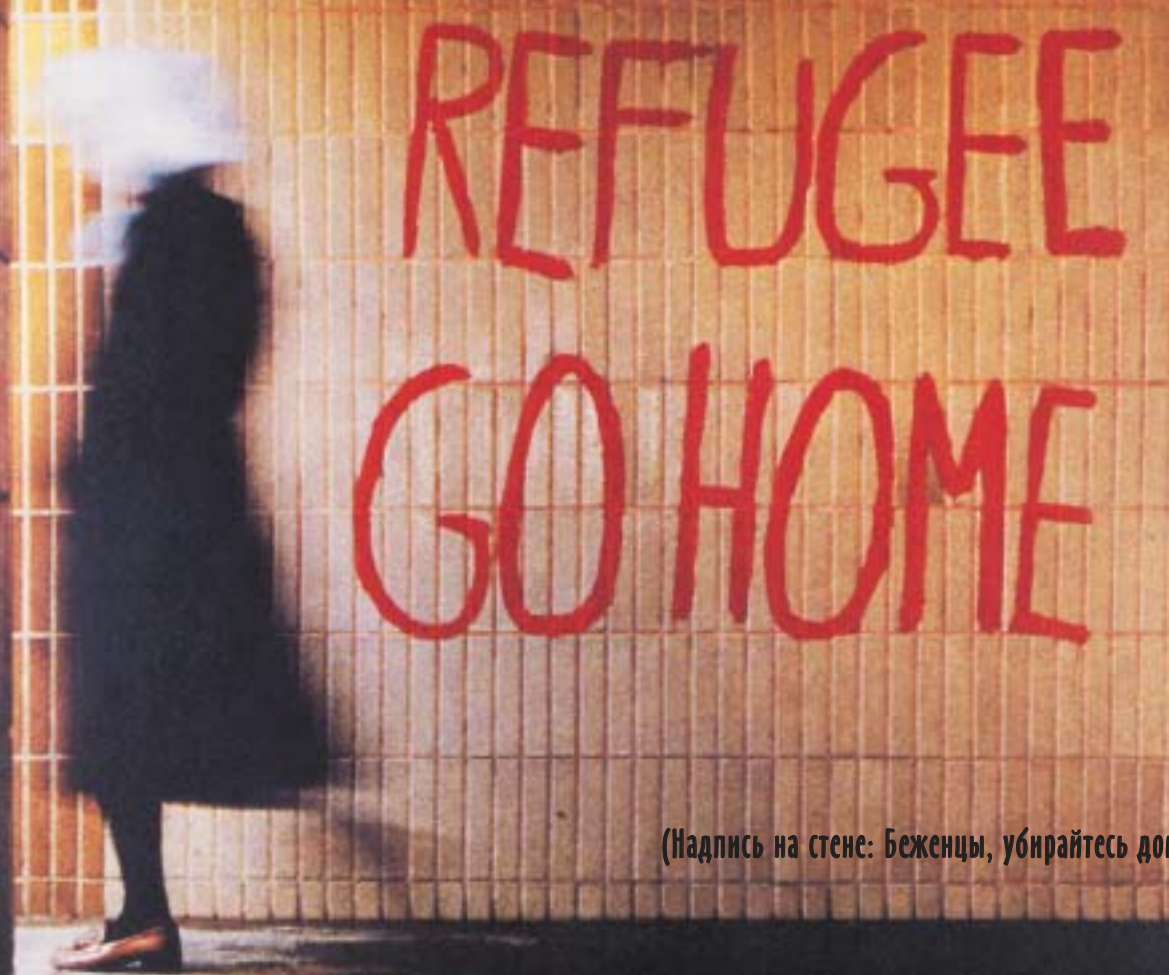


БЕЖЕНЦЫ

Т О М 3 • № 1 3 2 • 2 0 0 3



REFUGEE
GO HOME

(Надпись на стене: Беженцы, убирайтесь домой!)

Меняющийся характер
ЗАЩИТЫ

Поиск “чаши Грааля” в деле защиты беженцев

ПОД БРОСКИМ ЗАГОЛОВКОМ “Жареные лебеди: те, кто просит убежища, крадут королевских лебедей на шашлык” не самая почтенная британская газета “Сан” поместила на первой полосе материал о том, как “бездушные и беспардонные” претенденты на получение в стране убежища ставили в ручьях и парках силки на королевских лебедей, которых потом жарили и съедали.

