

БЕЖЕНЦЫ

Т О М 4 • № 1 2 9 • 2 0 0 2

Разрешение
ЗАТЯЖНЫХ
КРИЗИСОВ

2002 год: ОБЗОР

Проблеск света в конце туннеля

АНГОЛА ВПОЛНЕ МОГЛА БЫ СТАТЬ СТРАНОЙ ИЗОБИЛИЯ – она богата полезными ископаемыми, в том числе нефтью, и плодородными землями. Однако в ходе более чем четвертьвекового вооруженного конфликта сотни тысяч людей там были убиты, примерно столько же стали калеками, подорвавшись на минах, и более 4 млн. покинули свои дома, а раскол в стране становился все глубже.

На начальном этапе войны Ангола стала полем для интриг великих держав, театром военных действий, где скрестились интересы Соединенных Штатов, Советского Союза, Европы,

Южной Африки и даже Кубы. Но с окончанием “холодной войны” Ангола утратила свое стратегическое значение, дипломаты и журналисты разъехались по домам, а измученное враждой население страны постепенно оказалось в ситуации, которая на официальном языке довольно неуклюже именуется затяжным гуманитарным кризисом.

Действительно, такие кризисы могут длиться годами или даже десятилетиями, и кажется, что им нет конца и нет путей их разрешения.

Здесь действует принцип порочного круга. Из-за продолжительности кризисов доноры все менее охотно предоставляют помощь, в мире интерес к ним падает, прилагается меньше усилий по устранению их пер-

вопричин, и в результате эти кризисы приобретают все более сложный, а значит, все более затяжной характер.

Лишь наиболее известные чрезвычайные гуманитарные ситуации, такие как на Балканах, в Руанде и Тиморе, годами ежедневно освещаются в СМИ. Поэтому не приходится удивляться, что по меньшей мере две трети беженцев, о которых каждый год заботится УВКБ ООН, – это жертвы других кризисов, охватывающих около 20 стран в Африке, в районе Индийского океана и в Центральной Азии, которые почти забыты и на урегулирование которых выделяется слишком мало средств.

Сегодня уделяется больше внимания осмыслению первопричин этих войн и возможных путей их прекращения, с тем чтобы дать их жертвам – мирным жителям – возможность вернуться домой.

Как сообщается в двух основных материалах данного номера, есть и хорошие вести. Прекращен огонь в Анголе, и люди начали постепенно возвращаться домой. То же можно сказать и о не менее долгой гражданской войне в Шри-Ланке, где некоторые из почти 1 млн. перемещенных лиц уже начали заново строить свою жизнь.

Наибольший прогресс в 2002 г. был достигнут в Афганистане, где после падения режима талибов и приведения к власти нового правительства более 2 млн. мирных жителей покинули места вынужденного изгнания и в массовом порядке двинулись в свои прежние деревни и города.

В прошлом году в гуманитарной области были и крупные провалы, особенно в Африке, все еще давали о себе знать негативные последствия террористических нападений на Соединенные Штаты в сентябре 2001 г.

Однако все больше афганцев, ланкийцев и ангольцев готовы дать в новом году шанс мирному процессу. И как знать, возможно, прорывы в этих кажущихся сегодня бесконечными конфликтах послужат толчком для прогресса и в других забытых уголках мира.



Затяжная гражданская война в Анголе, возможно, подходит к концу.



Редактор:

Рэй Уилкинсон

Авторы:

Сотрудники и отделения
УВБК ООН по всему миру

Помощник редактора:
Вирджиния Зекрия

Фотоотдел:

Сьюзи Хоппер, Анна Кельнер

Макет-дизайн:

Vincent Winter Associés

Технический редактор:
Франсуаза Пеирю

Отдел распространения:

Джон О'Коннор, Фредерик Тиссо

Карта:

Сектор картографии УВБК ООН

Исторические документы:
Архив УВБК ООН

Журнал "Беженцы" издается Отделом общественной информации Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Взгляды, выраженные авторами, не обязательно отражают взгляды УВБК ООН. Используемые обозначения и карты не подразумевают выражения какого-либо мнения или признания со стороны УВБК ООН в отношении юридического статуса той или иной территории или ее органов власти.

Редколлегия журнала "Беженцы" резервирует за собой право редактировать все статьи перед их публикацией. Статьи и фотоснимки, не защищенные авторским правом, могут перепечатываться без предварительного разрешения. Просьба при перепечатке ссылаться на УВБК ООН и на фотографа. Фотографии на глянцевои бумаге и дубликаты слайдов фото, не защищенные авторским правом ©, могут предоставляться только для профессионального использования.

Издания на английском и французском языках печатаются в Италии компанией AMILCARE PIZZI S.p.A., Milan.

Тираж на английском, арабском, испанском, итальянском, китайском, немецком, русском и французском языках – 224 тыс. экз.

На русском языке издается ЗАО "Интердиалект+", Москва; тел.: (095) 292-57-34.

Ведущий редактор: А. Рабинович
Редактор: Е. Архипова

ISSN 0252-791 X

На обложке: Возвращение в Афганистан.
UNHCR/P. BENTAR/CS/PAK-2002

UNHCR
P.O. Box 2500
1211 Geneva 2, Switzerland
www.unhcr.ch

БЕЖЕНЦЫ

№ 1 2 9 - 2 0 0 2

2

ОТ РЕДАКЦИИ

Помощь беженцам, страдающим дольше всех.

4

ТЕМА НОМЕРА

Итоги 2002 г. противоречивы: это и массовое возвращение беженцев в Афганистан, и обнадешивающие новости из Шри-Ланки и Анголы, и в то же время еще не разрешенные проблемы в других районах мира.

Взгляд

Первый статистический ежегодник УВБК ООН: обзор прошедшего десятилетия.

16

ИНТЕРВЬЮ

Верховный комиссар Рууд Любберс: обзор и анализ событий года минувшего и планы на 2003 г.

20

ЗАТЯЖНЫЕ КРИЗИСЫ

Около двух третей беженцев, о которых заботится УВБК ООН, являются заложниками затянувшихся кризисов. Сегодня к этим кризисам вновь проявляется интерес и делаются попытки найти пути разрешения связанных с ними проблем.

Джефф Крисп и Рэй Уилкинсон

Карта

Самые долгоживущие горячие точки мира.

31

ДОСЛОВНО

UNHCR/R.EK/CS/AFG-2002



4 2002 г. во всем мире ознаменовался самыми разными событиями, как хорошими, так и плохими. Более 2 млн. афганцев вернулись в свою разоренную войной страну, и еще сотни тысяч, как ожидается, последуют их примеру в будущем году.

UNHCR/M.KOBAYASHI/CS/IDN-2002



16 Верховный комиссар Рууд Любберс вспоминает 2002 год, когда УВБК ООН стало "непременным участником" решения всех проблем беженцев.

UNHCR/N.BEHRING/DP/AFG-2002



20 Больше внимания уделяется усилиям по разрешению затяжных кризисов с беженцами, которые внешний мир нередко предпочитает не замечать.

2002 г.: добры

© S. SALGADO



АНГОЛА



АФГАНИСТАН

е вести, **недобрые** вести



UNHCR / N. BEHRING / DP / AFG • 2002

UNHCR / B. NORDSTROM / CS / CIS • 1995



ЧЕЧНЯ



БАЛКАНЫ

UNHCR / R. CHALASANI / CS / YUG • 2001



ЛИБЕРИЯ

UNHCR / J. SPAULL / CS / SLE • 1996

2002 г.: *добрые вести, недобрые вести*

Значительные успехи в Афганистане, Анголе и Шри-Ланке... но предстоит еще много нелегкой работы

Они возвращались пешком, а кое-кто верхом. Они приезжали в битком набитых пикапах, на мотороллерах и в автобусах. Группы семей со своими ослими, чемоданами, спутниковыми тарелками и громоздкими деревянными брусками от прежних жилищ едва умещались в идущие

где порой скапливалось до 10 тыс. человек в день. Иногда люди разбивались насмерть, падая с машин, а полевые командиры и просто бандиты устраивали у дорог засады.

Перед возвратившимися путниками, пережившими 23 года войны и жесточайшую на памяти людей засуху, зачастую представляли картины словно из дантова

бы, такое это было прекрасное место. Я чувствовал себя здесь королем. А что теперь? Только разруха и смерть”.

Однако, несмотря на сбои, опасности, физические тяготы и сплошные руины вокруг, сотрудники гуманитарных организаций, словно не до конца веря в реальность происшедшего, задним числом говорят, что эта проходившая сразу во многих местах и на первый взгляд нескоординированная операция в итоге оказалась сравнительно упорядоченной, эффективной и “на удивление успешной”.

Действительно, всего за год в одно из наиболее разоренных и опасных мест на земле вернулось более 2 млн. человек – вдвое больше, чем ожидалось.

САМОЕ МАССОВОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

Этот поток возвращающихся в Афганистан беженцев действительно был наиболее массовым за три десятилетия, после того как 10 млн. человек бежали в начале 70-х гг. из распадающегося Восточного Пакистана в Индию, а затем – во вновь созданное государство Бангладеш. Он намного превышал по масштабам и такие более поздние репатриации 90-х гг., как в Косово и в район центральноафриканских Великих озер.

“Это было весьма рискованным делом, – отметил руководитель операций УВКБ ООН в Афганистане Филиппо Гранди, вспоминая, сколь неопределенной была ситуация в те дни в начале 2002 г. – Но положение уже радикально изменилось. Это заметно даже на улицах Кабула, на которых уже бывают автомобильные пробки. Новый Афганистан об-



Домой, в Афганистан.

щих колоннами грузовиках, напоминавших переполненные разноцветные праздничные гондолы.

На дорогу уходили дни, а то и недели, люди двигались с запада через бескрайние сыпучие пески и с востока по одному из самых разбитых “шоссе” в мире. Дети рождались в пути, в транзитных центрах,

ада. “Взгляните на мои волосы. Они побелели, когда я увидел все это, – сказал седой старик-крестьянин, вернувшийся через десять лет в свою деревню. – Как тут жить? Как кормить семью?” Другой горевал о добрых старых временах, жалуясь на неуверенность в завтрашнем дне: “Даже мертвец, попав тогда в мой сад, ожил

рстает все более реальными черты, и это отнюдь не умозрительный вывод”.

Конечно, основное внимание пресса и другие СМИ уделяли быстро меняющемуся положению в центральной Азии после террористических актов в Соединенных Штатах 11 сентября 2001 г., а также ответных военных мер и падения деспотичного режима талибов.

Но в течение 2002 г. происходило много всякого – и хорошего, и плохого; как сказал Верховный комиссар Рууд Любберс, “чего тут только не было”.

За предыдущий год число людей, находящихся в ведении УВКБ ООН, сократилось почти на 2 млн. – до чуть менее 20 млн. В 2002 г. их число продолжало снижаться, главным образом в результате возвращения афганцев, и Любберс в одном из интервью (см. стр. 16) высказал предположение, что эта тенденция, по всей вероятности, сохранится. Всего восемь лет назад агентство по делам беженцев оказывало помощь более чем 27 млн. человек по всему миру.

Хотя сокращение общего числа нуждающихся в помощи людей уже само по себе обнадеживает, не менее положительным является тот факт, что сообщения об этих позитивных изменениях поступали большей частью из ряда наиболее неблагоприятных районов мира, где ситуация, говоря официальным языком, приобрела “затяжной характер”.

Из более чем 10 млн. беженцев (в прямом смысле этого слова), которым в настоящее время помогает УВКБ ООН (а оно, кроме того, оказывает поддержку такому же числу других гражданских лиц, попавших в несколько иное положение), не менее двух третей оказались в такого рода затяжной ситуации, которая не улучшается годами или даже десятилетиями, и не просматривается ни ее разрешения, ни окончания (см. стр. 20).

Любберс считает, что международное сообщество, вместо того чтобы сосредоточивать усилия на наиболее широко освещаемых чрезвычайных ситуациях и фактически “действовать лишь ради того, чтобы не стало еще хуже”, должно уделять все больше внимания затяжным кризисам, которые часто остаются вне поля зрения и не привлекают внимания.



UNHCR/M. KOVAYASHI/CS/LKA-1999

Мирные переговоры приблизили окончание долгой гражданской войны в Шри-Ланке, и десятки тысяч людей сразу же начали возвращаться домой.

Только тогда усилия по оказанию помощи всем категориям населения на земном шаре, которые были вынуждены покинуть родные места, дадут реальный результат.

Огонь прекращен

Затяжной была не только ситуация в Афганистане, мир наступил и в других точках планеты, где кризис также затянулся на долгие годы.

В Анголе в ходе продолжавшейся четверть века войны были убиты сотни тысяч людей и более 4 млн. человек оказались перемещенными, но там после очередного мирного соглашения между правительством и партизанами повстанческого движения УНИТА пушки замолчали. Предыдущие соглашения о перемирии неизменно срывались, но теперь, когда умер лидер УНИТА Жонас Савимби, данное соглашение удастся соблюдать, и в расколотой внутренним конфликтом стране делаются осторожные попытки восстановить былое единство.

Природа страны по-прежнему чарующе прекрасна, несмотря на пепелища тысяч сожженных деревьев, миллионы мин

и оборванных, отчаявшихся людей, в одиночку или группами бредущих в поисках своих домов, которых, возможно, уже нет. Над страной навис призрак голода, угрожающий сорвать возвращение. В отчаянной попытке найти своих мужей, жен, родителей и детей тысячи людей выступали по государственному телевидению, которое, чтобы хоть как-то способствовать воссоединению израненного народа, еженедельно проводило специальные передачи.

У жителей Сьерра-Леоне еще не зажили – в буквальном смысле – раны от десятилетней междоусобной войны. Десятки тысяч мирных жителей были изувечены мятежниками, в том числе мальчиками и девочками – солдатами, но по мере того, как это западноафриканское государство постепенно пробуждалось от пережитого кошмара, более 200 тыс. человек вернулись в страну. На выборах молодой избиратель, у которого были отрублены руки, произнес памятные слова, отразившие и изуверскую жестокость прошлого, и надежду на будущее: “Раньше я голосовал руками. Сегодня я сделал это пальцем ноги”.

НЕСМОТЯ НА СБОИ, ОПАСНОСТИ, ФИЗИЧЕСКИЕ ТЯГОТЫ И СПЛОШНЫЕ РУИНЫ ВОКРУГ, ЭТА ПРОХОДИВШАЯ СРАЗУ ВО МНОГИХ МЕСТАХ И НА ПЕРВЫЙ ВЗГЛЯД НЕСКООРДИНИРОВАННАЯ ОПЕРАЦИЯ В ИТОГЕ ОКАЗАЛАСЬ СРАВНИТЕЛЬНО УПОРЯДОЧЕННОЙ, ЭФФЕКТИВНОЙ И “НА УДИВЛЕНИЕ УСПЕШНОЙ”.

