

А. П. Пигинешева

ВНЕСЕНИЕ ПОПРАВОК В ЗАКОН ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВАХ 1965 ГОДА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ ДИАСПОР В США

В статье рассматривается распространение Закона об избирательных правах 1965 года на испаноязычное население США и его роль в повышении политической активности латиносов, что, прежде всего, выражается в абсолютном увеличении числа испаноговорящих представителей в органах государственной власти на всех уровнях. В то же время внесение поправок в законодательство не решило основной проблемы - низкого уровня участия испаноязычных американцев в выборах. До сих пор латиносы недостаточно представлены американских органах власти. В этом контексте автор анализирует недостатки и проблемы применения данного законодательного акта.

Ключевые слова: Закон об избирательных правах 1965 г., испаноязычное население США, латиносы, этнические меньшинства, политическая система США, электоральный процесс

В настоящее время испаноязычные являются самым многочисленным и быстрорастущим этническим меньшинством США, влияние которого неуклонно возрастает. Согласно данным Бюро переписи населения, численность испаноязычных в США на 1 июля 2007 г. достигла 45,5 млн человек, что составило 15,1 % населения страны¹. По прогнозам к 2050 г. доля латиносов в американском населении составит почти 25 %. Очевидно, что в ближайшем будущем испаноязычные станут важнейшим фактором политической жизни США. Уже сегодня Республиканская и Демократическая партии выстраивают свои избирательные кампании с учетом интересов латиноамериканского электората. Одной из составляющих успеха Б. Обама на президентских выборах в 2008 г. стала солидная поддержка испаноязычного населения. Новоизбранного президента поддержали 67 % латиносов². Однако истоки политической активности испаноязычных лежат в 60–70-х гг. XX в. Закон об избирательных правах 1965 г. и дальнейшее внесение поправок к нему в 1975 г., стал той вехой, которая привела к формированию современной электоральной системы в США. В связи с этим изучение данного сюжета представляется актуальным.

Кроме того, актуальность данной темы обуславливается и тем, что она мало изучена в отечественной литературе. Несколько больше по понятным причинам она исследована в США, как правило, выходцами из стран Латинской Америки. Представленной проблематике посвящены труды Л. ДеСипио

(L. DeSipio), Родольфо О. де ла Гарса (Rodolfo O. De la Garza), М. Джонса-Корреа (M. Jones-Correa), Л. Чавес (L. Chavez) и др. Тем не менее, целостного представления в зарубежной историографии по данной теме не сложилось. В связи с этим, цель настоящей статьи состоит в комплексном исследовании применения Закона об избирательных правах к испаноязычному населению США и его влияния на участие латиносов в политической жизни американского общества.

Наряду с Законом о гражданских правах от 1964 г., Закон об избирательных правах от 1965 г. является фундаментальным законодательным актом против дискриминации. Принятие Закона об избирательных правах способствовало обеспечению полноправного участия афроамериканцев в политической жизни страны, предоставив гарантию избирательного права.

Закон об избирательных правах предписывал федеральному правительству взять под контроль процесс регистрации избирателей в любом штате или избирательном округе, в котором в 1964 г. применялся тест на грамотность или другой отборочный тест. В соответствии с Разделом 5 данного закона, федеральное правительство должно было контролировать штаты и округа, где регистрировалось или голосовало менее половины жителей в возрасте, дающем право на участие в голосовании. Таким образом, действие закона распространялось на шесть южных штатов, а также на ряд округов в других штатах. Этим административным единицам запрещалось

вносить изменения в правила и нормы голосования без предварительного согласования с федеральными должностными лицами, которые должны были подтвердить отсутствие попыток дискриминации. Другие положения запрещали использовать тесты на грамотность в будущем и предписывали министру юстиции США возбуждать судебные иски для отмены избирательных налогов при проведении выборов в штатах³.