Зная, что “убойную” тему можно использовать не раз и не два, “Сан” на следующий день поместила статью “А теперь претенденты на убежище подсекают рыбку”, на сей раз про то, как банды пришлых браконьеров “опустошают озера и реки”, вылавливая охраняемые виды рыбы, которую, как и лебедей, опять же съедают. Ну а в довершение всего

“Сан” сообщила, что и “гусей тоже режут, чтобы употребить в пищу”.

Летом в западных странах для газетного бизнеса наступает “мертвый сезон” – в это время практически нет сенсационных новостей и колонки заполняются легковесными материалами.

Если бы указанные опусы “Сан” появились лишь по этой причине, их можно было бы спокойно проигнорировать, тем более что другая британская газета, “Индепендент”, сообщила, что все эти истории – неправда.

Однако беда в том, что “шашлычные” статьи на самом деле лишь часть вызывающего глубокую обеспокоенность ежедневного потока часто оскорбительных, а временами и просто ксенофобских материалов, льющегося из “желтых” изданий, которые прямо-таки с удовольствием живописуют развернувшуюся битву – какой она видится им – между все новыми волнами “липовых искателей убежища” и незадачливыми “мягкотелыми” британцами.

Все – и правительство, и средства массовой информации, и общественность – сходятся в том, что перед Британией действительно встала проблема иммиграции.

Но заголовки “желтых” изданий делают поистине черное дело, внося ядовитую струю в обсуждение реального вопроса: как решать крайне сложную и быстро меняющуюся глобальную проблему миграции, которая касается не только ищущих убежища лиц и беженцев и поиска оптимальных путей их защиты, но и часто связана с перемещениями миллионов ищущих лучшей жизни экономических мигрантов, безжалостной торговлей людьми, приносящей многомиллиардные прибыли, а также глобальными последствиями борьбы с терроризмом.

В этом номере журнала, тема которого – “Меняющийся характер защиты”, рассматриваются положение беженцев в разные исторические периоды и способы их защиты.

Массовое бегство людей от преследования происходило всегда. И неизменно во все времена использовался террор, чтобы убивать, калечить и запугивать миллионы мирных жителей.

Новое состоит в том, что на эти извечные проблемы наложились реалии нашего времени – беспримерные скорости передвижения, быстрое действие средств связи, появление беспрецедентно огромного числа людей, ищущих лучшей жизни, – все это глобально за несколько лет породило сегодняшний глобальный вал тревоги и неуверенности.

Тем не менее и теперь, более чем 50 лет спустя после своего создания, УВКБ ООН считает, что такой испытанный и надежный инструмент, как Конвенция о статусе беженцев 1951 г., хотя и с некоторыми добавлениями, остается краеугольным камнем их защиты. Недавно Верховный комиссар Руд Любберс выступил с рядом инициатив, направленных как на усиление действий по выполнению Конвенции, так и на достижение заветной цели – подобно поиску легендарной “чаши Грааля” – найти долговременные и обеспечивающие безопасность решения для покинувших родные места людей.

В конце концов, как отметил г-н Любберс, “лучше приблизить безопасность к людям, чем людей к безопасности”.



Редактор:
Рэй Уилкинсон

Авторы:
Кэрол Бэчелор, Рупер Кольвиль,
Волкер Терк

Помощник редактора:
Вирджиния Зекрия

Фотоотдел:
Сьюзи Хоппер,
Анна Кельнер

Макет-дизайн:
Vincent Winter Associés

Производственный отдел:
Франсуаза Жаккуд

Фотоклише:
Aloha Scan - Geneva

Отдел распространения:
Джон О'Коннор, Фредерик Тиссо

Карты:
Сектор картографии УВКБ ООН

Исторические документы:
Архив УВКБ ООН

Журнал **"БЕЖЕНЦЫ"** издается Отделом общественной информации Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Взгляды, выраженные авторами, не обязательно отражают взгляды УВКБ ООН. Используемые обозначения и карты не подразумевают выражения какого-либо мнения или признания со стороны УВКБ 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 УВКБ ООН и на фотографа. Фотографии на глянцевой 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 — 228 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 первой и последней сторонах обложки:
Плакаты, посвященные беженцам.

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



4 Защита беженцев столь же стара, как и само бегство. Но, по мере того как кризисы становятся все сложнее и появляются новые проблемы (такие, как в Либерии, см. фото), характер защиты также должен меняться в соответствии с новыми реалиями. В статье на тему номера анализируются эти изменения.



22 Беженцы часто теряют все, что имели. Но если им удастся получить доступ к самому ценному ресурсу — воде, это становится их первым шагом на пути к новой жизни.



24 Выдача необходимой документации некоторым из примерно 3 млн. оставших свои дома людей в Колумбии — одна из основных форм их защиты.