2002 г.: *добрые вести, недобрые вести*

Когда-то Шри-Ланку называли жемчужиной Индийского океана, но во время десятилетней беспощадной с обеих сторон гражданской войны, в которой, по подсчетам, погибли 65 тыс. человек, она получила более мрачное название – слеза Будды. И там в 2002 г. противники прекратили кровопролитие, заключив при посредничестве Норвегии перемирие, и первые из почти миллиона бежавших из родных мест людей в автобусах “шевроле” времен Второй мировой войны и других уцелевших допотопных колмагах пересекли бывшую линию фронта и направились в свои покинутые дома.

Добился полной независимости Восточный Тимор. Четверть миллиона людей вернулись домой, и условия внутри страны настолько нормализовались, что УВКБ ООН применило статью о прекращении там действия Конвенции о статусе беженцев 1951 г. – малоизвестного механизма, посредством которого агентство констатировало, что подавляющее большинство перемещенных гражданских лиц больше не нуждаются в этом статусе и им следует вернуться в свои деревни и города. Аналогичным образом эта статья была применена и в отношении беженцев из Эритреи, живших в Судане. Оба эти решения вступили в силу в конце 2002 г.

На Балканах после более чем десяти лет активного участия в урегулировании агентство продолжало сворачивать свою деятельность. В ближайшем будущем оно могло бы практически уйти из этого региона, поскольку, по словам Любберса, акцент переносится с операций по оказанию помощи беженцам на более долгосрочные процессы реинтеграции и восстановления. За последние несколько лет свыше 2,2 млн. гражданских лиц вернулись домой, и, по мнению Пэдди Эшдауна, Высокого представителя в Боснии и Герцеговине, роль ООН в этой стране – “один из не получивших должного признания крупных успехов периода после окончания эры холодной войны”.



Ангольские дети играют среди оставленных войной руин. Но теперь появились обнадеживающие признаки из самых продолжительных в мире конфликтов.

ЭНЕРГИЧНАЯ ЗАЩИТА

В ходе наиболее важной за прошедшие полвека глобальной встречи по проблемам беженцев, состоявшейся в конце 2001 г. в Женеве, 127 стран приняли имеющую принципиальное значение декларацию, в которой подтверждается значимость Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Участники встречи подчеркнули “непреходящее значение”, а также “актуальность” и “гибкость” Конвенции, которую Любберс назвал договором “о свободе от страха”.

Опираясь на это подтверждение, агентство по делам беженцев выработало Повестку дня в области защиты – своего рода руководство для правительств и

гуманитарных организаций в их усилиях по повышению эффективности оказываемой беженцам помощи.

Глава Департамента УВКБ ООН по международной защите Эрика Феллер назвала Повестку дня “платформой, на которой строится наша стратегия защиты. Это не столько конкретная программа, сколько рамки, охватывающие широкие сферы деятельности, общие направления и меры по контролю и оценке, которые каждому отделению следует осуществлять с учетом конкретных условий на местах”.

В начале 2002 г. прогнозы в отношении Повестки дня были неблагоприятными. Мир еще не оправился от последст-

НА ВСЕ ЛЕГЛА МРАЧНАЯ ТЕНЬ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ НАПАДЕНИЙ 11 СЕНТЯБРЯ. НА ДЕЛЕ ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОКАЗАЛИСЬ НЕ СТОЛЬ СЕРЬЕЗНЫМИ, КАК ОПАСАЛИСЬ ВНАЧАЛЕ, ОДНАКО КОЕ-ГДЕ НЕ ОБОШЛОСЬ БЕЗ “СЕРЬЕЗНОГО УХУДШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ”.



живающие признаки окончания одного

UNHCR / C. SATTLEBERGER / CS / ABO-1994

справедливую систему “разделения бремени” между странами-донорами, странами, предоставляющими убежище, более бедными государствами, дающими приют основной массе перемещенных лиц, и охваченными войной регионами, откуда прежде всего и идет поток беженцев.

Подчеркивая непреходящую ценность Женевской конвенции 1951 г. и в непосредственной связи с мерами по исполнению Повестки дня, Любберс выдвинул подход, который он назвал “Конвенция плюс”, с целью повышения ее эффективности в указанных трех областях, стремясь прежде всего организовать работу агентства по делам беженцев таким образом, чтобы оно активнее участвовало в поисках решений. “В 2002 г. УВКБ ООН стало неперемным участником любого решения”, – сказал он.

Любберс планирует провести встречу экспертов для выработки руководящих установок по этим вопросам, и он же выступил с инициативой так называемого Процесса 2004 г., а по сути перегруппировки ресурсов и сил организации для более эффективного выполнения ею своего мандата, результаты которого будут использованы в следующем пятилетнем мандатном периоде работы УВКБ ООН.

Сама Конвенция получила поддержку еще с одной стороны. В течение данного года к ней присоединились три государства – Сент-Китс и Невис, Молдова и Украина, и сегодня ее участниками являются 144 государства.

Впервые выпущенный в конце 2002 г. статистический ежегодник УВКБ ООН дает более полное представление о вынужденном перемещении людей в глобальном масштабе за последнее десятилетие, и собранные в нем данные могут повлиять на обсуждение гуманитарных вопросов в будущем.

В нем отмечается, например, что в указанный период 86% беженцев в мире были из развивающихся стран, но при этом для 72% из них убежище предоставляли бедные страны; эти цифры лишней раз указывают на “долг промышленно развитых государств взять на себя часть международного бремени защиты беженцев”.

Без учета тех же промышленно развитых стран с 1992 по 2001 г. беженцами стали 10,7 млн. человек, и за тот же период 14,1 млн. беженцев вернулись домой. Около 40% людей, о которых заботилось УВКБ ООН, жили в организованных лагерях.

НЕУДАЧИ И РАЗОЧАРОВАНИЯ

В 2002 г. были, конечно же, и разочарования, и неудачи. В некоторых частях Африки все еще полыхал или, во всяком случае, тлел огонь войны, поскольку застарелые конфликты так и не удалось разрешить.

Периодически вспыхивала с новой силой война в Либерии, и конца ей не видно. Соседняя страна Кот-д’Ивуар, когда-то одна из наиболее стабильных в регионе, погрузилась в пучину собственного гражданского конфликта, который временами угрожал дестабилизировать все западное побережье Африки.

Несмотря на неустанные миротворческие усилия на региональном и международном уровнях, обширные районы центральной Африки, включая бассейн реки Конго и государство Бурунди, балансировали на грани между надеждой на достижение мира и возобновлением анархии. Танзания, одно из беднейших государств мира, оказалась в числе стран, принявших наибольшее число беженцев – целый миллион, – часть которых находится



UNHCR / S. MANN / CS / UGA-2002

Суданские беженцы в северной Уганде спасаются бегством от нападений повстанцев.

вий трагедии, известной теперь как события 11 сентября, или террористическое нападение на Соединенные Штаты. В некоторых районах Европы и Азии царил страх, раздавались недобрые слова в адрес иммигрантов, ищущих убежища лиц и беженцев, которых зачастую всех без разбора именовали просто “иностранцами”.

В этих условиях, как сказал руководитель группы УВКБ ООН по политике в области защиты и юридическим консультациям Волкер Тэрк, “было просто чудом, что нам удалось добиться такого прогресса”, и добавил, что “в начале процесса было много скептиков, предсказывавших полный провал. Сейчас эта оппозиция исчезла”.

По словам Любберса, на протяжении всего года вновь и вновь вставали три главные проблемы – потребность в более действенной защите в новом миграционном контексте, необходимость более настойчиво искать постоянные решения для тех, кто был вынужден покинуть родные места, а также выработать более

в изгнании уже несколько десятилетий. Их столь длительное присутствие создавало почву для все более громких и частых призывов ряда танзанийских политиков и общественных деятелей отправить беженцев домой уже сегодня, а лучше бы вчера.

Но и в этом сюрреалистическом водовороте событий группы бурундийцев и конголезцев возвращались домой в те районы своих стран, где в тот или иной период устанавливался мир, а другие, напротив, бежали подальше от войны.

Такие же перемещения в противоположных направлениях происходили на

2002 г.: *добрые вести, недобрые вести*

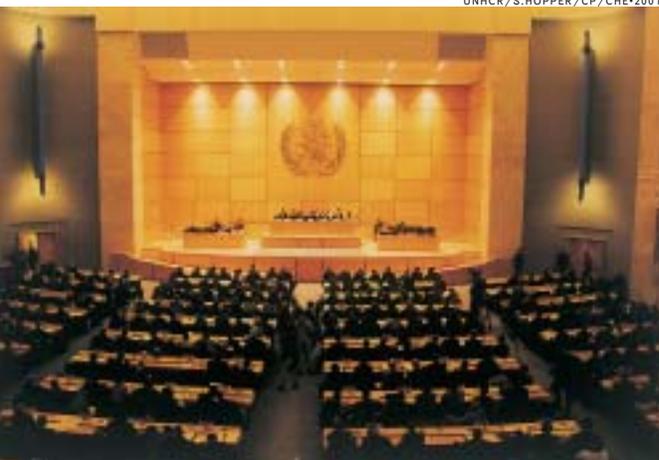
Африканском Роге и граничащих с ним территориях. Около 25 тыс. сомалийских беженцев покинули принявшую их Эфиопию и направились в свои прежние селения, хотя часть земель их предков все еще оставалась в числе наиболее опасных мест на земле. Репатриация эритрей-

“В Африке мы находимся на перепутье, ни туда, ни сюда”, – сказал руководитель бюро УВКБ ООН по странам Африки Дэвид Ламбо. Однако, хотя настоящее и будущее остаются неопределенными, судить о прогрессе в Африке, по его мнению, следует все же в более широком контексте. “Ведь в начале 90-х гг. здесь было свыше 6 млн. беженцев, – указал он (сам тоже африканец – из Нигерии), – сейчас их примерно 3,3 млн. Это все еще сли-

Колумбии на убежище. Оно при этом отметило, что, поскольку прежде всего в самой Колумбии нет гарантии безопасности, многим людям не остается ничего иного, кроме как искать безопасность в другой стране.

В других районах мира не была решена судьба 269 тыс. беженцев из Азербайджана и 110 800 беженцев из высокогорного государства Бутан. Вновь и самым трагическим образом напомнил о себе

UNHCR/S.HOPPER/CP/CHE-2001



Беспрецедентная встреча представителей государств и организаций в Женеве подготовила почву для принятия Повестки дня в области защиты беженцев.

UNHCR/S.BONESS/CS/ERI-2001



УВКБ ООН прекращает осуществление программы защиты беженцев в отношении эритрейцев ввиду улучшения условий в их стране.

ских беженцев из Судана продолжалась, хотя и медленно. Но в самом Судане, пока продолжаются сложные мирные переговоры между Хартумом и мятежниками, сотням тысяч его собственных граждан путь к родным очагам закрыт. Неконтролируемые вооруженные группы мужчин и женщин, действуя из опорных пунктов на юге Судана, терроризировали лагеря беженцев и другие общины в северной Уганде.

Далеко на северо-западе континента 150 тыс. беженцев с принадлежавшей ранее Испании территории Западной Сахары на свой страх и риск жили, оставив родные места, в палатках с горьким сознанием того, что остальной мир забыл их и бросил на произвол судьбы, а власть имущие в регионе используют их в качестве пешек в своей игре.

ком много, но нам не следует недооценивать и свои отдельные победы”.

Сложившаяся в Колумбии самая тяжелая в Западном полушарии гуманитарная ситуация стала еще более ухудшаться после того, как в начале года был нарушен хрупкий мир между Боготой и оппозиционными силами. С 1985 г. были вынуждены покинуть свои дома не менее 2 млн. человек, и лишь за последний год число беженцев возросло на 200 тыс. Многим не удалось вырваться за пределы страны, но все больше людей бежали в Эквадор, Венесуэлу, Панаму и другие соседние государства.

Ввиду того что некоторые страны ввели для колумбийцев визовый режим, УВКБ ООН издало новые руководящие принципы для правительств и защитников беженцев в отношении прав граждан

продолжающийся кровавый конфликт в Чечне – при штурме войсками специального назначения театра в центре Москвы погибли десятки гражданских заложников и захватившие их чеченские боевики.

Около 1 млн. человек оставались перемещенными лицами на Балканах, главным образом этнические сербы из Хорватии и Косова, в настоящее время живущие в бывших югославских республиках Сербии и Черногории. Несмотря на настойчивые попытки убедить почти четверть миллиона сербов вернуться в Косово, решились на это немногие. Монахиня из городка Печ высмеяла утверждение, будто возвращение туда для них безопасно: “Как вы можете говорить, что для сербов приезд сюда уже не так опасен, когда сербов здесь практически нет,

УВКБ ООН ВЫРАБОТАЛО ПОВЕСТКУ ДНЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ – СВОЕГО РОДА РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ И ГУМАНИТАРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ИХ УСИЛИЯХ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОКАЗЫВАЕМОЙ БЕЖЕНЦАМ ПОМОЩИ.

НА БАЛКАНАХ ПОСЛЕ БОЛЕЕ ЧЕМ ДЕСЯТИ ЛЕТ АКТИВНОГО УЧАСТИЯ В УРЕГУЛИРОВАНИИ АГЕНТСТВО ПРОДОЛЖАЛО СВОРАЧИВАТЬ СВОЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. В БЛИЖАЙШЕМ БУДУЩЕМ ОНО МОГЛО БЫ ПРАКТИЧЕСКИ УЙТИ ИЗ ЭТОГО РЕГИОНА.

а те, кто вернулся, живут в мышиных норах?»

Согласно оценкам, 25 млн. человек – вдвое больше, чем насчитывается беженцев, – были насильно изгнаны из домов в пределах своих стран. Хотя эти так называемые внутренне перемещенные лица (ВПЛ) не подпадают непосредственно под мандат УВКБ ООН, оно, тем не менее, помогает примерно 5,3 млн. таких лиц. Остальные живут, не получая ни международной помощи, ни признания, часто оказываясь жертвами преднамеренной дискриминационной политики, проводимой правительствами их собственных стран. С начала нового тысячелетия на эту тему идут все более интенсивные дебаты, а значимых результатов в определении того, кто или какая организация должны в конечном счете нести ответственность за защиту этих людей, практически нет.

11 СЕНТЯБРЯ

Помимо прочего, на все легла мрачная тень террористических нападений 11 сентября. Сразу же после них многие страны мира принялись спешно наращивать правовые и физические охранительные меры, и появились серьезные основания опасаться того, что масса лиц, рвущихся сквозь эти барьеры, отбросит в сторону законно признаваемых беженцев и лиц, ищущих убежища.

