

Специфика подхода республиканцев, пришедших на смену команде Дж. Байдена, в отношении афганских «союзников» не была связана с особым к ним отношением — напротив, это группа иммигрантов являлась символом провальной с точки зрения Д. Трампа политики предшественников в отношении Афганистана в целом, и по миграционным вопросам, в частности. Направленность их фокуса на решение внутренних проблем, равно как и низкий уровень приоритизации афганского направления, обусловили сосредоточенность республиканцев на таких задачах, как преодоление уязвимостей в системе безопасности в связи с масштабным переселением афганских беженцев в США и содействие освобождению американских граждан в Афганистане.

Со сменой партийного контроля миграционная политика оказалась во главе приоритетов новой администрации [National Security Strategy, 2025]. В представлении республиканцев, решения демократов в области иммиграции причинили серьезный ущерб безопасности США, и их главной задачей является повернуть этот тренд вспять. Одним из первых шагов на этом направлении стала приостановка программ для беженцев (*USRAP*) на неопределенный срок, мотивированная исчерпанием возможностей США по переселению после мер демократов, а также соображениями безопасности и стремлением сбалансировать процесс ассимиляции уже переселенных лиц¹. По аналогии с мерами, которые были приняты в рамках первого президентского срока Трампа, было объявлено о пересмотре обязательств США в рамках сотрудничества с ООН, что в том числе затронуло УКВБ².

Д. Трамп вновь ужесточил меры пограничного контроля, вернул усложненную процедуру проверки безопасности мигрантов и инициировал пересмотр характера допуска иностранных граждан на предмет соответствия ей. Он поручил провести оценку миграционной политики и руководящих принципов, уязвимости систем безопасности в других странах и угроз в связи с допуском в США граждан из таких стран³. Вследствие этого в феврале 2025 г. для целого ряда стран,

¹ Realigning The United States Refugee Admissions Program // The White House, 20.01.2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/realigning-the-united-states-refugee-admissions-program/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Withdrawing The United States from And Ending Funding To Certain United Nations Organizations And Reviewing United States Support To All International Organizations // The White House, 04.02.2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and-reviewing-u-nited-states-support-to-all-international-organizations/> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Protecting The United States from Foreign Terrorists and Other National Security and Public Safety Threats // The White House, 20.01.2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/protecting-the-united-states-from-foreign-terrorists-and-othersnational-security-and-public-safety-threats/> (дата обращения: 01.03.2026).

включая Афганистан, были введены ограничения на въезд, однако в рамках данного решения в отношении въезда по специальной иммиграционной визе действовало исключение¹. В результате основными изменениями для афганских беженцев, находящихся в США, стали пауза в работе USRAP и завершение программы TPS, которая затронула около 11 тыс. человек².

Другим источником неопределенности стали приостановка временного гуманитарного статуса (*parole*) и начало пересмотра решений демократов, обусловленные участвовавшими случаями обвинений афганцев из числа беженцев и «союзников» в преступлениях, связанных с терроризмом. В преддверии выборов стало известно о попытке осуществления терактов двумя афганцами от имени «Исламского государства»³. Оба они имели основания для въезда в рамках OAW, получили или временный статус *parole*, или специальную иммиграционную визу⁴. Затем под конец 2025 г. стало известно о двух случаях с участием афганцев, связанных с терроризмом, и еще один случай стал громким делом в связи с нападением на представителей нацгвардии США в Вашингтоне⁵. В дополнение, в декабре 2025 г. Министерство внутренней безопасности США сообщило еще о шести арестах афганцев по обвинениям, не связанным с терроризмом⁶. В обосновании приостановки *parole* фигурировало несколько из перечисленных случаев в качестве примера последствий дисфункциональности системы миграционного контроля при демократах⁷. В связи с этим был начат пересмотр обстоятельств допуска всех иностранных лиц, которые прибыли из «стран с высоким уровнем риска, вызывающих особую обеспокоенность» (*high-risk countries of concern*). Следом администрация объявила о решении приостановить процесс выдачи специальных иммиграционных виз и въезд по ним в США для афганцев

¹ Restricting The Entry of Foreign Nationals To Protect The United States From Foreign Terrorists And Other National Security And Public Safety Threats // The White House, 04.02.2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/restricting-the-entry-of-foreign-nationals-to-protect-the-united-states-from-foreign-terrorists-and-other-national-security-and-public-safety-threats/> (дата обращения: 01.03.2026).