В 1975 г. Фонд юридической защиты и образования американских мексиканцев и ряд других испаноязычных правозащитных организаций при поддержке Министерства Юстиции США и Конференции лидеров по гражданским правам (the Leadership Conference on Civil Rights) успешно лоббировали принятие поправок к Закону об избирательных правах. Фонд представил убедительные доказательства того, что проведение выборов только на английском языке препятствует некоторым гражданам США в реализации конституционного права голоса⁴. Таким образом, в 1975 г. положения Закона об избирательных правах от 1965 г. были распространены на следующие языковые меньшинства: испаноязычные американцы, азиато-американцы, американские индейцы, коренные жители Гавайев и других островов Тихого океана.

После принятия поправок к закону, под юрисдикцию Раздела 5 попадали три новых штата – Техас, Аризона, Аляска, а также ряд графств в других штатах, в том числе 4 графства в Калифорнии и 2 графства во Флориде⁵. Необходимо отметить, что значительная часть испаноязычного населения была сконцентрирована именно в этих территориях. В 1970 г. на территории Техаса и Аризоны проживало более 2,3 млн латиносов или 24 % от всего испаноговорящего населения США⁶. По мнению авторитетных исследователей латиноамериканских диаспор в США Луиса Де Сипио и Родольфо де ла Гарса, «только в современную эпоху – с момента расширения Закона об избирательных правах от 1965 г. – можно говорить о единой национальной испаноязычной политике, которая способна оказывать влияние на предвыборные стратегии кандидатов и исход выборов»⁷.

Кроме того, Конгресс США одобрил включение в Закон Разделов 4(f)4 и 203, которые предполагали содействие этническим меньшинствам в форме устного и письмен-

ного перевода избирательных материалов. Положения Раздела 203 обязательны для исполнения в штатах и графствах, где доля неанглоязычных избирателей одной языковой группы превышает 5 % или составляет более 10 тыс. чел., а уровень неграмотности последних превосходит средний показатель по стране. Действие Раздела 4(f)4 распространяется на округа, в которых на выборах 1972 г. доля неанглоязычных избирателей одной языковой группы превышала 5 %, число зарегистрированных выборщиков или явка на избирательных участках составила менее 50 %, а выборы проводились только на английском языке⁸.

В результате борьбы испаноязычного населения за свои права и изменения государственной политики количество латиносов, занимающих выборные должности в органах власти, значительно увеличилось. В 1973 г. в шести штатах с наибольшим латиноамериканским населением число латиносов на выборных должностях составляло 1280 чел. В 2003 г. этот показатель увеличился на 228 % и достиг 4130 тыс. чел. В 2007 г. общее число избранных должностных лиц латиноамериканского происхождения составило 5129 человек. Из них 26 латиносов занимали посты в федеральных органах власти, 238 чел. работало в легислатурах штатов, 512 чел. являлись должностными лицами в округах, 1640 чел. работали в муниципалитетах, 685 чел. в судебных и правоохранительных структурах, 1847 чел. в отделах среднего образования⁹.

В 2005 г. все законодатели латиноамериканского происхождения в нижней Палате Конгресса США были избраны от округов, попадающих под юрисдикцию Закона об избирательных правах. Более того, 48 % испаноязычных депутатов представляли округа, которые попадают под действие Раздела 5 (43,9 % для афро-американцев) и 98 % испаноязычных законодателей были избраны от округов, находящихся под юрисдикцией Раздела 203 (51,2 % для афроамериканцев). В данном случае успешное применение закона объясняется тем, что 1/3 латиноамериканского населения в этих округах – граждане, рожденные за пределами США, причем 6 из 10 латиносов говорят дома на испанском языке¹⁰.

Распространение Закона об избирательных правах на языковые меньшинства способствовало перекройки границ избирательных округов в направлении большей гомогенности этнических групп. Испаноязычные американцы

не стали исключением, что привело к росту их политического веса. Так, в результате образования 10 относительно гомогенных испаноязычных округов в начале 1990-х гг., 7 выходцев из Латинской Америки стали членами Палаты Представителей¹¹. В 2000 г. 24 из 25 конгрессменов латиноамериканского происхождения представляли «испаноязычные округа»¹². В 2001 г. число зарегистрированных испаноамериканских избирателей в подобных округах было на 33 % больше, чем в округах с белым большинством¹³.