Еще до 11 сентября некоторые политики и СМИ утверждали, что Конвенция 1951 г. устарела и даже что она будто бы обеспечивает безопасное прибежище заговорщикам вроде тех, кто направил угнанные самолеты на башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и на Пентагон.

УВКБ ООН опубликовало перечень из 10 обстоятельств, вызывающих особое беспокойство, прежде всего то, что реально нуждающиеся в убежище лица могут пострадать из-за предвзятого отношения к ним со стороны общества и ограничи-

тельных законодательных мер и что будут размыты с таким трудом внедренные нормы защиты.

На деле отрицательные последствия оказались не столь серьезными, как опасались вначале. Любберс констатировал: «Правительства, в общем, воздержались от чрезмерно жесткой реакции на ситуацию», а Волкер Тэрк добавил: «С самого

Когда возглавляемые американцами вооруженные силы вторглись в Афганистан с целью уничтожения террористической сети «Аль-Каиды», а затем и правящего движения «Талибан», которое укрывало этих террористов, в ходе боевых действий погибло неуставленное число мирных граждан, а сотни тысяч покинули свои дома.

UNHCR / P. SMITH / CS / COL-2002



Молодежная группа в Колумбии использует театральные подмостки, чтобы привлечь внимание к проблеме внутреннего перемещения и исчезновения людей в этой стране.

начала УВКБ ООН во всеулышание заявило о том, что Конвенция уже содержит положения об исключении из сферы ее действия или наказании террористов и что она нуждается не в коренной переработке, а скорее в выборочном усилении некоторых положений. Это возымело действие, и мы были приятно удивлены. Многие страны не стали увязывать вопрос об убежище с проблемой терроризма».

Тем не менее Любберс уточнил: «Это не означает, что нигде в мире не произошло серьезного ухудшения положения».

Во имя безопасности в некоторых странах были приняты меры, приведшие к недопущению в них или даже к насильственной высылке тех, кто действительно нуждался в убежище, к росту числа запросов об экстрадиции и введению чрезмерно ограничительных законодательных актов.

Проводимая Австралией политика так называемого решения вопроса в рамках всего Тихоокеанского региона и задержание ищущих убежища лиц постоянно тревожила многие гуманитарные группы,

2002 г.: **добрые** вести, **недобрые** вести



Пугающие заголовки в британских СМИ.

хотя Канберра энергично отстаивала свой подход, характеризуя его как адекватный и умеренный.

Особенно сильный удар был нанесен практике переселения беженцев на постоянное жительство в Соединенные Штаты, принимавшие наибольшее число оказавшихся в безвыходном положении людей. Вместо запланированных 70 тыс. Вашингтон принял лишь 27 100 человек – самый низкий показатель за последнюю четверть века.

В чрезвычайно напряженной обстановке после 11 сентября встревожились некоторые американские общины. Так,

власти города Холиоук в Новой Англии, который по плану должен был в 2003 г. принять часть из примерно 12 тыс. сомалийских беженцев – банту, настаивали, чтобы федеральное правительство отозвало средства, выделенные для вновь прибывших, утверждая, что “у города нет ресурсов для повседневной помощи указанным лицам, предоставления им жилья, образования и защиты”. Представитель федеральных органов сказал, что никогда прежде не слышал, чтобы американская община отказалась принять беженцев.

Отзвуки такого отношения отмечались и в других местах. В Египте отправ-

ка 1600 беженцев, уже утвержденных для переселения в США, была “отложена”. Помимо несчастья для отобранных кандидатов эта акция имела и другие тяжелые последствия. Поскольку отделению УВКБ ООН в Каире пришлось при чрезвычайно скудном бюджете и далее содержать эту группу в течение неопределенного времени, оно было вынуждено сократить или даже прекратить помощь другим находящимся в его ведении беженцам.

ДАЛЬШЕ – БОЛЬШЕ

В Европе длительные усилия по гармонизации политики в отношении иммиграции и предоставления убежища были подорваны из-за неблагоприятных последствий 11 сентября, национальных выборов и дискуссии в СМИ и в обществе, которая иногда перерастала в ксенофобию. Порой в ходе дискуссий не проводилось, возможно преднамеренно, различие между проблемой беженцев и ищущих убежища лиц, с одной стороны, и более широким вопросом об экономической миграции – с другой.

Соединенное Королевство, Дания, Нидерланды, Италия, Франция, Бельгия и Германия объявили или ввели законодательные нормы в отношении предоставления убежища или иммиграции, зачастую направленные на сокращение как числа заявителей, так и льгот для них.

По крайней мере в нескольких случаях это, по-видимому, дало ожидаемый эффект. В первые месяцы 2002 г. число желающих получить убежище в “неприступных” Дании, Нидерландах и Бельгии резко сократилось.

Напротив, число стремящихся в Норвегию, Швецию и Финляндию значительно возросло, и некоторые наблюдатели предположили, что ищущие убежища переклонули свое внимание на эти государства ввиду “жесткости” их соседей.

В Британии, где в 2001 г. было зарегистрировано наибольшее число – 92 тыс. – желающих получить убежище, споры по этому вопросу были особенно острыми, хотя премьер-министр Тони Блэр уверял: «Мы не сторонники “Крепости Европа”. Однако в системе должен быть наведен какой-то порядок и введены определенные правила...».

НА ПРОТЯЖЕНИИ ВСЕГО ГОДА ВНОВЬ И ВНОВЬ ВСТАВАЛИ ТРИ ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ – ПОТРЕБНОСТЬ В БОЛЕЕ ДЕЙСТВЕННОЙ ЗАЩИТЕ, НЕОБХОДИМОСТЬ БОЛЕЕ НАСТОЙЧИВО ИСКАТЬ ПОСТОЯННЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ ТЕХ, КТО БЫЛ ВЫНУЖДЕН ПОКИНУТЬ РОДНЫЕ МЕСТА, А ТАКЖЕ ВЫРАБОТАТЬ БОЛЕЕ СПРАВЕДЛИВУЮ СИСТЕМУ “РАЗДЕЛЕНИЯ БРЕМЕНИ”.

Важнейшие данные о мире беженцев

Недавно агентство ООН по делам беженцев выпустило свой первый статистический ежегодник. Он иллюстрирует работу этой организации и характеризует мир беженцев к началу 2002 г. на основе цифровых данных. Вот его наиболее важные выводы:*

Общая численность населения, находящегося в ведении УВКБ ООН, сократилась в начале 2002 г. на 9% по сравнению с предыдущим годом и составляла 19,8 млн. человек. В их число входили 12 млн. беженцев, 6,3 млн. лиц, перемещенных в пределах своих стран (ВПЛ), и другие группы, находящиеся в ведении УВКБ ООН, 940 800 лиц, ищущих убежища, и 462 700 репатриантов. (Почти 2 млн. афганских беженцев вернулись домой в 2002 г., тем не менее многие из них продолжают получать помощь от агентства по делам беженцев.)

Азия приняла в целом наибольшее число лиц, находящихся в ведении агентства, – 8,8 млн. человек, далее следует Европа – 4,8 млн., Африка – 4,2 млн., Северная Америка – 1,1 млн., Латинская Америка и Карибский бассейн – 765 400 и Океания – 81 300 человек.

Примерно 500 тыс. человек стали беженцами, причем в Африке и Азии главным образом в составе больших групп, а в Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне это, как правило, отдельные семьи. По сравнению с 2000 г. уменьшение составило 31%. Около 463 тыс. беженцев были репатриированы, в основном в Сьерра-Леоне, бывшую югославскую Республику Македонию и в Сомали. По сравнению с предыдущим годом число репатриаций сократилось на 40%.

В течение 2001 г. около 92 тыс. беженцев были переселены для постоянного проживания в третьи страны, так как они не могли вернуться домой или остаться на постоянное жительство в странах, предоставивших им убежище. УВКБ ООН содействовало переселению примерно трети беженцев.

В течение десяти лет с 1992 г. Соединенные Штаты приняли 77% из, по примерным оценкам, 1,2 млн. беженцев, которые были переселены на постоянное жительство в промышленно развитые

страны, далее следовали Канада – 10% и Австралия – 8%. 49% всех переселенных беженцев прибыли из Европы, 34% – из Азии и 10% – из Африки. Российская Федерация была крупнейшей страной происхождения для 24% переселенных беженцев, далее следовали Вьетнам – 19% и Босния – 17%.

На развивающиеся страны приходится 86% беженцев в мире за последнее десятилетие, но они же предоставили убежище 70% изгнанников. “Это подчеркивает долг промышленно развитых стран взять на себя часть международного бремени защиты беженцев”, – говорится в ежегоднике.

40% людей, находящихся в ведении УВКБ ООН, живут в лагерях, 13% – в городских районах и 47% разбросаны по сельским районам или другим неуточненным местам. Ситуация весьма различна в зависимости от географического расположения. В то время как 50% лобных групп беженцев в Африке и Азии живут в лагерях, в Европе, Северной и Южной Америке и Океании этот показатель не превышает 10%.

Женщины составляют около 48% покинувших родные места лиц, находящихся в ведении УВКБ ООН, и несколько большее их число, 51%, живут в лагерях.

Около 915 тыс. человек подали заявления о предоставлении им убежища в 144 странах. Более половины из них – 595 700 заявлений – были поданы в ведущих промышленно развитых странах. За тот же период было принято решение в общей сложности по 932 тыс. ожидавших рассмотрения дел о предоставлении убежища. Из этого числа 445 тыс. заявлений было отклонено, 168 тыс. человек получили статус беженца и 78 тыс. человек было разрешено остаться в принимающих странах по причинам гуманитарного характера.

Соединенное Королевство получило наибольшее среди ведущих промышленно развитых стран число

заявлений о предоставлении убежища – 92 тыс., далее следовали Германия – 88 300 и Соединенные Штаты – 83 200 заявлений. Тенденция в этом плане резко менялась в зависимости от страны. В то время как в Австрии (65%), США (45%), Швеции (44%), Норвегии (36%) и Канаде (29%) отмечался рост числа заявлений, в Бельгии (-42%), Италии (-38%) и Нидерландах (-26%) оно резко сократилось. Наиболее многочисленные группы ищущих убежища лиц составляли афганцы, иракцы и турки.

С 1982 г. указанная группа государств приняла 8,7 млн. заявлений о предоставлении убежища, пик которых пришелся на 1992 г., когда было подано 858 тыс. заявлений. В течение всего рассматриваемого периода почти 2 млн. человек были официально признаны беженцами. Наибольшее число, 1,6 млн., было принято в Европе.

Семь из каждых десяти лиц, ищущих убежища, составляют мужчины. Обзор по 32 странам показал, однако, что статус беженца получили 76% женщин и лишь 68% мужчин.

За последнее десятилетие Швейцария приняла самое большое число беженцев на душу населения (23,4% на 1 тыс. жителей) среди промышленно развитых стран, за ней следовали Швеция – 16,6% и Дания – 13,8%.

Расходы УВКБ ООН на повседневную гуманитарную деятельность составили в среднем 19 долл. США на одного человека, и они колеблются в пределах от более чем 100 долл. США на человека в Центральной Америке, Центральной Европе и Балтийских государствах до менее чем 10 долл. США на человека в Восточной Европе, Юго-Восточной Азии, Южной Америке, Западной Европе, Северной Америке и Карибском бассейне.

*Все данные относятся к 2001 календарному году, если не указано иное.

► Некоторые общенациональные газеты развернули антииммигрантскую кампанию, публикуя статьи под такими заголовками: “Убежище – способ пожить на халяву” или “200 тыс. растворившихся искателей убежища”. Когда правительство выступило с предложением обучать детей беженцев в специальных центрах, поскольку они “наводнили” местные школы, защитники беженцев сравнили этот план с порядками времен апартеида в Южной Африке.

На юге Европы Испания объявила о новых мерах визового контроля, Греция подписала с Турцией соглашение о реадмиссии, а Италия ввела новый закон об иммиграции и предоставлении убежища, который, как опасается УВКБ ООН, недостаточно защищает интересы людей, ищущих убежища в этой стране.

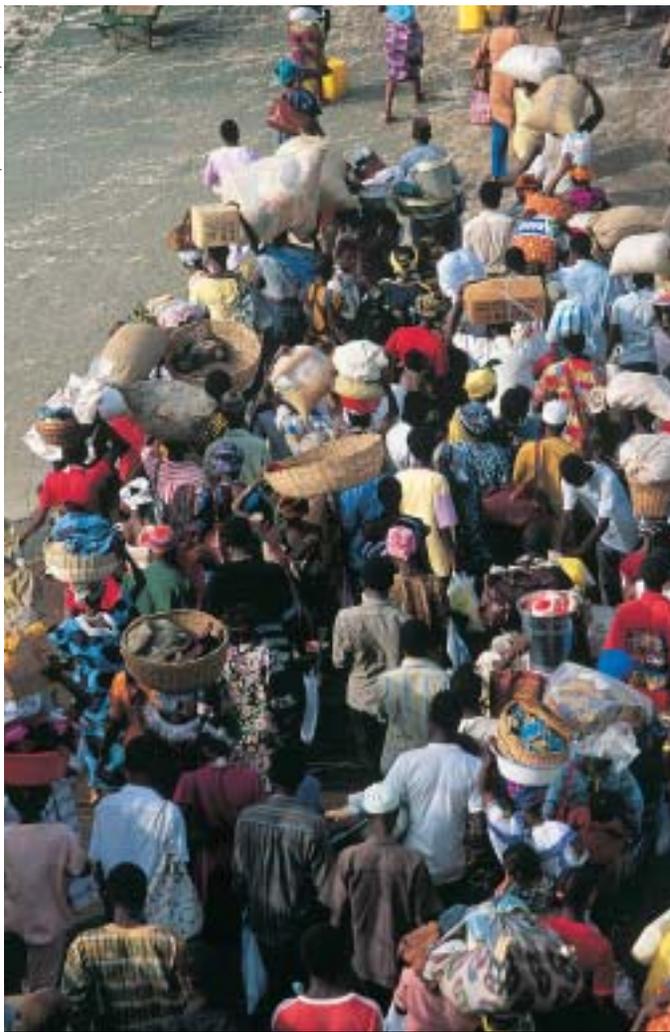
Государства юга Европы считали, что они особенно плохо защищены от множества всяческих ржавых посудин, скоростных катеров и так называемых “платерас” (парусных лодок), переправлявших на их берега из Африки, с Ближнего Востока и из еще более отдаленных мест тысячи людей, среди которых были и те, кто действительно искал убежища, и те, кто просто стремился найти лучшую жизнь в Европе.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ ЖЕРТВЫ

По сообщениям из Греции, в первые месяцы 2002 г. при попытке незаконно проникнуть в Европу погибли десятки людей, в том числе малолетних детей. Реальное число жертв было, несомненно, гораздо больше. У берегов Италии в марте во время шторма затонуло судно с 65 курдами на борту, а несколько дней спустя военные корабли перехватили судно с 22 людьми, тела еще шестерых были привязаны за бортом. Вскоре после этого в Сицилию пришло турецкое судно, на котором в ужасной тесноте находились почти 1 тыс. человек.