² Termination of the Designation of Afghanistan for Temporary Protected Status // Federal Register, 13.05.2025. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/05/13/2025-08201/termination-of-the-designation-of-afghanistan-for-temporary-protected-status> (дата обращения: 01.03.2026).

³ Организация признана в РФ террористической и запрещена.

⁴ Afghan National Arrested for Plotting an Election Day Terrorist Attack in the Name of ISIS // The US Department of Justice, 08.10.2024. URL: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/afghan-national-arrested-plotting-election-day-terrorist-attack-name-isis> (дата обращения: 01.03.2026).

⁵ Miles from Nation's Capital, ICE Arrests ISIS-K Afghan Terrorist Who Was Released into the U.S. Under Biden's Operation Allies Welcome // The US Department of Homeland Security, 03.12.2025. URL: <https://www.dhs.gov/news/2025/12/03/miles-nations-capital-ice-arrests-isis-k-afghan-terrorist-who-was-released-us-under> (дата обращения: 01.03.2026).

⁶ ICE Arrests Criminal Illegal Aliens from Afghanistan Released into Our Country by the Biden Administration // The US Department of Homeland Security, 04.12.2025. URL: <https://www.dhs.gov/news/2025/12/04/ice-arrests-criminal-illegal-aliens-afghanistan-released-our-country-biden> (дата обращения: 01.03.2026).

⁷ Policy Memorandum, Hold and Review of all Pending Asylum Applications and all USCIS Benefit Applications Filed by Aliens from High-Risk Countries // US Citizenship and Immigration Services, 02.12.2025. URL: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-alerts/PM-602-0192-PendingApplicationsHighRiskCountries-20251202.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

в рамках более широких ограничений, которые затронули граждан 39 стран¹. Доводы о необходимости ужесточения миграционных правил и ограничений с целью сдерживания терроризма служат активным аргументом для дискредитации партийных оппонентов и привлечения поддержки с целью решения проблемы, представляющей важность для американского общества.

Трансформация миграционной системы Д. Трампом стала предметом пристального изучения судебных инстанций, однако на общую динамику решений в первый год работы администрации в отношении афганских союзников и беженцев в США она не повлияла [Chishti M., Putzel-Kavanaugh C., 2026]. Примером решения суда в пользу истеблишмента служит отмена TPS для афганцев. Тем не менее, решения, вследствие которых была приостановлена процедура выдачи виз для определенной категории стран, включая Афганистан, и программа специальных виз для афганских союзников (вступило в силу 1 января 2026 г.), а затем и вовсе выдача иммиграционных виз для 75 стран (вступило в силу 21 января 2026 г.), стали источником противоречий между исполнительной властью с одной стороны, и законодательной и судебной, с другой. Конгрессмены — преимущественно демократы — назвали решения Д. Трампа расистскими и жестокими, одним из их аргументов против решений было названо отсутствие доказательств эффективности в сдерживании терроризма практики по ограничению въезда граждан из преимущественно мусульманских стран в ходе его первого президентства, которыми они были мотивированы тогда и теперь [Letter to President Trump..., 2026]. Параллельно с этим в деле *Afghan, Iraqi Allies vs. Rubio*, которое было начато в 2018 г. и в котором заявители требовали устранить процессуальные задержки в выдаче специальных иммиграционных виз, было вынесено решение (6 февраля 2026 г.) в пользу истцов — суд определил, что истеблишмент обязан своевременно рассматривать ходатайства заявителей. Данное решение в силу своей несвоевременности не затронуло новые ограничения, вступившие в силу в январе 2026 г. Другой иск был подан в Федеральный окружной суд США по Южному округу штата Нью-Йорк с требованием признать заморозку виз для группы из 75 стран незаконной. По состоянию на март 2026 г. в указанном иске нет отдельного фокуса на проблеме приостановки процедур, связанных со специальной иммиграционной визой [Complaint For Vacatur..., 2026]. На первый взгляд, он относится к более широкой претензии в отношении страновых ограничений, которая даже в случае удовлетворения не гарантирует возобновление программы для афганских «союзников».