БЕЖЕНЦЫ

№ 1 3 2 - 2 0 0 3

2 ОТ РЕДАКЦИИ

Как решать крайне сложную и быстро меняющуюся глобальную проблему миграции.

4 ТЕМА НОМЕРА

Застарелые проблемы в сочетании с новыми реалиями за короткий срок стали причиной озабоченности и тревоги в связи с судьбой беженцев и ищущих убежища лиц и с обеспечением их защиты.

Рэй Уилкинсон

Экскурс в историю

Коротко о защите беженцев в разные времена.

Переселение

Для немногих: возможность начать новую жизнь в новой стране.

Без гражданства

Люди без родины, без официального статуса и даже без права хоронить близких.

Такая работа

Защита означает все — от предотвращения изнасилований до обеспечения подвоза керосина.

Джек Редден

МККК

Не слишком ли много организаций пытаются помочь внутренне перемещенным лицам? Точка зрения Международного комитета Красного Креста.

Айан Пайпер

21 СОБЫТИЯ В МИРЕ

Ангола

После десятилетий войны начинают пробиваться ростки мира, казавшегося невозможным.

Фернандо дель Мундо

Вода

Для беженцев, как ни для кого другого, вода — это возвращение к жизни.

Колумбия

Тяжелейший в Западном полушарии гуманитарный кризис дорого обходится коренным жителям и бедным районам.

Уильям Спиндлер

Фотоочерк

Перемещенные дети Колумбии запечатлевают моменты своей жизни.

30 ДОСЛОВНО



“С ТРАШНУЮ ЦЕНУ ПРИДЕТСЯ ЗАПЛАТИТЬ ЗА ТОТ ХАОС, к которому привела политика открытых дверей в области предоставления убежища, – метала недавно громы и молнии английская газета “Сан”. – Механизм бомбы замедленного действия уже запущен”. Ее конкурент, газета “Дейли мейл”, пугала: “Массовый приток ВИЧ-инфицированных искателей убежища переполняет больницы..., и не исключено, что придется отменять плановые операции британских пациентов”. “Дейли экспресс” взяла несколько иную ноту: “Сотрудники иммиграционных служб практически уже и не пытаются остановить хлынувший в Британию поток фиктивных искателей убежища”. На следующий день “Экспресс” усилила тактику запугивания, сообщив читателям, что не менее “73 млн. человек получат право жить и работать в Британии, когда их страны вступят в будущем году в Европейский союз”.

Это была обычная неделя постоянной кампании в бульварной прессе, характер которой продемонстрировал еще один автор, заклеймивший Британию “как безрассудную (глупую) страну в том, что касается отношения к иммигрантам и ищущим убежища”.

“Нет, я говорю не о том, что мы пускаем каждого встречного и поперечного, или о том, что мы даем им всем немалые средства в порядке оказания правовой помощи, чтобы они могли бороться против депортации, и не о том, что мы предоставляем им места в широким отелях, социальное обеспечение, а потом – работу и жилье, – рассуждает этот автор, Килрой. – Нет, что действительно демонстрирует, сколь безрассудными и глупыми мы стали, так это то, что теперь мы предоставляем жилье в муниципальных домах и даем государственные пособия тем, кто планирует отравить нас смертоносным ядом”.

На другом конце континента итальянцы следили за тем, как флотилия утлых суденышек переправляла нелегалов из Африки на остров-курорт Лампедуза. Говорят, один высокопоставленный итальянский чиновник потребовал, чтобы военные корабли открывали огонь по приближающимся судам, многие из которых тонули, не достигнув берега. Один местный житель, возбужденно наблюдавший за прибытием очередного судна, кричал прибывшим: “Правительству надо бы погрузить их всех в один большой корабль и отбуксировать его к дому Берлускони (премьер-министра) в Риме”.

В одном из докладов так говорится об ужасных условиях, в которых нелегалы пытались добраться до европейской земли обетованной: “Набившись в большом числе в тесные помещения, после многих дней, проведенных в море в ужасной грязи, они цепляются за надежду на лучшее будущее. В конце этого зловонного путешествия от болезней страдали целые семьи. Для того ли люди покинули родину, забрав с собой все, что имели? Полицейские ожидали их в масках, чтобы защититься от болезней и отвратительного запаха человеческих страданий”.