Газетные сообщения о таких происшествиях часто отвлекали внимание от доб-

UNHCR/L. ASTROM/CS/SLE-1991



Вооруженный конфликт в Либерии продолжался, вынуждая тысячи новых беженцев искать спасения в соседних странах.

рых вестей. Германия законодательным путем, а Франция посредством изменения политики заняли ту же позицию, что и многие другие европейские страны, в вопросе о том, признавать ли беженцами тех, кого преследуют так называемые “негосударственные силы”, например повстанческие движения или режим талибов в Афганистане, что прежде не признавалось на международном уровне. Ранее правительства этих европейских стран отстаивали ту точку зрения, что статус беженца мог предоставляться только жертвам преследования со стороны органов власти “признанных” государств.

“Данная проблема тревожила нас не одно десятилетие, – напомнил ответственный работник УВКБ ООН Волкер Тэрк – Это крупное достижение”.

В Австрии молодая женщина из африканского государства Камерун получила статус беженца на том основании, что на

родине она могла подвергнуться калечащей операции на половых органах; так впервые в австрийской истории вопрос был решен в связи с преследованием по гендерному признаку. Спустя два месяца на том же основании разрешение было дано 14-месячной девочке из Эфиопии.

В Британии был принят ряд инициатив с целью переноса акцента на интеграцию беженцев, и правительство объявило, что присоединится к программе УВКБ ООН по ежегодному переселению лиц, находящихся в особо тяжелом положении.

На общеконтинентальном уровне члены Европейского союза согласовали, а впоследствии официально утвердили одно общее для них законодательное положение об условиях приема ищущих убежища лиц. Продолжались переговоры по трем другим элементам пакета решений о гармонизации, включая общие процедуры предоставления убежища; пересмотр Дублинской конвенции, с тем чтобы установить порядок решения вопроса о том, какое государство в конечном сче-

те несет ответственность за рассмотрение заявления того или иного лица о предоставлении убежища; и вопрос о базовом определении понятия “беженец”.

ОСНОВНАЯ ПОВСЕДНЕВНАЯ РАБОТА

Помимо того, о чем сообщали мировые СМИ, ежедневно и в самых разнообразных формах продолжалась обыденная работа УВКБ ООН: сотрудники на местах консультировали и оказывали помощь в укреплении национального законодательства в отношении предоставления убежища, давали индивидуальные консультации и внедряли специальные программы в помощь наименее защищенным.

В Чешской Республике был начат пилотный проект по предоставлению цыганскому меньшинству небольших финансовых дотаций с целью со временем

“В АФРИКЕ МЫ НАХОДИМСЯ НА ПЕРЕПУТЬЕ, НИ ТУДА, НИ СЮДА. В НАЧАЛЕ 90-Х ГГ. ЗДЕСЬ БЫЛО СВЫШЕ 6 МЛН. БЕЖЕНЦЕВ, А СЕЙЧАС ИХ ПРИМЕРНО 3,3 МЛН. ЭТО ВСЕ ЕЩЕ СЛИШКОМ МНОГО, НО НАМ НЕ СЛЕДУЕТ НЕДООЦЕНИВАТЬ И СВОИ ОТДЕЛЬНЫЕ ПОБЕДЫ”.

полностью интегрировать его в общество. В Москве, городе отнюдь не гостеприимном для ищущих убежища лиц, была начата скромная программа интеграции детей-беженцев в местную систему школьного обучения.

В Центральной Европе УВКБ ООН продолжало так называемый Ужгородский процесс по трансграничному сотрудничеству между Словакией, Венгрией и Украиной.

Агентство по делам беженцев в полной мере участвовало в профподготовке пограничников, сотрудников судебных органов и местных неправительственных учреждений в Хорватии и содействовало возвращению представителей этнических меньшинств в свои прежние дома.

В Африке сотрудники на местах участвовали в осуществлении Замбийской инициативы – программы, в соответствии с которой по крайней мере часть из 285 тыс. находящихся в этой стране беженцев будут интегрированы в местные общины. В период сразу после Второй мировой войны интеграция на местах была популярным методом оказания помощи беженцам, но по мере роста их числа и все большей политизации вопроса о перемещенных лицах от такой практики почти отказались. Сегодня Замбийская инициатива – одна из немногих попыток интеграции на местах.

В Мексике была успешно завершена интеграция на местах более чем 6 тыс. гватемальских беженцев, прибывших еще в 80-х гг., и УВКБ ООН, занимавшееся ранее определением статуса беженца в этой стране, передало данную функцию ее правительству.

В Латинской Америке ввиду ухудшения ситуации в Колумбии энергично проводилась политика укрепления законодательства в отношении беженцев и планирования действий на случай чрезвычайных обстоятельств.

В мировом масштабе УВКБ ООН активно участвовало в проектах, связанных с окружающей средой, по реабилитации как территории оставленных лагерей беженцев и прилегающих к ним районов, так и мест, куда возвращались беженцы (см. “Беженцы”, № 127).

В рамках своей функции глобального наблюдения за новыми национальными законодательными актами в отношении беженцев и предоставления убежища, которые принимают правительства, УВКБ ООН выразило озабоченность в связи с тем, что соглашение между Соединенными Штатами и Канадой о более жестком контроле за потоком потенциальных искателей убежища через их общую сухопутную границу могло бы лишить некоторых людей возможности рассчитывать на полное и справедливое официальное рассмотрение их ходатайств.

Аналогичным образом, агентство выразило беспокойство по поводу того, что

в Австрии из-за ужесточения подхода к некоторым категориям ищущих убежища лиц последние окажутся выброшенными на улицу, отметив, что эта мера противоречит директивам Европейского союза.

Будущее

Хотя результаты, достигнутые в Афганистане в 2002 г., были “поражительными”, Верховный комиссар Любберс подчеркнул, что “предстоит и далее решать труднейшие задачи”.

За пределами страны остается еще около 4 млн. афганцев. Исходя из ожидаемого на 2003 г. бюджета в сумме примерно 200 млн. долл. США, УВКБ ООН рассчитывает в течение ближайших 12 месяцев оказать помощь в возвращении на родину еще 1,5 млн. человек.

Однако, как и те, кто вернулся ранее, они окажутся в стране, которая все еще не встала на ноги, где весьма скромны успехи в восстановлении, где в некоторых

Продолжение на стр. 19 ▶

UNHCR/P. SMITH/CS/COI-2002



Ввиду ухудшения ситуации в Колумбии в течение прошлого года не менее 200 тыс. человек были вынуждены покинуть родные места, и УВКБ ООН задействовало мобильные средства регистрации, чтобы помочь этим людям получить удостоверение личности.

Повестка дня в области защиты ЛИБЕРИЯ

Верховный комиссар Рууд Любберс:

Корреспондент журнала "Беженцы": каким был 2002 г. для беженцев и самого УВКБ ООН?

Любберс: это был трудный год, когда было и хорошее, и плохое. К положительным моментам можно отнести возвращение домой, в Афганистан, почти 2 млн. беженцев и внутренне перемещенных гражданских лиц. Это событие стало крупнейшей за три десятилетия репатриацией беженцев. Внезапно наступил мир в Анголе, а также в Шри-Ланке и Сьерра-Леоне. Восточный Тимор обрел независимость. Число людей, которыми занимается наше Управление, в 2001 г. сократилось примерно на 2 млн., и эта тенденция сохранилась в 2002 г. Все это – положительные изменения.

А что было плохого?

В некоторых странах, например в Либерии и Кот-д'Ивуаре, часть года полыхало пламя войны. Сохранялись неразрешенные проблемы в Бурунди, Судане, Сомали и Демократической Республике Конго. Миллионы беженцев по-прежнему не могут вернуться домой из-за затяжных кризисов в таких местах, как Западная Сахара и Бутан.

Какова ситуация на Балканах?

За последние годы более 2 млн. мирных жителей вернулись домой (*хотя свыше 1 млн. человек остаются в изгнании*), и 2002 г. был особенно важным для УВКБ ООН. Из-за событий прежних лет мы начали год с проведения масштабной операции, но к концу года начали постепенно сворачивать свою деятельность. Теперь главной там стала проблема не столько беженцев, сколько восстановления.

Сколько долго УВКБ ООН будет действовать в этом регионе?

Я полагаю, что пребывание в Боснии и Герцеговине, возможно, продлится еще один год, в Сербии – немного дольше. Сегодня там сложилась прелюбопытная ситуация. В какой степени удастся убедить перемещенных мирных жителей – сербов (*примерно 700 тыс. человек*) в том, что все они не смогут вернуться домой? Части этих людей уже не удастся вернуться в близлежащие районы, особенно в Косово.

Какие другие важные тенденции получили развитие в течение этого года?

Мы делаем успехи в выполнении Повестки дня в области защиты и в деле укрепле-

UNHCR/L.TAYLOR/CS/SLE.2001



Было время, когда ситуация в Сьерра-Леоне казалась безнадежной, но сегодня в столице страны Фритауне эти возвратившиеся молодые беженки овладевают новой профессией.

В прошлом году число людей, которыми занимается УВКБ ООН, сократилось на 2 млн. Эта тенденция должна сохраниться в будущем.

ния Конвенции о статусе беженцев 1951 г. в тех сферах, которые она в настоящее время не охватывает должным образом, посредством процесса, который я называю "Конвенция плюс". Эти подходы позволят международному гуманитарному сообществу улучшить защиту беженцев, содействовать нахождению более эффективных долгосрочных решений с помощью усовершенствованных программ реинтеграции беженцев в их собственных

странах, интеграции на местах в странах убежища или предоставления им более широких возможностей для переселения на постоянное жительство в третьи страны. Следует разработать специальные соглашения, направленные на более справедливое "распределение бремени" расходов и обязанностей между донорами и странами, принимающими большое число перемещенных лиц или лиц, ищущих убежища. Я образуя форум экспертов для практической проработки этих идей.

На закрепление достигнутых в Афганистане первоначальных успехов, возможно, потребуются годы, но уже сегодня ощущается определенное беспокойство, не оставит ли международное сообщество эту страну опять на произвол судьбы.

Я так не думаю. Сегодня мы должны сместить акцент, перенести его в значительной мере на реинтеграцию возвращающихся жителей и удержание их внутри страны.

ТЫ — АФГАНИСТАН, ЕВРОПА,

ретроспективный взгляд на беспокойный год

Но с течением времени так называемая “привлекательность” любой операции тает, а вместе с ней — и деньги.

Поживем — увидим. На 2003 г. мы запросили почти 200 млн. долл. США, и, поступим по дереву, мы, вероятно, их получим. Ситуация управляема. Следует также помнить, что страны со зрелой экономикой испытывают все большие трудности в связи с присутствием большого числа беженцев и лиц, ищущих убежища, на собственной территории. Это значит, что, если вы хотите сократить их число, вам следует работать над поиском решений в районах, откуда люди спасаются бегством, и предлагать действенные программы реинтеграции, например в Афганистане. Мне приходится разъяснять, что промышленно развитым странам следует выделять часть средств, которые они сейчас тратят на эти цели у себя, на решение проблем беженцев в регионах их происхождения. Европа тратит миллиарды долларов на решение проблем беженцев и лиц, ищущих убежища, которые прибывают на континент. Имея всего 10–20% этих денег, можно финансировать решение многих проблем беженцев в глобальном масштабе.

Большие надежды возлагаются на достижение мира в Анголе, но захотят ли доноры давать деньги стране, которая, как сообщается, погрязла в коррупции? Ангола — тяжелый случай. Она имеет запасы минеральных ресурсов, нефти и является потенциально богатой страной. Трудно убедить страны помочь ей деньгами, но, может быть, они поймут, что УВКБ ООН должно предоставлять техническую помощь, чтобы вернуть людей домой. Речь идет не о сотнях миллионов, а лишь о десятках миллионов долларов.

Готовы ли правительства вкладывать средства в поиск долговременных решений связанных с беженцами проблем, особенно таких, которые не решаются десятилетиями?

Добиться этого нелегко. Глобальная экономика слаба. Позволю себе сравнить ее с заводом, который не делает инвестиций, потому что несет убытки. Ему нужно вкладывать деньги в новое оборудова-

ние, чтобы переломить эту ситуацию и получать прибыль. Завод утверждает, что не может увеличить инвестиции, поскольку он и так теряет много денег. Но его убытки вызваны именно негодным оборудованием. Так и многие европейские страны заявляют, что они и без того тратят на беженцев слишком много. Министры финансов всегда мыслят категориями наличных денег, а не инвестиций. Однако правительства начали подходить к вопросу с учетом долгосрочной перспективы, понимая необходимость осуществления после чрезвычайных мер помощи беженцам программ последующих действий.

Вы пропагандируете концепцию так называемых 4 “э”, согласно которой международным организациям предстоит сотрудничать в вопросах репатриации, реинтеграции и реабилитации беженцев и реконструкции (восстановления) их общин. Такие попытки уже предпринимались, но почти всегда безуспешно.

Сегодня мы действуем более последовательно, чем раньше. Растет число стран,

сознающих необходимость дальнейшей работы и по окончании чрезвычайного этапа операции. Кое-что изменилось в позиции Всемирного банка и (в ООН) в Нью-Йорке, где сегодня понимают, что международные организации должны в большей степени сосредоточить свои усилия на так называемых постконфликтных проектах. Мы уже начали осуществление четырех пилотных проектов — в Сьерра-Леоне, Эритрее, Шри-Ланке и Афганистане.

В прошлом междоусобица между организациями всегда было проблемой, которая мешала сотрудничеству.

Мы почти подошли к тому моменту, когда тем, кто уже привык к ведомственным распрям, становятся очевидными преимущества концепции 4 “э”. При схожих обстоятельствах в прошлом беженцы часто оставались на обочине, и общее настроение можно было сформулировать следующим образом: “О беженцах заботится УВКБ ООН, почему же и мы должны включать их в свои программы восстановления?”. Здесь еще есть над чем поработать, но элемент



УВКБ ООН все активнее участвует в решении конкретных проблем беженцев, в том числе в отношении будущего лиц, намеренных просить убежища. Центр Сангатт во Франции, вокруг которого ведутся острые споры.