Заключение

Политика США в отношении афганских беженцев в масштабе распределения внимания к проблеме является несбалансированной с учетом продолжительности, интенсивности конфликта и вовлеченности ВС США в его разрешение.

¹ Presidential Proclamation 10998 on Restricting and Limiting the Entry of Foreign Nationals // The US Bureau of Consular Affairs, 23.05.2025. URL: <https://travel.state.gov/content/travel/en/News/Intercountry-Adoption-News/presidential-proclamation-10998-on-restricting-and-limiting-the-.html> (дата обращения: 01.03.2026).

Общие показатели, отражающие динамику поддержки гуманитарных программ, предназначенных для содействия урегулированию миграционного кризиса в Афганистане, демонстрируют сравнительно низкую и ситуативную вовлеченность США в решение этой категории проблем.

Институционализация механизмов переселения афганцев, оказывавших содействие американской кампании в Афганистане, не оказала значительного влияния на положение Афганистана в структуре общего миграционного потока в США вплоть до завершения кампании. Запуск специализированных программ по защите уязвимых слоев населения посредством их дальнейшей интеграции в США сопровождался противоречиями, вызванными (1) приоритетами региональной политики США; (2) опасениями угроз импорта терроризма и эффектом секьюритизации миграции; (3) партийными разногласиями по поводу границ ответственности за обязательства по защите уязвимых групп населения Афганистана и подходов к реализации соответствующих программ. Одной из важных функций созданного механизма являлось повышение уровня доверия среди местного населения с целью его привлечения к сотрудничеству с США на период присутствия американских сил в стране.

Эффективность работы созданного механизма переселения была подвергнута сомнению после выявления системных проблем в работе американских ведомств в кризисных условиях во время и после эвакуации и сворачивания американской миссии из Афганистана. Повышение внимания к преступлениям афганских беженцев на территории США на фоне общего недовольства характером легализации афганских беженцев будет сдерживать усилия законодательной и судебной власти по восстановлению или расширению программы для афганских союзников.

Будущее положения афганских «союзников» и интеграции большего числа афганцев в американское общество остается зависимым как от политической конъюнктуры, зачастую руководствующейся категориями партийной борьбы, так и от того, как в рамках общей стратегии в дальнейшем будут определены рамки государственной помощи для своего гражданского общества и для внешних субъектов.

Библиографический список

Давыдов А.А. Прагматический идеализм: Продвижение демократии во внешней политике США. М.: Аспект пресс, 2022. 248 с.

After Action Review on Afghanistan // The US Department of State Archive [2021—2025], March 2022. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/State-AAR-AFG.pdf>

An Act to increase the number of Iraqi and Afghani translators and interpreters who may be admitted to the United States as special immigrants, and for other purposes. P.L.110—36. // U.S. Government Publishing Office, 15.06.2007. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-110publ36> (дата обращения: 01.03.2026).

Audit of the Federal Bureau of Investigation's Participation in the Handling of Afghan Evacuees During Operation Allies Refuge and Operation Allies Welcome // Office of the Inspector General, The

US Department of Justice, June 2025. URL: <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/25-056.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

Chishti M. and Putzel-Kavanaugh C. The Trump Administration's Immigration Policies Encounter Resistance in the Courts // Migration Policy Institute, 25.03.2026. <https://www.migrationpolicy.org/article/trump-courts-immigration> (дата обращения: 27.03.2026).