Несмотря на постоянное увеличение числа латиносов на выборных должностях, они недостаточно представлены в государственных структурах как по отношению к общей численности испаноязычного населения США, так и по сравнению с другими этническими группами. Будучи самым многочисленным этническим меньшинством США (в январе 2006 г. численность латиносов достигла 44 млн чел.), латиносы замещают менее 1 % выборных должностей¹⁴. В Калифорнии и Техасе, где 1/3 населения – выходцы из Латинской Америки, представители латиноамериканских диаспор занимают 5,2 % и 7,3 % государственных выборных должностей соответственно¹⁵. В 2004 г. латиносы замещали 3697 выборных должностей или 33 % всех должностей, занимаемых небелыми гражданами, тогда как афроамериканцы 7434 мест – 64,9 %¹⁶.

В 2006 г. в Палате Представителей Конгресса 109 созыва (435 мест) 71 место замещали представители небелого населения: 41 место принадлежало афроамериканцам (9,4 %), 25 испаноязычным (5,7 %), 4 выходцам из Азии и одно – индейцам. В результате, если рассчитать коэффициент пропорционального представительства для каждой этнической группы в нижней Палате, то окажется, что для белых он составляет 1,3, афроамериканцев – 0,7, латиносов – 0,5, азиатов – 0,2, индейцев – 0,1¹⁷.

Еще менее утешительным для латиносов выглядит коэффициент пропорционального представительства в legislatures штатов: белые – 1,3, афроамериканцы – 0,6, латиносы – 0,2, азиаты – 0,2, индейцы – 0,4. Такой крайне невысокий коэффициент представительства испаноязычных объясняется низкой концентрацией латиносов в округах по выборам в законодательные органы штатов. Если в округах по выборам в Конгресс численность латиносов составляет 60,4 % населения, то в

округах по выборам в legislatures штатов – 47,8 %¹⁷. Иными словами, округа по выборам в Конгресс более гомогенны, чем округа по выборам в legislatures штатов, поэтому меньшее число округов попадает под действие Закона об избирательных правах.

Существуют и другие многочисленные свидетельства о недостатках Закона об избирательных правах и его применении. В 2005 г. американские специалисты Дж. Корреа и И. Вазмел-Марон провели полевые исследования в 63 округах, охваченных Разделом 203. В итоге ученые пришли к выводу, что положения Раздела 203 не выполняются надлежащим образом. Только каждый третий округ мог представить по запросу регистрационные материалы на испанском языке. В 80 % случаев уполномоченные лица подтвердили наличие испаноязычных сотрудников, призванных обеспечивать содействие неанглоговорящим избирателям, однако при проверке они не всегда присутствовали на месте¹⁸. Правозащитные латиноамериканские организации отмечают следующие нарушения законодательства об избирательных правах: неточности перевода избирательных бюллетеней; нежелание муниципалитетов «перекраивать» избирательные округа каждые десять лет в соответствии с результатами переписи населения; отсутствие оповещения на испанском языке и в испаноязычных СМИ об общественных слушаниях, касающихся «перекройки округов»; перемещение без уведомления избирательных пунктов; использование резервной полиции и других сотрудников правоохранительных органов в качестве наблюдателей в округах, с преобладающим испаноязычным населением; оскорбления латиносов со стороны лиц, ответственных за проведение выборов¹⁹.