UNHCR/H. J. DAVIES/DP/FRA•2002

После террористических нападений на Соединенные Штаты правительства в целом воздерживались от чрезмерно жесткой реакции на эту ситуацию, что могло причинить ущерб беженцам и лицам, ищущим убежища. Это не значит, что обошлось без серьезных изменений к худшему.

«междоусобных распрей» уже утратил бы-лую остроту.

Когда вы впервые пришли в УВКБ ООН два года назад, вы понимали, что эта организация не обеспечивает достаточного количества конкретных решений проблем беженцев?

Как раз нет. Были разговоры о том, что мы слишком много помогаем и недостаточно хорошо защищаем. Прежде всего я обратил внимание на возможность критики в наш адрес по поводу того, что мы уж очень много говорим о защите. Однако беженца может устроить только максимальная защита. В 2002 г. УВКБ ООН стало заявлять о себе как о неперменном участнике любого решения в этой области. Возьмем лагерь Сангатт (*вызывающий споры центр Красного Креста на побережье Франции для потенциальных искателей убежища, которые пытаются перебраться в Британию*). Еще не так давно говорили, что это проблема французского и британского правительств, но не «наша проблема». Я пришел к выводу, что это не очень разумный подход. И сообщил этим правительствам о нашем намерении помочь им в решении данной проблемы. Ведь если этого не делать, мы будем не нужны правительствам.

После террористических нападений на Нью-Йорк и Вашингтон повсеместно выразилось беспокойство по поводу того, что это может негативным образом отразиться на лицах, ищущих убежища, и беженцах. Насколько серьезна данная проблема?

Мы были очень бдительны и активно понимали беспокоящие нас вопросы, что дало результаты. Правительства в целом воздержались от чрезмерно жесткой реакции на эту ситуацию, что могло причинить ущерб упомянутым группам. Это не значит, что обошлось без серьезных изменений к худшему. После этих нападений значительно сократилось переселение беженцев, особенно в Соединенные Штаты. И без того высокий уровень неприязни к иностранцам в Европе поднялся на новую высоту, особенно в таких странах, как Дания и Нидерланды, которые традиционно являются важными донорами и сторонниками УВКБ ООН. Интересно, что число беженцев в Европе существенно сократилось, но многие обыватели и политики продолжают бурно протестовать против их присутствия, как будто оно грозит национальной катастрофой. Существует так-

же весьма серьезная опасность глубокого раскола между исламским и остальным миром. Мы должны прилагать больше усилий в исламском мире, поскольку 50% людей, которыми занимается наше агентство, происходят из этих стран.

Гуманитарная работа порой изображается как «фиговый листок» или преподносится как оправдание политического и военного бездействия со стороны правительств. Это все еще верно в отношении таких территорий, как Западная Сахара?

Мы, возможно, сократим там свое присутствие. Мы предложили противоборствующим сторонам – Марокко и движению Полисарии – ряд мер по укреплению доверия, содействовали установлению контактов между народами региона Западной Сахары и беженцами в лагерях (*в Алжире*). Если наши инициативы получат дальнейшее развитие, это увеличит шансы на достижение политического решения, но пока стороны не позволяют нам действовать в этом направлении, то да, мы действительно остаемся лишь фиговым листком.

Этот конфликт продолжается более двадцати лет. Почему бы вам просто не самоустраниться от его разрешения?

Мое предложение заключается не в этом. Наше присутствие в данном районе сохранится, но оно будет ограниченным. Если мы сможем заниматься той значимой работой, которую я упомянул выше, то нам, возможно, удастся вновь расширить там свое присутствие.

Вы пропагандируете концепцию интеграции беженцев на местах в принимающих странах, но, помимо одной такой программы в Замбии, что происходит в этой области?

Действительно, такие меры носят ограниченный характер. Однако недавно Саудовская Аравия впервые согласилась принять 2 тыс. иракцев из лагеря беженцев в этой стране. В Йемене сомалийским беженцам разрешено работать. Эти скромные примеры скорее являются исключением. Но мы должны расширять такого рода инициативы.

А что вы можете сказать о переселении беженцев на постоянное жительство в третьи страны?

Идеальным был бы, по моему мнению, такой порядок, чтобы ведущие страны принимали по одному беженцу на каждую тысячу населения, что давало бы в общей

сложности 800 тыс. мест в год. Конечно, это всего лишь мечта. Но давайте подсчитаем, что даст выделение одного места для переселения на каждые 4 тыс. человек. Это означало бы переселение 65 тыс. беженцев в Соединенные Штаты, 90 тыс. в Европейский союз и, возможно, еще 50 тыс. в другие страны мира, а в общей сложности примерно 200 тыс. мест. Вероятно, число таких мест, в которых срочно нуждаются беженцы, находится где-то посередине.

Число людей, находящихся в ведении УВКБ ООН, за последние два года сократилось. Сохранится ли эта тенденция?

Думаю, сохранится, хотя для этого требуются большие усилия. Однако меня крайне беспокоят Африка и упорное стремление многих алчных людей на этом континенте, которые превращают развязывание и затягивание гражданской войны в бизнес. Глобализация привела к росту, а не к сокращению appetитов этих алчных кругов.

В 2002 г. УВКБ ООН заявило о себе как о неперменном участнике любого решения проблем беженцев. Такой подход необходим, ведь без этого мы будем не нужны правительствам.

В последнее время в УВКБ ООН произошли некоторые болезненные изменения, включая частичное сокращение штатов, но его финансовое положение, по-видимому, все равно остается критическим. Почему?

Общий уровень финансирования в 2002 г. был не ниже, а выше, чем в предыдущие годы, но это объяснялось проведением конкретной операции в Афганистане. По-прежнему необходимо было сократить бюджет, особенно теперь, когда в мире в целом особой щедрости не наблюдается. Растет понимание того, что нужны долговременные решения, и это позволит привлечь некоторые дополнительные средства, но пока ситуация тяжелая.

Будет ли УВКБ ООН как учреждение и далее совершенствовать свою структуру?

Мы все еще в начале пути. Недавно я сказал, что УВКБ ООН присутствует на местах не для того, чтобы обслуживать свой персонал. Это персонал УВКБ ООН находится там, чтобы обслуживать беженцев. Предстоит еще немало работы. Наши операции в 2002 г. были масштабнее, чем в предыдущем году. Но в вопросах самодисциплины мы сделали еще не все. Мы должны быть требовательнее к самим себе.

2002 г.: *добрые вести, недобрые вести*

ХОТЯ РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ В АФГАНИСТАНЕ В 2002 Г., БЫЛИ "ПОРАЗИТЕЛЬНЫМИ", ПРЕДСТОИТ И ДАЛЕЕ РЕШАТЬ ТРУДНЕЙШИЕ ЗАДАЧИ.

► *Продолжение со стр. 15*

районах все еще верховодят местные вос-
сначальники, здравоохранение находится
чуть ли не на самом низком в мире уровне
и где под угрозой вновь находится одна

всей видимости, более устойчивым бла-
годаря устранению некоторых основных
причин конфликта. Ожидается, что сот-
ни тысяч гражданских лиц продолжат
начатый в этих странах в 2002 г. долгий
путь домой.

лучают за свою продукцию, в частности
какао и кофе. По его словам, "нынешняя
глобальная экономическая структура
просто иррациональна, она оскорби-
тельна и враждебна по отношению к
многим африканцам".



UNHCR/N. BEHRING/DP/AFG.2002

Разворачивается восстановление Афганистана.

из самых многообещающих со времени
падения режима талибов инициатив – об-
разование для девочек.

Некоторые афганцы опасаются, что
задача восстановления страны столь ко-
лоссальна, что международное сообщест-
во может рано или поздно просто отойти
в сторону, как это уже случалось ранее,
хотя Любберс так не думает.

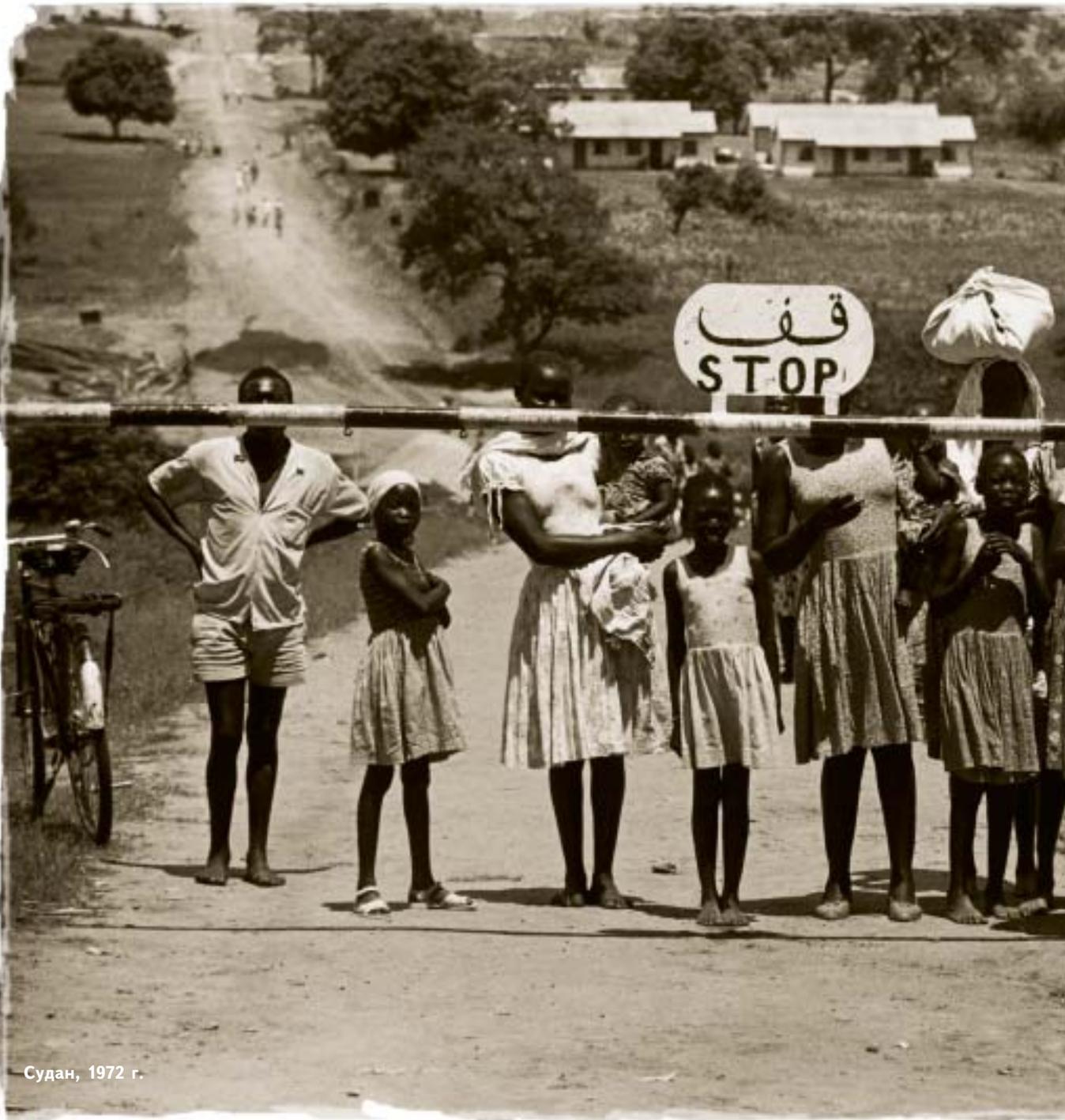
Если будущее Афганистана еще вну-
шает опасения, то прогресс в двух дру-
гих районах, где удалось добиться про-
рыва, – Шри-Ланке и Анголе – был, по

А вот в некоторых районах Африки –
в Либерии, Западной Сахаре, Бурунди –
ситуация остается крайне беспокойной.
Подходя к вопросу шире и не ограничи-
ваясь сиюминутными задачами разреше-
ния очередного кризиса, связанного с
беженцами, представитель УВКБ ООН
Ламбо утверждает, что для успешного
устранения первопричин перемещения
людей на континенте должно в корне
измениться отношение остального мира
к миллионам африканцев, включая во-
прос о том, какую компенсацию они по-

УВКБ ООН также запланировало осу-
ществить в предстоящем году подро-
бное исследование по вопросу об альтер-
нативах задержанию лиц, ищущих убе-
жища.

В общем уравнении оставалось еще
одно весьма существенное неизвестное –
произойдет ли конфликт в Ираке, кото-
рый, скорее всего, вызовет новый исход
гражданского населения в этом регионе.

В 2002 г., как уже отмечалось, "чего
только не было", но и 2003 г. обещает
быть не легче. ■



UNHCR/W. VAN DE LINDE/SDN-1972

Судан, 1972 г.

КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОН



Почему миллионы беженцев оказываются заложниками “затяжных” кризисных ситуаций, которые могут тянуться десятилетиями

Джефф Крисп и Рэй Уилкинсон

Бонифасу Нтибазонкизе было 12 лет, когда накатилась первая волна кровавых расправ. “Солдаты арестовывали в нашей деревне всех поголовно, и в лавках, и на полях, – вспоминает он. – Их заталкивали в грузовики, и никто из них не вернулся”. Родители подростка отправили Бонифаса и его 15-летнюю сестру из дома, велел идти к границе, и до детей долетел их отчаянный крик: “Если нам суждено умереть, то хотя бы не всем разом и не в одном месте”.

Брат с сестрой избежали встречи с солдатами и судьбы буквально десятков тысяч мирных жителей, которые были убиты на полях смерти центральноафриканского государства Бурунди в 1972 г, и добрались до соседней Танзании. Они прошли полстраны, прежде чем нашли приют у своей тети в городе Тabora.

“Все вновь стало казаться прекрасным, – вспоминал Бонифас. – Я был в безопасности, ходил в школу. Танзанийцы были добры и дружелюбны. Они относились ко мне как к своему. В то время я мог остаться, получить землю для обработки и даже танзанийское гражданство”.

Вместо этого он вернулся в Бурунди в один из периодов временного затишья на этой многострадальной земле, а потом, когда вновь вспыхнула кровавая распря между двумя основными этническими группами страны, хуту и тутси, в 1996 г. был вынужден бежать вторично, и снова в Танзанию.

На этот раз его приняли далеко не так, как в 70-е гг. Теперь этот крестьянин с двумя женами и тринадцатью детьми живет в огромном лагере беженцев близ приграничного города Кибондо. Им не угрожает кровавая вражда, которая все еще свирепствует в их стране. Они получают продо- ▶

ЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ

КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ

► вольствие и другую помощь от международного сообщества, но уже не могут рассчитывать на соперживание, на друзей, которые познаются в беде, и щедрые подарки в виде земли и гражданства.