Complaint For Vacatur, Declaratory and Injunctive Relief // Western Center on Law and Poverty, 02.02.2026. URL: <https://wclp.org/wp-content/uploads/2026/02/1-Complaint.pdf>

DHS Encountered Obstacles to Screen, Vet, and Inspect All Evacuees during the Recent Afghanistan Crisis (Redacted) // Office of Inspector General, Department Homeland Security, 06.09.2022. URL: <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2022-09/OIG-22-64-Sep22-Redacted.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

DHS Has a Fragmented Process for Identifying and Resolving Derogatory Information for Operation Allies Welcome Parolees // Office of Inspector General, Department Homeland Security, 06.05.2024. URL: <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2024-05/OIG-24-24-May24.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005 P.L.109-13 (Title II, Chapter 2) // U.S. Government Publishing Office, 11.05.2005. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ13/html/PLAW-109publ13.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

Examining The U.S. Withdrawal from Afghanistan. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Seventeenth Congress First Session // The US Congress, 14.09.2021. URL: <https://www.congress.gov/117/chrg/chrg-117shrg46923/chrg-117shrg46923.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

Go-To-Zero: Joe Biden's Withdrawal Order and The Taliban Takeover of Afghanistan. Hearing Before the Subcommittee on Oversight and Accountability Of The Committee On Foreign Affairs U.S. House Of Representatives // The US Congress, 14.11.2023. URL: <https://www.congress.gov/event/118th-congress/house-event/LC73767/text> (дата обращения: 01.03.2026).

Integrated country strategy: Afghanistan. The US Department of State Archive [2021—2025], 14.11.2023. URL: https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2024/01/ICS_SCA_Afghanistan_14NOV2023_PUBLIC.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

Kerwin D. The Faltering Us Refugee Protection System: Legal and Policy Responses to Refugees, Asylum-Seekers, And Others In Need Of Protection. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31, no. 1, 2012, pp. 1—33.

Klehm B. America's Allies and the War in Afghanistan // *Lawfare*, 15.08.2022. URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/americas-allies-and-war-afghanistan> (дата обращения: 01.03.2026).

Letter for U.S. Department of Homeland Security. “Discontinuance of OAW Program for Afghan allies at risk and disparate humanitarian parole policies” // The Legal Project, 10.11.2022. URL: https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/foia/Humanitarian_Parole_for_Afghans-The_Legal_Project.pdf

Letter to President Trump, Secretary Noem, Secretary Rubio, and Attorney General Bondi. Representative Judy Chu website, 05.02.2026. URL: <https://chu.house.gov/sites/evo-subsites/chu.house.gov/files/evo-media-document/2.5.2026-letter-opposing-trump-administration-s-expanded-travel-ban-53.pdf>

Micinski N. R. Refugee Policy as Foreign Policy: Iraqi and Afghan Refugee Resettlements to the United States. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, no. 3, 2018, pp. 253—78.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, P.L. 109—163. // U.S. Government Publishing Office, 06.01.2006. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ163/html/PLAW-109publ163.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

National Security Strategy // The White House, November 2025. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

Norman K., Gil A.M. 3 years after fall of Kabul, US Congress has still not acted to secure future of more than 70,000 Afghan evacuees in US // Baker Institute, 15.08.2024. URL: <https://www.bakerinstitute.org/research/3-years-after-fall-kabul-us-congress-has-still-not-acted-secure-future-more-70000-afghan> (дата обращения: 01.03.2026).

Nowrasteh A. Terrorism and Immigration A Risk Analysis. Policy Analysis N. 798. 13.09.2016 // Cato Institute. URL: https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa798_1_1.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

OIG Report: Information Report: Afghan Special Immigrant Visa Program Metrics // Office of Inspector General, The US Department of State, September 2022. URL: <https://www.stateoig.gov/report/aud-mero-22-38> (дата обращения: 01.03.2026).