Логика внесения поправок в Закон об избирательных правах исходила из того, что барьеры, препятствующие этническим меньшинствам активно участвовать в политической жизни американского общества, были аналогичны. Никто не сомневался, что англоязычные избирательные бюллетени ничем не отличались от тестов на проверку грамотности, которые использовались на Юге с целью исключить участие афроамериканцев в голосовании²⁰. Действительно, в отличие от других этнических групп, американцы мексиканского происхождения сохранили свой родной язык как основное средство общения²¹. Тем

не менее, языковой барьер не был определяющим фактором низкого уровня электорального участия среди испаноязычных граждан. Во время обсуждения поправок к закону, сенатор Бэрри Голдвотэ засвидетельствовал перед Конгрессом, что согласно данным Бюро переписи населения США «в 1974 г. 40 % испаноязычного населения страны, незарегистрированного для участия в выборах, не являлись гражданами США»²². Однако заявление сенатора вежливо проигнорировали.

Результат применения Закона об избирательных правах к испаноамериканцам оказались менее успешными, чем, например, для афроамериканцев. Несмотря на некоторые поверхностные сходства, политический опыт латинос и афроамериканцев в США значительно отличаются.

Во-первых, стоит учитывать различия политических систем Юго-Западных штатов США и штатов, расположенных на Северо-Востоке и Среднем Западе. На Юго-Западе местные элиты контролировали избирательный процесс в течение нескольких поколений. Однако они поощряли участие мексиканоамериканцев в выборах и гарантировали их избрание на государственную службу. Неудивительно, что манипуляции были нормой. Как и афроамериканцы, латинос нередко сталкивались с дискриминацией своих политических прав, однако испаноамериканцы находились в сложившейся иерархии на ступень выше афроамериканцев²³. Таким образом, особенности политической системы Юга породили среди мексиканоамериканцев пассивность, чувство политического бессилия.

Во-вторых, к середине XX в. испаноязычным, в отличие от афроамериканцев, не удалось создать сплоченную сеть общественных организаций. Следовательно, они не представляли консолидированную политическую силу в национальном масштабе и не были способны сформулировать интересы своего этнического меньшинства. Среди факторов, обуславливающих низкий уровень гражданского участия латинос, можно выделить географическую рассеянность мексиканоамериканцев на Юго-Западе, их преобладающе сельскохозяйственный уклад жизни, особенности электорального процесса на Юге, циркулярную миграцию пуэртоамериканцев после 1940 г. В свою очередь, для афроамериканцев, повсеместно сталкивающимися с дискриминацией и насилием после периода

Реконструкции, создание гражданских институтов стало приоритетным направлением политической деятельности²⁴.

Очевидно, что нежелание законодателей понять особенности политической истории латинос в США, под влиянием которой сформировалось их политическое поведение, привело к упрощенному предположению «один размер пригоден для всех». В результате, распространение Закона об избирательных правах на испаноязычных не решило основной проблемы – низкого уровня участия латинос в электоральном процессе. В настоящее время существует ряд ограничений, препятствующих расширению электоральной активности латинос: возрастной фактор, низкий социальный статус и уровень образования испаноязычного населения, а также наличие значительной части не натурализованных граждан среди них. Кроме того, испаноязычное население до сих пор представляет собой разобщенную, слабо интегрированную в американское общество этническую группу, в которой отсутствуют устойчивые социальные связи и долгосрочные общие интересы.

В целом, принятие поправок к Закону об избирательных правах положительно сказалось на роли латинос в политической жизни США. Латиноамериканский электорат значительно расширился, что позволило испаноамериканцам в абсолютном отношении увеличить представительство в государственных органах власти на всех уровнях. Однако их недостаточное относительное представительство свидетельствует как о необходимости совершенствования данного закона, так и принятии иных мер, стимулирующих участие латинос в политическом процессе.

Примечания

¹ U. S. Hispanic Population Surpasses 45 Million. Now 15 Percent of Total / US Census Bureau. URL : <http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/population/011910.html>.

² Lopez, M. The Hispanic Vote in the 2008 Election / Pewhispanic Center. URL : <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=98>.