Бонифас и более полумиллиона других беженцев в Танзании чувствуют себя пленниками в своих лагерях, к тому же нежелательными. Многие танзанийцы, некогда так тепло принимавшие их, теперь предпочли бы, чтобы бурундийцы как можно скорее вернулись домой.

КАРДИНАЛЬНАЯ ПЕРЕМЕНА

Что же столь кардинально изменилось в отношениях между одними и теми же группами людей?

Обе стороны оказались заложниками того, что официально обозначается термином “затяжной кризис с беженцами”, т. е. ситуации, у которой, кажется, нет ни конца, ни разрешения. При таких обстоятельствах стороны – беженцы, принимающие страны и потенциальные доноры – все в большей мере считают себя потерпевшими или полагают, что их используют.

Четкого определения того, что же такое затяжной кризис, нет, но в общем можно сказать, что это относится к ситуации с беженцами, которые живут в изгнании более пяти лет, не могут вернуться домой, не могут остаться на постоянное жительство в стране, где

двух из таких столь отдаленных друг от друга мест, как Африка к югу от Сахары, Непал, Бангладеш и Шри-Ланка, являются заложниками нескончаемых кризисов, часть которых длится уже 30 и более лет.

Еще 3,9 млн. – это палестинцы, многие из которых стали перемещенными лицами полвека назад; им помогает родственная организация, Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

И поскольку эти кризисы тянутся многие годы (часто отступая на второй план при возникновении более неотложных чрезвычайных ситуаций, требующих принятия срочных мер и не сходящих с первых полос газет, таких как ситуации в Косове или Тиморе), международное сообщество, испытывающее все более острую нехватку средств, как правило, перестает обращать на них внимание или просто игнорирует их.

Чем дольше продолжаются затяжные кризисы, тем труднее финансировать помощь их жертвам или находить пути их разрешения. Они начинают развиваться по собственным законам, в том числе, как в случае с Танзанией и принятыми ею беженцами, порождают все усиливающуюся нетерпимость со стороны даже наиболее гостеприимных из принимающих стран по отношению даже к наиболее достойным из изгнанных, кто заслуживает великодушия.

Сейчас, возможно впервые, широкое гуманитарное сообщество стало сосредоточивать свои усилия именно на этих застарелых проблемах – на выявлении их первопричин и поиске возможных решений, – сознавая необходимость найти новые, нестандартные подходы.

Верховный комиссар Рууд Любберс настоятельно призвал другие международные организации, такие как Всемирный банк и Программа развития ООН, подключиться к работе агентства по делам беженцев в подготовке совместных проектов в соответствии с так называемым подходом 4 “эр”/РИМ. Он призван помочь беженцам интегрироваться в местные общины, что будет выгодно и тем, и другим (развитие через интеграцию на местах – РИМ), или разработать силами доноров целостную операцию, охватывающую четыре основных этапа: возвращение беженцев домой, т. е. репатриацию, реинтеграцию, реабилитацию и реконструкцию (восстановление), или помочь им интегрироваться.

С помощью финансовых средств, предоставленных Соединенными Штатами, Отдел оценки и политического анализа УВКБ ООН провел по всему миру исследование для изучения прежде всего причин того, почему некоторые кризисы становятся “затяжными”, каковы точные цифры людских потерь и что можно сделать, чтобы положить конец этим давним кризисам.



Танзания, 1976 г.

UNHCR/M. LUNDGREN/6326/TZA-1976

получили сейчас убежище, и имеют мало шансов быть принятыми в любой другой стране.

Эта проблема распространена явно шире, чем принято считать. Из примерно 10 млн. беженцев, находящихся в ведении УВКБ ООН на конец 2002 г., почти две трети, или более 6 млн. человек, происхо-

ЭТО УДИВИТЕЛЬНО, НО В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ НЕКОТОРЫЕ УГОЛКИ МИРА, ДОЛГОЕ ВРЕМЯ ПОГРУЖЕННЫЕ ВО МРАК, ОЗАРИЛИСЬ СВЕТОМ НАДЕЖДЫ.

Запутанные конфликты

После окончания “холодной войны” внутренние вооруженные конфликты, в том числе межэтнические или межобщинные, стали более “запутанными”, и поэтому их зачастую труднее разрешить, чем межгосударственные конфликты. В исследовании сделан вывод, что самозванные военачальники, военные круги, местные и международные предприниматели и даже отдельные группы среди самих беженцев имеют

тельства этих же стран не проявляют особой заинтересованности во вмешательстве в нескончаемые вялотекущие войны в далеких странах, которые в результате то затухают, то вновь разгораются.

Классическим примером, подчеркивающим последствия участия крупных держав на всех этапах затянувшегося кризиса, является Афганистан: сначала они способствовали его возникновению, потом затягиванию и, наконец (будем надеяться), разрешению.



Иран, 1986 г.

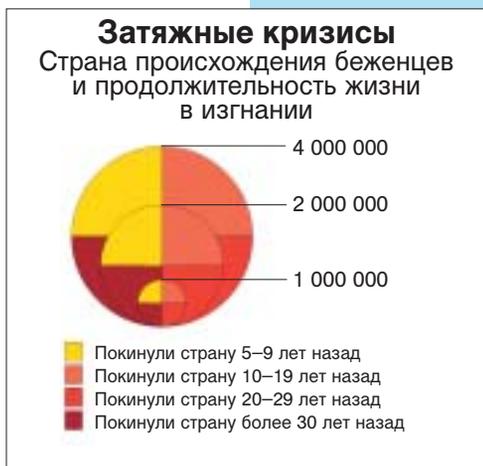
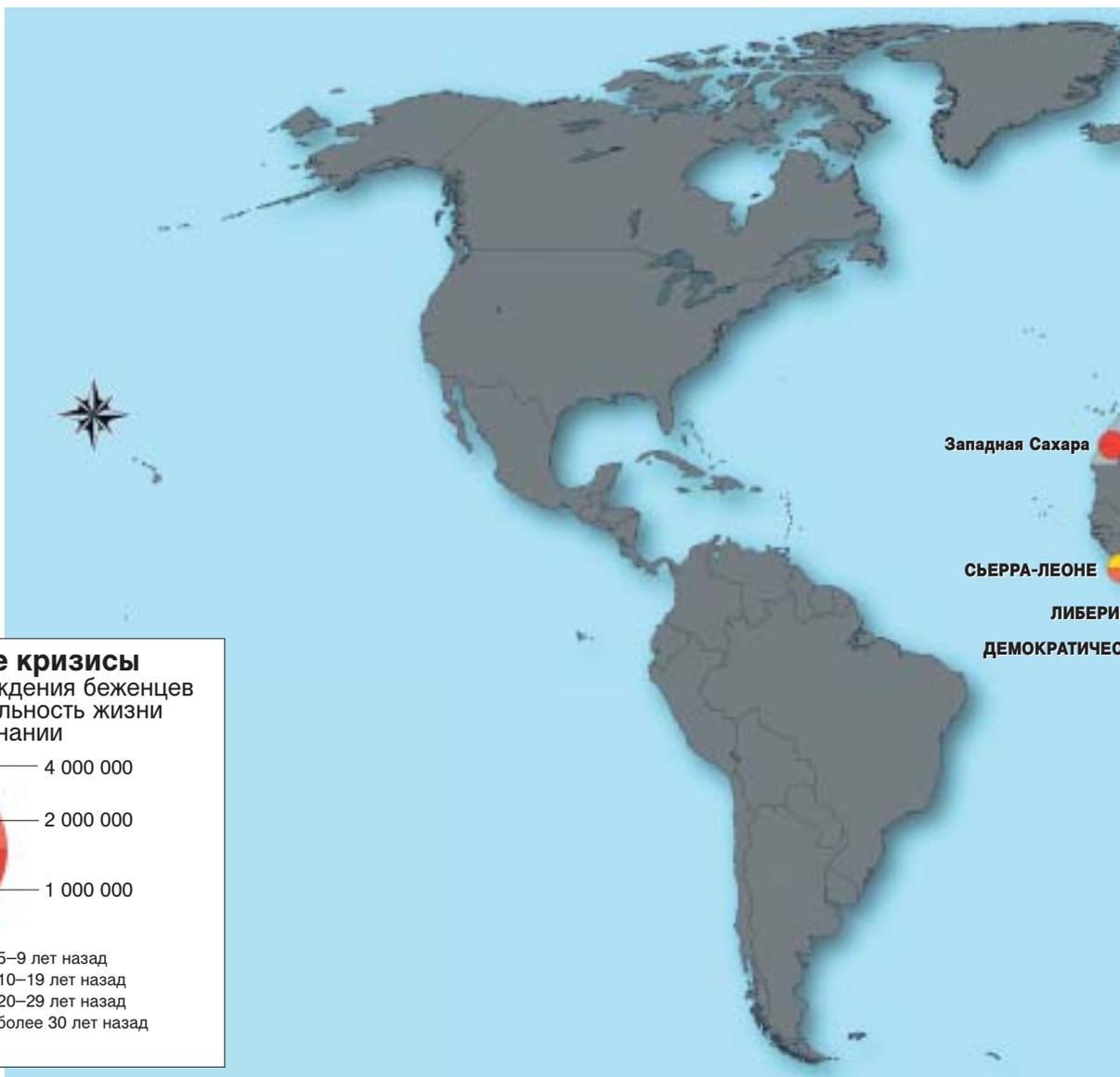
UNHCR/A. HOLLMANN/IRN-1986

собственную корыстную заинтересованность в затягивании вооруженной борьбы, которая может продолжаться десятилетиями. Вот в таких обстоятельствах беженцы не могут вернуться домой и возникает “затяжной кризис”.

Самые могущественные и влиятельные государства мира невольно или преднамеренно играют очень важную роль в том, в каком направлении будет развиваться чрезвычайная ситуация с беженцами. Когда они действовали решительно, как это было в Северном Ираке после войны в Персидском заливе, в Косове или Восточном Тиморе, сотни тысяч беженцев смогли быстро вернуться домой. Однако чаще прави-

Вторжение советских войск в эту страну в 1979 г. стало причиной крупнейшего в мире за последующие два десятилетия гуманитарного кризиса. После ухода из этой страны Москва и ее западные противники во главе с Соединенными Штатами пустили на самотек дальнейшие хаотические события. В условиях, когда международный интерес к ситуации в Афганистане падал и финансирование сокращалось, не менее 6 млн. афганцев были обречены на вечное, как казалось, изгнание.

Террористические нападения на Соединенные Штаты 11 сентября 2001 г. вновь приковали внимание международного сообщества к Афганистану. После- ▶



КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ

► довавшие за ними военные и политические потрясения вызвали очередное массовое бегство мирного населения, но затем, по мере стабилизации положения в стране, почти 2 млн. афганских беженцев и других перемещенных лиц смогли вернуться домой.

Это, возможно, и добрый знак, но гуманитарные работники все же отдавали себе отчет в том, что если этот возродившийся интерес к Афганистану не удастся сохранить в предстоящие годы – а это отнюдь не гарантировано, – то страна уже сегодня может вновь погрузиться в хаос, загоняя миллионы людей в западную очередного “затяжного кризиса”.

ИНТЕГРАЦИЯ НА МЕСТАХ

Наряду с тем что изменившийся характер войн привел к затягиванию многих кризисных ситуаций, важнейшим фактором стало изменение взглядов и политических реалий не только в ведущих державах, но и в странах, принимающих беженцев.

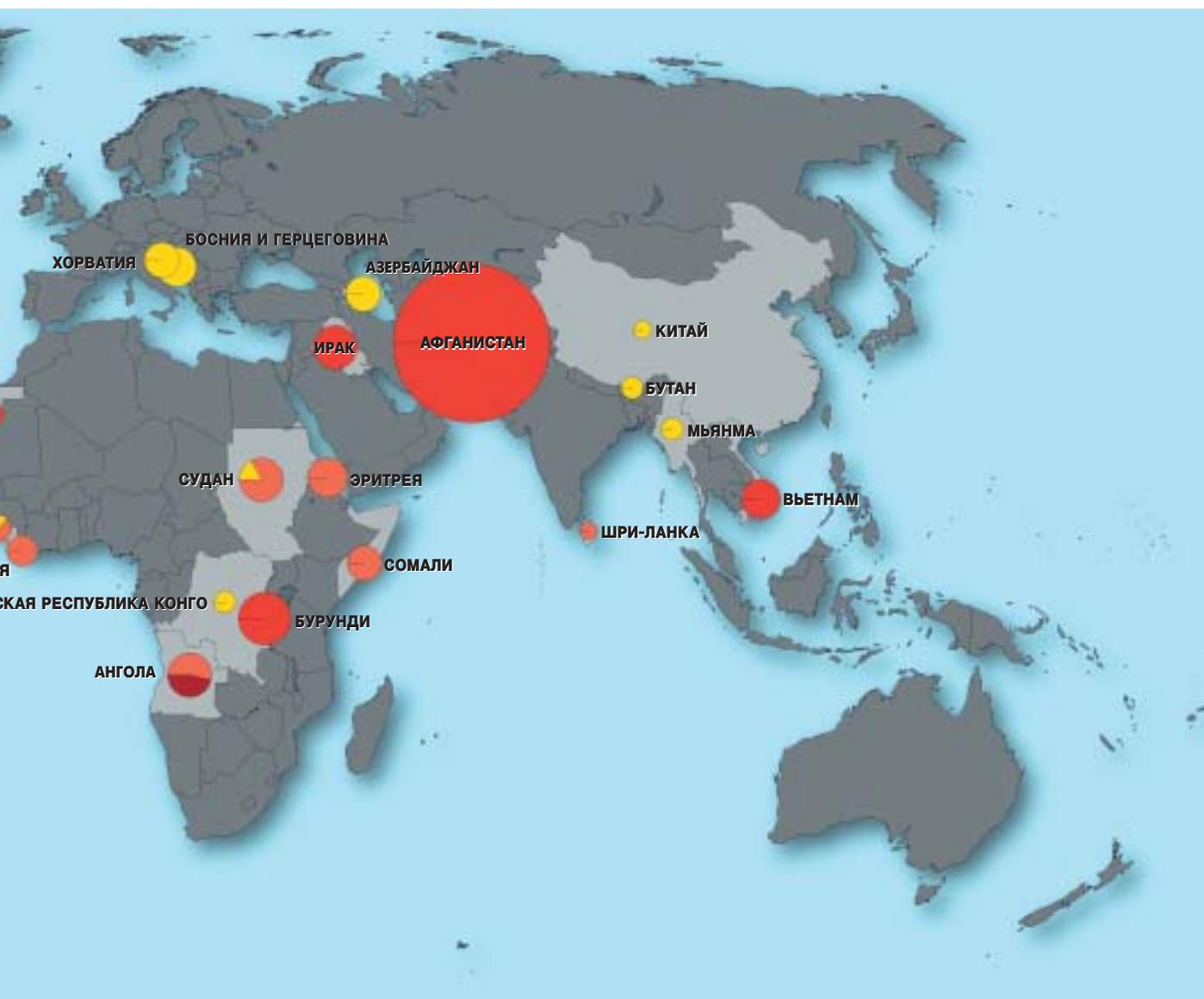
Как ностальгически вспоминает Бонифас Нтибзонкиза, когда он впервые бежал из Бурунди в 70-х гг., в соседних африканских государствах его принимали

как брата. Джулиус Ньерере, тогдашний президент Танзании, был инициатором политики открытых дверей в Африке и даже в 1999 г., незадолго до своей кончины, он вновь это подчеркнул в своем интервью журналу “Беженцы”: «Беженцы оставались у нас годами, и когда я посещал их, то видел, что они практически мало отличались от танзанийцев. На языке суахили беженцев называют “уакимбизи”, буквально это означает “бегущие прочь”. Мне не нравилось это слово, и я спросил: “Почему бы вам не стать гражданами?”».