Operation Allies Welcome: Examining DHS's Efforts to Resettle Vulnerable Afghans, Joint Hearing Before the Subcommittee On Oversight, Management, And Accountability And The Subcommittee On Border Security, Facilitation, And Operations Of The Committee On Homeland Security House Of Representatives One Hundred Seventeenth Congress First Session // The US Congress, 21.10.2021. URL: <https://www.congress.gov/event/117th-congress/joint-event/LC73925/text>

Relocation and Resettlement Outcomes of Afghan Special Immigrant Visa Holders// Office of the Inspector General, the US Department of State, June 2023. URL: https://www.stateoig.gov/uploads/report/report_pdf_file/aud-mero-23-21_0.pdf (дата обращения: 01.03.2026). (P.3)

Report of Inspection Bureau of Population, Refugees, and Migration Report Number ISP-I-06-40, June 2006 // Office of Inspector General, June 2006. URL: https://www.stateoig.gov/uploads/report/report_pdf_file/isp-i-06-40_1.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

VISA and Passport Fraud: An Overview. // The US State Department Archive [2001–2009], Washington, DC, 01.02.2007. URL: <https://2009-2017.state.gov/m/ds/rls/rpt/79783.htm> (дата обращения: 01.03.2026).

Why The Afghan Government Collapsed, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction // Federal Register, November 2022. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-S-PURL-gpo220710/pdf/GOVPUB-S-PURL-gpo220710.pdf> (дата обращения: 01.03.2026).

9/11 and Terrorist Travel: Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States // The US National Commission on Terrorist Attacks, 21.08.2004. URL: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1213676/m2/1/high_res_d/911_TerrFin_Monograph.pdf

References

After Action Review on Afghanistan (2022). URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/State-AAR-AFG.pdf>

An Act to increase the number of Iraqi and Afghani translators and interpreters who may be admitted to the United States as special immigrants, and for other purposes (P.L.110-36) (2007). URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-110publ36> (accessed: 1 March 2026).

Audit of the Federal Bureau of Investigation's Participation in the Handling of Afghan Evacuees During Operation Allies Refuge and Operation Allies Welcome. (2025). URL: <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/25-056.pdf> (accessed: 1 March 2026).

Chishti M., Putzel-Kavanaugh C. (2026) The Trump Administration's Immigration Policies Encounter Resistance in the Courts URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/trump-courts-immigration>

Complaint For Vacatur, Declaratory and Injunctive Relief (2026). URL: <https://wclp.org/wp-content/uploads/2026/02/1-Complaint.pdf>

Davydov, A. A. (2022), “Pragmatic Idealism”: Democracy Promotion in US Foreign Policy. Moscow: Aspekt Press. 248 p. (In Russian).

DHS Encountered Obstacles to Screen, Vet, and Inspect All Evacuees during the Recent Afghanistan Crisis (Redacted) (2022). URL: <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2022-09/OIG-22-64-Sep22-Redacted.pdf> (accessed: 1 March 2026).

DHS Has a Fragmented Process for Identifying and Resolving Derogatory Information for Operation Allies Welcome Parolees (2024). URL: <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2024-05/OIG-24-24-May24.pdf> (accessed: 1 March 2026).

Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005 (P.L.109-13) (2005). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ13/html/PLAW-109publ13.htm> (accessed: 1 March 2026).

Examining The U.S. Withdrawal from Afghanistan. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Seventeenth Congress First Session (2021). URL: <https://www.congress.gov/117/chrg/chrg-117shrg46923/chrg-117shrg46923.pdf> (accessed: 1 March 2026).

Go-To-Zero: Joe Biden’s Withdrawal Order and The Taliban Takeover of Afghanistan. Hearing Before the Subcommittee on Oversight and Accountability Of The Committee On Foreign Affairs U.S. House Of Representatives (2023). URL: <https://www.congress.gov/event/118th-congress/house-event/LC73767/text> (accessed: 1 March 2026).