³ Сфера действия Закона об избирательных правах // Наконец-то свободны! Движение за гражданские права в США. Январь 2009. URL : <http://www.america.gov/st/hr-russian/2009/January/20090219172950jmnamdeirf0.4532129.html>.

- ⁴ Cartagera, J. Latinos and Section 5 of the Voting Rights Act : beyond Black and White / J. Cartagera // National Black Law Journ. 2005. Vol. 18, № 2. P. 210.
- ⁵ Protecting minority voters : the Voting Right Act at work, 1982–2005. National Commission on the Voting Rights Act. Washington D. C., 2006. P. 27.
- ⁶ United States – Race and Hispanic Origin : 1790 to 1990. URL : <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0056/tab01.pdf>.
- ⁷ Muted Voices : Latinos and the 2000 Elections / ed. Louis DeSipio, Rodolfo O. de la Garza. Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005. P. 14.
- ⁸ Protecting minority voters... P. 27.
- ⁹ Гарусова, Л. Н. Испаноязычные американцы как фактор политической жизни США (1960–2000-е гг.) / Л. Н. Гарусова, А. П. Пигинешева // Россия и АТР. 2008. № 3. С. 129.
- ¹⁰ Lien, P. The Voting Rights Act and the election of non-white officials / P. Lien, D. Pinderhughes, C. Hardy-Fanta, C. Sierra // PS : Political Science and Politics. July 2007. P. 491. URL : <http://www.apsanet.org/imgtest/PSJuly07LienPinderhughesEtal.pdf>.
- ¹¹ Bedoya, A. The Unforeseen Effects of Georgia V. Ashcroft on the Latino Community // The Yale Law Journ. 2006. Vol. 115, issue 8. P. 2113.
- ¹² Lien, P. The Voting Rights Act and the election ... P. 490.
- ¹³ Voter Turnout in Majority-Minority District / Research Brief. Public Policy Institute of California. 2001. № 46. URL : http://www.ppic.org/content/pubs/rb/RB_601CGRB.pdf.
- ¹⁴ DeSipio, L. Latino civic and political participation // Hispanics and the Future of America / ed. by M. Tienda, F. Mitchell. National Academic Press, 2006. P. 468. URL : http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=11539&page=447.
- ¹⁵ Bedoya, A. The Unforeseen Effects of Georgia V. Ashcroft ... P. 2113.
- ¹⁶ Pinderhughes, D. Gender, Race, and Descriptive Representation in the United States: Findings from the Gender and Multicultural Leadership Project / D. Pinderhughes, P. Lien, C. Hardy-Fanta, C. Sierra // Journ. of Women and Public Policy. 2006. Vol. 28, №. 3/4. P. 14.
- ¹⁷ Lien, P. The Voting Rights Act and
- ¹⁸ Jones-Correa, M. Verifying Implementation of Language Provisions in the Voting Rights Act / M. Jones-Correa, I. Waismel-Manor // Voting Rights Act Reauthorization of 2006 : Perspectives on Democracy, Participation and Power / ed. by Ana Henderson. Berkeley : Berkeley Public Policy Press, 2007. P. 182.
- ¹⁹ Latinos and the Voting Rights Act : the continuing need for voter protection. Testimony by José A. Garcia, Institute for Puerto Rican Policy, Latino Voting Rights Network. June 2005. URL : http://www.votingrightsact.org/appendix/northeastern_regional/pdfs/garcia_testimony.pdf.
- ²⁰ Chavez, L. Out of the barrio : Toward A New Politics Of Hispanic Assimilation. Basic Books, 1999. P. 44.
- ²¹ Война, В. А. Массовые движения социального протеста в США (семидесятые годы) / В. А. Война, И. А. Геевский, Е. Н. Ершова [и др.] ; отв. ред. Л. А. Салычева [и др.]. М. : Наука, 1978. С. 151.
- ²² Chavez, L. Out of the barrio... P. 45.
- ²³ Protecting minority voters... P. 27.
- ²⁴ DeSipio, L. Latino civic and political participation... P. 451.