Ньерере добавил: “В Руанде и Бурунди живут те же народы, что и в Танзании. Так почему бы им не остаться здесь? Я знаю, некоторые скажут, что в Танзании недостаточно земли, но это абсурд. Земля пустует”.

Хотя в Танзании о нем по-прежнему с любовью вспоминают как о “мвалиму”, т. е. учителя, многие идеи Ньерере, особенно касающиеся интеграции таких беженцев, как Бонифас, преданы забвению.

“Танзания для танзанийцев. Бурунди для бурундийцев”, – категорично утверждал недавно один министр, и его слова отражали широко распространенные опасения не только в Танзании, но и в других



традиционно принимающих беженцев странах относительно того, что те стали экономической обузой, угрозой для окружающей среды и безопасности.

В мире сложилось представление, реалистичное или нет, что пребывание в принимающих странах многих миллионов бежавших из родных мест людей чересчур затянулось, и одним из первых последствий такого представления стал фактический отказ от усилий по их интеграции на местах.

Второй жертвой сложившегося преимущественно жесткого подхода в гуманитарной области стала возможность переселения беженцев на постоянное жительство. Как и интеграция на местах, переселение прежде было для беженцев одним из основных

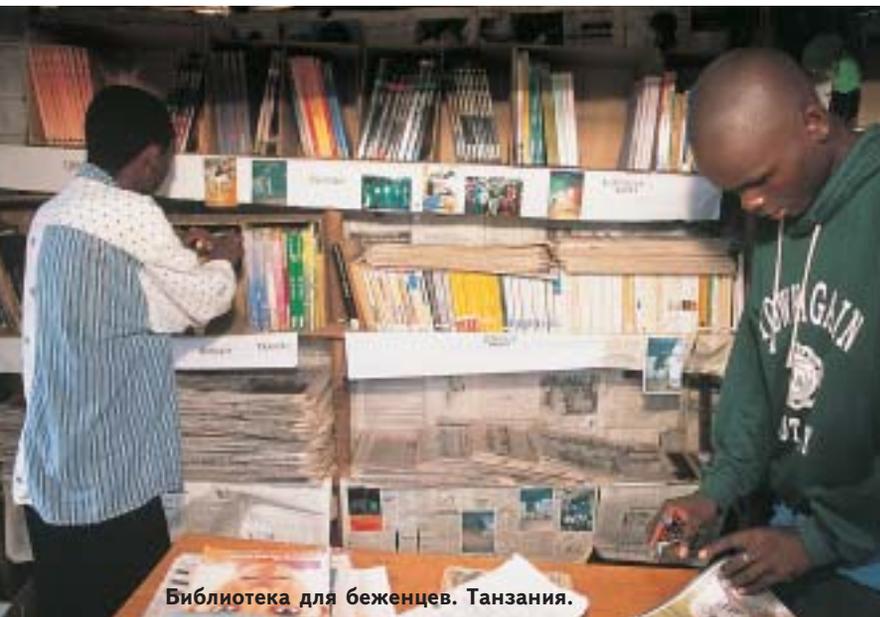
средств спасения, и миллионы людей, бежавших из Венгрии в 50-х гг., стран советского блока в 60-х гг. или из Индокитая в 70-х гг., обрели новый дом на Западе.

Но сегодня эта некогда распахнутая дверь едва приоткрыта, особенно после террористических нападений на Соединенные Штаты, и по сравнению с миллионами тех, кто был переселен ранее, сегодня в год лишь около 100 тыс. беженцев из числа тех, о ком заботится УВКБ ООН, могут надеяться на получение столь желанных мест на переселение.

Переселение и интеграция на местах уступили место репатриации как более “предпочтительному” способу разрешения кризисов с беженцами, но даже в тех

ОБЕ СТОРОНЫ ОКАЗАЛИСЬ ЗАЛОЖНИКАМИ СИТУАЦИИ, У КОТОРОЙ, КАЗАЛОСЬ, НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ. ПРИ ТАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ КАЖДАЯ ИЗ СТОРОН ВО ВСЕ БОЛЬШЕЙ МЕРЕ СЧИТАЕТ СЕБЯ ПОТЕРПЕВШЕЙ.

КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ



Библиотека для беженцев. Танзания.

UNHCR/L. TAYLOR/CS/TZA-2002

- ▶ случаях, когда оказывается возможным массовое возвращение беженцев, некоторое число перемещенных лиц часто в силу ряда причин не могут сделать этого.

Они могут опасаться преследований у себя дома; они могут быть слишком старыми или слишком юными либо немощными, чтобы вернуться; у них может не быть финансовых средств; но как бы то ни было, их родные места могут быть настолько разорены войной, что им там не выжить; и наконец, у них могут сложиться тесные социальные и экономические связи со своей “приемной” родиной и большинство их детей могли родиться уже здесь и никогда не видели свою настоящую родину.

В итоге затянувшийся кризис может продолжаться бесконечно.

Гуманитарные потери

Каждый человек, который вынужден покинуть свой дом, страну и зачастую ближайших родственников, подвергается сильному травматическому стрессу. Его можно смягчить, если перемещенное население вскорости возвращается домой, но на людей, которые годами живут в изгнании, не зная, чего им ждать, психологическая и физическая нагрузка оказывает разрушающее личностное воздействие.

Большинство беженцев, прибывающих в новую страну, имеют минимум денег и почти никакого личного имущества. Согнанные в малопривлекательные для жизни и зачастую практически отрезанные от мира лагеря, постепенно лишаясь международной поддержки и получая все меньше продовольствия, которого и изначально не хватало, они быстро попадают в западно порочного круга нищеты и лишений.

Прежде всего страдает образование. Хотя УВКБ ООН пытается финансировать начальное обучение, средств на среднее образование почти нет, и это на многие предстоящие годы не только создаст почву для появления “потерянного поколения” молодых



Контейнеры, используемые для жилья. Азербайджан.

UNHCR/A. HOLLMANN/ARM-1999

людей, лишенных какого бы то ни было образования, но и способствует формированию все более деградирующего от унылой праздности и обозленного населения.

Женщины начинают заниматься проституцией, процветают торговцы людьми или вербовщики новобранцев в местные вооруженные формирования, получают распространение наркомания, алкоголизм и, что неизбежно в этой ситуации, насилие в семье и такие болезни, как ВИЧ/СПИД. Беженцы подвергаются эксплуатации, так как их труд дешев, или, наоборот, начинают заниматься мошенничеством и воровством.

Интересно следующее: оценочные исследования УВКБ ООН выявили, что, вопреки общепринятому мнению, многие беженцы пытаются избавиться от так называемого “изживенческого синдрома” – полной зависимости от гуманитарной помощи – и найти собственные источники существования, открывая кафе, парикмахерские, бары, лавчонки, занимаясь ковроткачеством или гончарным ремеслом. Предприимчивые люди даже развертывают в лагерях установки спутникового телевидения или организуют службы мобильной связи.

В ожидании смерти

Сорокадвухлетний Нахимана Паскаль – типичная жертва порочного круга непрерывного насилия в Бурунди, того вида изгнания, который, по определению гуманитарных работников, сделал из него “профессионального беженца”, – так долго он находится в этом положении.

До 1988 г. он был удачливым бизнесменом в Бужумбуре, столице Бурунди, имел несколько рыболовных судов на озере Танганьика, счет в банке и дом в фешенебельном районе города. Но в один несчастный день 1988 г. вновь начались облавы и убийства мирных жителей народности хуту, чинимые солдатами народности тутси.

“Когда убивали моих соседей, я понял, что буду следующим, – вспоминает он. – И я просто бежал”. Он даже не сообщил об этом жене и не останавливался, пока не добрался до соседней Руанды. С тех пор он так и находился в бегах.

В конце концов он оказался в лагере беженцев. Два года спустя в жизни Нахиманы случилось чудо. “Я сидел в одиночестве, просто смотрел на улицу и



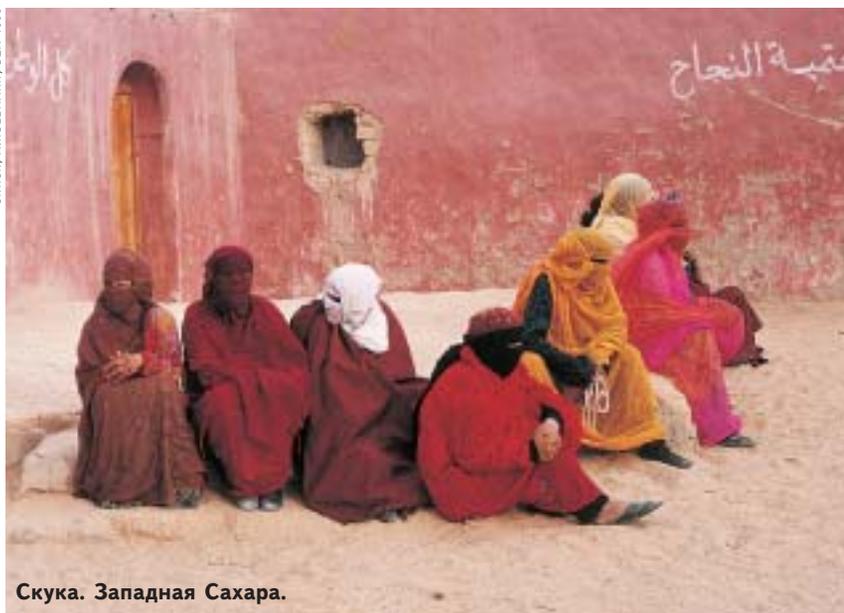
UNHCR / L. TAYLOR / CS / TZA-2002

В парикмахерской. Танзания.

вдруг увидел женщину с ребенком. Я был потрясен. У меня не было никаких контактов с женой с того момента, как я покинул Бужумбуру, но это была она. По счастливой случайности она попала в этот же лагерь”.

Однако удача вновь изменила ему в 1993 г., когда волна насилия на этнической почве захлестнула и Руанду, как это было прежде в Бурунди. Семья бежала в соседний Заир, но война продолжала гнаться за этой семьей. В 1997 г., когда Нахимана вернулся из 15-дневной деловой поездки, он обнаружил, что в ходе новой вспышки военных действий неподалеку от их последнего убежища его жена и дети исчезли. Он бежал в Танзанию.

“Когда я жил в Бужумбуре, у меня было 56 родственников, – говорит он. – Я потерял их всех, включая жену и детей. Не знаю, где они сейчас. Возможно, погибли. Теперь я стар и сломлен. Мне осталось только умереть”.



UNHCR / A. HOLLMANN / DZA-1998

Скука. Западная Сахара.

Действительно, Нахимана преждевременно поседел, он почти не надеется вернуться домой и ничего уже не ждет от будущего. Но... недавно его назначили сторожем в лагере, и, пользуясь определенным авторитетом и имея скромный доход, он становится лидером общины и ее представителем. Так хотя бы у одного беженца неожиданно появился слабый проблеск надежды.

РЕШЕНИЯ

В силу самой природы затянувшихся кризисов найти им сегодня эффективное разрешение особенно трудно. На них часто не обращают внимания и их игнорируют основные заинтересованные стороны, которые способны переломить ситуацию. А когда от доноров все труднее получить средства, на затяжные кризисы выделяется куда меньше, чем на другие, более злободневные и “привлекательные” в политическом плане кризисы.

Однако необходимо на различных уровнях изучить меры, которые могут быть приняты. Такие меры включают более действенную защиту основных прав беженцев, предоставление им дополнительных основных ресурсов, обеспечение их права на добровольную репатриацию или, в некоторых обстоятельствах, интеграцию на местах либо переселение в третьи страны и более действенное устранение первопричин затяжных войн.

В совокупности эти меры могут изменить судьбу хотя бы части беженцев, являющихся в настоящее время пленниками этого порочного круга, из которого, кажется, нельзя вырваться. ►

ИЗ ПРИМЕРНО 10 МЛН. БЕЖЕНЦЕВ, О КОТОРЫХ ЗАБОТИТСЯ УВКБ ООН, ПОЧТИ ДВЕ ТРЕТИ, ИЛИ ОКОЛО 6 МЛН. ЧЕЛОВЕК, ПОВСЮДУ – ОТ СТРАН АФРИКИ К ЮГУ ОТ САХАРЫ ДО ШРИ-ЛАНКИ – ЯВЛЯЮТСЯ ЗАЛОЖНИКАМИ НЕСКОНЧАЕМЫХ КРИЗИСОВ.



Здесь можно посмотреть телевизор. Кения.

UNHCR/R.WILKINSON/CS/KEN-2002



Сельскохозяйственные работы в общине. Танзания.

UNHCR/L-TAYLOR/CS/TZA-2002

КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ

- ▶ Например, беженцы, которые добрались до соседней страны, возможно, спаслись от хаоса, ставшего изначальной причиной их бегства, но часто, находясь в изгнании, они лишаются многих из своих основных прав, таких как право на свободу передвижения или право на труд. Это, в свою очередь, не позволяет им полагаться на собственные силы, загоняет их в еще большую нищету, и они становятся обузой для принимающих стран и гуманитарных организаций.

Решению этой проблемы может содействовать недавно принятая УВКБ ООН Повестка дня в области защиты, равно как и лучшее обеспечение ресурсами, например улучшение водоснабжения и медицинского обслуживания, повышение квалификации персонала и накопление опыта в гуманитарной области, а также улучшение организации школьного обучения.