Integrated country strategy: Afghanistan (2023). URL: https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2024/01/ICS_SCA_Afghanistan_14NOV2023_PUBLIC.pdf (accessed: 1 March 2026).

Kerwin D. (2012) The Faltering Us Refugee Protection System: Legal and Policy Responses to Refugees, Asylum-Seekers, And Others in Need Of Protection. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31, no. 1, pp. 1—33.

Klehm B. (2022) America’s Allies and the War in Afghanistan (2022). URL: <https://www.lawfaremedia.org/article/americas-allies-and-war-afghanistan> (accessed: 1 March 2026).

Letter for U.S. Department of Homeland Security. “Discontinuance of OAW Program for Afghan allies at risk and disparate humanitarian parole policies” (2022). URL: https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/foia/Humanitarian_Parole_for_Afghans-The_Legal_Project.pdf

Letter to President Trump, Secretary Noem, Secretary Rubio, and Attorney General Bondi (2026). URL: <https://chu.house.gov/sites/evo-subsites/chu.house.gov/files/evo-media-document/2.5.2026-let-ter-opposing-trump-administration-s-expanded-travel-ban-53.pdf>

Micinski N. R. (2018) Refugee Policy as Foreign Policy: Iraqi and Afghan Refugee Resettlements to the United States. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, no. 3, pp. 253—78.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, (P.L. 109—163). (2006). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ163/html/PLAW-109publ163.htm> (accessed: 1 March 2026).

National Security Strategy (2025). URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> (accessed: 1 March 2026).

Norman K., Gil A.M. (2024) 3 years after fall of Kabul, US Congress has still not acted to secure future of more than 70,000 Afghan evacuees in US. URL: <https://www.bakerinstitute.org/research/3-years-after-fall-kabul-us-congress-has-still-not-acted-secure-future-more-70000-afghan> (accessed: 1 March 2026).

Nowrasteh A (2016) Terrorism and Immigration A Risk Analysis. Policy Analysis N. 798. URL: https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa798_1_1.pdf (accessed: 1 March 2026)

OIG Report: Information Report: Afghan Special Immigrant Visa Program Metrics (2022). URL: <https://www.stateoig.gov/report/aud-mero-22-38> (accessed: 1 March 2026).

Operation Allies Welcome: Examining DHS’s Efforts to Resettle Vulnerable Afghans, Joint Hearing Before the Subcommittee on Oversight, Management, And Accountability and The

Subcommittee on Border Security, Facilitation, And Operations of The Committee on Homeland Security House of Representatives One Hundred Seventeenth Congress First Session (2021). URL: <https://www.congress.gov/event/117th-congress/joint-event/LC73925/text>

Relocation and Resettlement Outcomes of Afghan Special Immigrant Visa Holders (2023). URL: https://www.stateoig.gov/uploads/report/report_pdf_file/aud-mero-23-21_0.pdf (accessed: 1 March 2026).

Report of Inspection Bureau of Population, Refugees, and Migration Report Number ISP-I-06-40, June 2006 (2006). URL: https://www.stateoig.gov/uploads/report/report_pdf_file/isp-i-06-40_1.pdf (accessed: 1 March 2026).

VISA and Passport Fraud: An Overview (2007). URL: <https://2009-2017.state.gov/m/ds/rls/rpt/79783.htm> (accessed: 1 March 2026).

Why The Afghan Government Collapsed, Special Inspector General for Afghanistan (2022). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-S-PURL-gpo220710/pdf/GOVPUB-S-PURL-gpo220710.pdf> (accessed: 1 March 2026).

9/11 and Terrorist Travel: Staff Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). URL: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1213676/m2/1/high_res_d/911_TerrFin_Monograph.pdf

Поступила в редакцию: 03.03.2026.

Received: 03 March 2026.

Принята к публикации: 28.03.2026.

Accepted: 28 March 2026.