Действительно, образование – это ключ, открывающий дверь в будущее, и не только потому, что оно содействует повышению качества жизни в лагерях, но и в силу того, что готовит беженцев к решению задачи восстановления родных мест, когда они туда вернуться. Сами беженцы прекрасно осознают необходимость образования, однако при слабом международном финансировании нельзя обеспечить сносное школьное обучение. Возможности УВКБ ООН, например, ограничены бюджетными рамками, которые позволяют ему организовать лишь начальное обучение миллионов детей, о которых оно заботится.

НЕОЖИДАННОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО

Аномальность афганской ситуации парадоксальным образом подчеркнула значение образования.

Жестокий режим талибов, правивших в Афганистане, фактически запретил девочкам этой страны получать образование. Однако в соседних Пакистане и Иране, куда бежали миллионы мирных жителей, маленькие беженки могли ходить в школу, что должно дать значительные преимущества в плане восстановления страны и может служить критерием, который следует учитывать в других кризисах.

Как отмечалось выше, кризисы часто затягиваются потому, что первоначальные конфликты, которые вынуждают людей спасаться бегством, приобретают вялотекущий характер, порой растягиваясь на годы и даже десятилетия. Но, как также отмечалось, эффективные меры вмешательства на высоком уровне могут прервать цикл многих из этих войн. Очевидно, что более интенсивное посредничество, поддержание мира, миротворчество и миростроительство при участии различных заинтересованных сторон, таких как Организация Объединенных Наций, региональные органы и ведущие державы, могут оказать влияние на вектор развития любой из проблем.

Несмотря на то что после прошлогодних террористических нападений на Соединенные Штаты многие страны стали еще более настороженно относиться к «иностранцам», включая беженцев, вполне возможно осуществление расширенной программы переселения на постоянное жительство с участием большего, чем сейчас, числа стран.

В тех или иных ситуациях может вновь использоваться интеграция на местах, и один такой проект осуществляется в Замбии в рамках программы Вер-

ВОЗМОЖНО, ВПЕРВЫЕ ШИРОКОЕ ГУМАНИТАРНОЕ СООБЩЕСТВО СТАЛО
СОСРЕДОТОЧИВАТЬ СВОИ УСИЛИЯ ИМЕННО НА ЭТИХ ЗАСТАРЕЛЫХ ПРОБЛЕМАХ –
НА ВЫЯВЛЕНИИ ИХ ПЕРВОПРИЧИН И ПОИСКЕ ВОЗМОЖНЫХ РЕШЕНИЙ.



UNHCR/L. TAYLOR/CS/TZA-2002

Выращивание саженцев.
Танзания.

UNHCR/L. TAYLOR/CS/ZMB-2000



Интеграция на новом месте. Замбия.

ховного комиссара Рууда Любберса “Развитие через интеграцию на местах” (РИМ).

Применение принципа 4 “эр” – репатриация, реинтеграция, реабилитация и реконструкция – также способно послужить интересам значительных групп беженцев, включая многих из тех, кто оказался в западне затянувшихся кризисов.

Настораживает в связи со всеми этими подходами то, что многие из них уже были опробованы, но, как правило, без долгосрочного успеха. Для того чтобы на этот раз они сработали, все стороны должны взять на себя новые повышенные обязательства и проявить решимость их выполнить.

Остается фактом, что репатриация любых беженцев должна и далее быть добровольной, несмотря на ширящееся в обществе мнение относительно того, что если обстановка в стране происхождения беженцев кажется безопасной, то мирные жители должны возвращаться домой, даже, если потребуется, в принудительном порядке.

Подобные действия противоречат касающимся беженцев положениям международного права и принципам защиты, при этом игнорируется тот факт, что содержащиеся в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. положения – так называемые “пункты о прекращении ее действия” – могут быть применены на законных основаниях, лишь когда устранены причины бегства. Кроме того, широкомасштабное возвращение мирных жителей против их воли может вновь подвергнуть опасности по крайней мере часть из них и даже дестабилизировать ситуацию в стране, постепенно возрождающейся после войны.

ГОРЬКАЯ ИРОНИЯ

Любой конкретный “затяжной” кризис в момент его завершения дает повод для горькой иронии. Бесспорно, прибытие большого числа беженцев в тот или иной район может создать значительные трудности для местных общин и для национальных и

международных организаций, оказывающих им помощь.

Однако лишь после того, как беженцы вернутся домой, становятся очевидными те преимущества, которые дает их присутствие.

До 90-х гг. танзанийский город Кибондо был нищей деревней, без водопровода, практически без электричества, которая в сезон дождей по несколько дней кряду могла быть отрезана от внешнего мира.

С тех пор она выросла в четыре раза и превратилась в оживленный провинциальный город с регулярным воздушным и дорожным сообщением с внешним миром, хорошо снабжаемыми магазинами и более совершенной системой школ и медицинских учреждений, которые обслуживали не только беженцев, но и местных жителей.

Труд беженцев также помогал развитию местного сельского хозяйства, и когда в 90-х гг. руандийские граждане вернулись домой, местные танзанийские торговцы стали ворчать: “И зачем только они уехали? Теперь нам некому продавать бананы”.

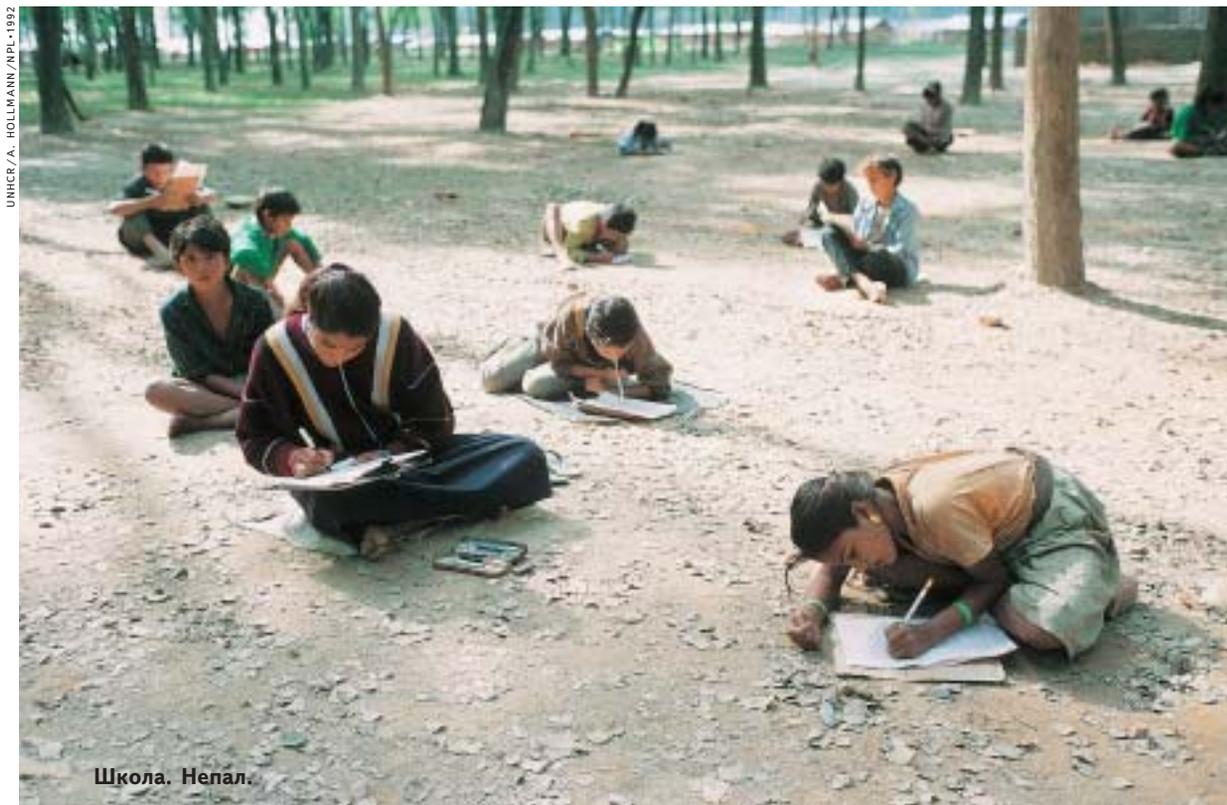
В Судане репатриация беженцев является политически щекотливым вопросом, так как правительство прекрасно понимает, что огромные средства, которые потекли в страну для оказания помощи этим изгнанникам, косвенно пошли на пользу также суданским городам и деревням.

В Кении местные члены парламента громко обвиняют беженцев в том, что они якобы уничтожили окружающую среду вблизи лагерного комплекса Дадааб. Но при этом данный комплекс является крупнейшим работодателем в регионе.

Недавно кенийское радио затронуло необычную тему. Оно сообщило, что жители побережья провели демонстрацию протеста против закрытия находящегося поблизости лагеря беженцев. Кенийцы жаловались, что, если беженцы покинут лагерь, который стимулировал развитие местной экономики, она окажется в трудном положении. Они не хотят, чтобы их “гости” уезжали. ▶

КРИЗИСЫ, У КОТОРЫХ НЕТ НИ КОНЦА, НИ РАЗРЕШЕНИЯ

КЛАССИЧЕСКИМ ПРИМЕРОМ ПОСЛЕДСТВИЙ УЧАСТИЯ КРУПНЫХ ДЕРЖАВ НА ВСЕХ ЭТАПАХ ЗАТЯНУВШЕГОСЯ КРИЗИСА ЯВЛЯЕТСЯ АФГАНИСТАН: ОНИ СПОСОБСТВОВАЛИ ЕГО ВОЗНИКНОВЕНИЮ, ПОТОМ ЗАТЯГИВАНИЮ И, НАКОНЕЦ (БУДЕМ НАДЕЯТЬСЯ), РАЗРЕШЕНИЮ.



Школа. Непал.

► Надежда

Это может показаться удивительным, но в последнее время некоторые уголки мира, долгое время погруженные во мрак, озарились светом надежды.

Крупнейшим событием в 2002 г. были перемены в Афганистане, где после падения режима талибов и приведения к власти нового правительства домой вернулись, по оценкам, 2 млн. человек. Если не очень стабильная, по общему признанию, ситуация будет и далее улучшаться, то беженцев может вернуться гораздо больше.

Наметился прогресс в одном из самых давних конфликтов в Южной Азии – в Шри-Ланке. По достижении в феврале при посредничестве Норвегии перемирия между правительственными силами и “Тиграми освобождения Тамил-Илама” после двух десятилетий войны в свои города и деревни вернулись десятки тысяч людей, главным образом внутренне перемещенных лиц.

На другом конце земли, в Африке, соглашение о прекращении огня, достигнутое между правительст-

вом Анголы и боевиками УНИТА, дало надежду на устойчивый мир и возможное возвращение из соседних стран почти полумиллиона беженцев, а также миллионов людей, лишившихся дома в пределах собственной страны.

Происходило также возвращение сомалийцев из Эфиопии и эритрейцев из Судана, которое, как ожидается, продолжится и в новом году. В Восточном Тиморе и Эритрее ситуация улучшилась до такой степени, что в конце 2002 г. УВКБ ООН применило положение о прекращении действия Конвенции 1951 г., настойчиво призывая всех беженцев за пределами этих стран вернуться домой.

На пороге нового года некоторые из самых безнадежных в мире кризисов, как представляется, несколько приблизились к своему разрешению. Если эта тенденция получит развитие, она принесет надежду миллионам беженцев, которые в течение многих лет жили с ощущением, что внешний мир забыл их и бросил на произвол судьбы. ■

© PETER SCHRANK - REPRINTED WITH PERMISSION



“Как невозможно оправдать терроризм, так и недопустимо игнорировать действительно бедственное положение людей”.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан.

“Лица, ищущие убежища, — прекрасная мишень для тех, кто хочет сыграть на вековых предрассудках в отношении иностранцев. Ведь ищущие убежища не могут дать им отпор”.

Верховный комиссар Рууд Лубберс о реальных опасениях, что за все беды придется расплачиваться беженцам.

“Вернуться в Сомали — все равно что из огня да в полымя. Отъезд в Америку — это мечта. Это выбор между преисподней и раем”.

Один из примерно 12 тыс. сомалийских беженцев-банту, которых подготовили к переселению в Соединенные Штаты.

“У города нет ресурсов для повседневной помощи ука-

занным лицам, предоставленными им жилья, образования и защиты”.

Из резолюции, принятой муниципалитетом города Холли-оук, США, с целью помешать приезду сомалийских банту и отражающей рост опасений, которые в некоторых районах мира стали вызывать “иностранцы” после террористических нападений на США 11 сентября 2001 г.

“Мы не сторонники “Крепости Европа”. Однако должен быть наведен какой-то порядок и приняты определенные правила в системе, которая будет регулировать прибытие людей в Европу”.

Британский премьер-министр Тони Блэр о предлагаемых новых мерах по пресечению незаконной иммиграции в Европу.

«Роль ООН в Боснии — один из не получивших должного признания крупных успехов в период после окончания “холодной войны”. Босния будет рассматриваться как новая модель международного вмешательства, которое призвано не отстаивать узконациональные интересы, а предупреждать конфликты, содействовать соблюдению прав человека и восстанавливать разрушенные войной общества».

Пэдди Эндаун, Высокий представитель в Боснии.

“Возможность того, что в Анголе вновь начнется война вроде той, что велась здесь последние десять лет, практически равна нулю”.

Специальный советник ООН Ибрагим Гамбари о перспек-

тивах мирного процесса в государстве, где за три десятилетия гражданской войны миллионы людей были убиты, искалечены или были вынуждены бежать.

“Больше не должна проливаться кровь”.

Президент Демократической Республики Конго Жозеф Кабила при подписании мирного соглашения с соседней Руандой, призванного остановить события, которые уже получили название мировой войны в Африке.

“Раньше я голосовал руками, сегодня я сделал это пальцем ноги”.

Избиратель в Сьерра-Леоне, который во время недавней гражданской войны в этой стране стал калекой, но сегодня с нетерпением ждет выборов и мирного будущего.

“Неужели у меня все-таки есть будущее?”

Либериец, который всего за полгода трижды был вынужден бежать из страны, гуманитарная ситуация в которой в настоящее время — одна из самых тяжелых в Африке.

“Мы вернулись, потому что слышали, что здесь установился мир и безопасность. Но нет ни работы, ни жилья, которое было бы нам по карману. Теперь у нас есть свобода, но ею сыт не будешь”.

Один из почти 2 млн. возвращающихся афганских беженцев о неопределенном будущем, которое ждет эту страну.

“Государства должны включать женщин в состав участников переговоров и привлекать их к осуществлению мирных соглашений и конституций, а также стратегий в области переселения и восстановления”.

Из резолюции Совета Безопасности ООН в поддержку более активного вовлечения женщин-беженцев в любые переговоры по таким вопросам, как мирное урегулирование и решение проблем перемещенного населения.