ПРАВО СИЛЬНОГО

А в это время в Африке сотни тысяч мужчин, женщин и детей в страхе прятались в руинах, в которые теперь превратилась Монровия, столица Либерии, пытаясь укрыться от очередных боев в ходе непрекращающейся в этой стране гражданской войны. “При наличии огромного количества оружия господствует право сильного,

A close-up photograph of a group of African children. In the center, a young boy with a serious expression looks directly at the camera. To his right, another child's face is partially visible, also looking forward. In the foreground, two more children are seen, one looking slightly to the side and another looking towards the camera. The background is filled with the hands and parts of clothing of other people, suggesting a crowded setting. The overall mood is one of hardship and displacement.

Миллионы людей были убиты или бежали из родных мест в результате войны в Демократической Республике Конго — самой кровавой бойни из всех известных в истории Африки. Большинство беженцев лишены какой бы то ни было защиты.

*Пересмотр
программ
защиты
миллионов
людей в более
сложное время*

Старые проблемы... НОВЫЕ РЕАЛИИ

Рэй Уилкинсон

и его жертвами становится ни в чем не повинное гражданское население”, – сокрушался Верховный комиссар Рууд Любберс, перед тем как туда начали прибывать силы по поддержанию мира, чтобы попытаться прекратить эту кровавую бойню.

В Тихоокеанском регионе проблемой дня оставалось удержание детей на небольшом острове под названием Науру. Руководители организации “Международная амнистия” провели демонстрацию перед домом премьер-министра Австралии Джона Ховарда с требованием освободить 112 юных заключенных с Науру из лагеря в прибрежной зоне, созданного в 2001 г. для содержания людей, снятых с судов, на которых они пытались добраться до Австралии.

Правительство яростно защищало свою иммиграционную политику от всеобщей критики, но, требуя освобождения детей, представители “Амнистии” заявили: “Мы считаем австралийское правительство одним из ведущих защитников прав человека, но когда детей продолжают удерживать, становится очевидным реальным факт – практика отличается от того, что прописано в законах”.

Как никогда прежде тяжелое положение, в котором во время бегства находятся люди – беженцы, лица, ищущие убежища, экономические и экологические мигранты, – незаметно стало обычным явлением во всех частях планеты. Эта проблема обсуждается в коридорах власти от Парижа до Пекина. Жители одного городка в сельской местности в штате Южная Каролина с тревогой ожидают прибытия группы беженцев из Африки. Маленькое государство Бурунди по-прежнему остается в руинах и страдает от ран после затянувшегося на десятилетия конфликта, в ходе которого были безжалостно убиты или вынуждены спасаться бегством сотни тысяч людей. Науру, одна из самых крошечных республик в мире, была втянута в эту проблему, принимая, в силу экономической необходимости, от Австралии дары от ее щедрот... и группы прибывающих туда морем нежелательных лиц.

От позиции по этому вопросу зависят судьбы правительств, а также взлет или падение политической карьеры отдельных деятелей. В некоторых странах, например в Британии, эта проблема приобрела такую остроту, что теснит в заголовках газет и сообщениях СМИ Дэвида Бэкхема, суперзвезду и футбольного кумира, каждый шаг которого отслеживается и снимается армией штатных фотографов и папарацци.

Столицы разных государств, гуманитарные организации и агентство ООН по делам беженцев, блюститель Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., оказались втянутыми в этот вихорь, с раз-

ной степенью успеха пытаясь адаптировать свои системы, политику и приоритеты к быстро меняющимся обстоятельствам.

СЕРЬЕЗНЫЕ СДВИГИ

Но почему представляется, что все так сильно изменилось в начале нынешнего тысячелетия, и действительно ли ситуация настолько вышла из-под контроля, если верить всему тому, что столь широко и уверенно утверждает пресса?

Массовое бегство людей – явление отнюдь не новое. Издревле целым народам приходилось покидать свои дома и страны во время конфликтов. Даже в последние десятилетия около 10 млн. человек бежали в начале 1970-х гг. из Восточного Пакистана в Индию, что стало крупнейшим в современной истории единовременным перемещением людей. Еще миллионы людей были вынуждены оставить родные места в Юго-Восточной Азии, Африке и Европе.

И хотя понятие “террор” будет ассоциироваться с нападениями на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г., это оружие тоже применялось с давних времен, для того чтобы убивать, калечить и изгонять миллионы терроризированных мирных жителей.

Новое же состоит в том, что на старые проблемы за короткий промежуток времени наложилось новое реалии и родилось то, что некоторые страны воспринимают как беспрецедентную угрозу их суверенитету и безопасности, а также стабильности во всем мире.

Благодаря совершенствованию средств связи мир чуть ли не в одночасье стал меньше. Такие страны, как Соединенные Штаты или Австралия, которые в силу своей географической изоляции могли как бы со стороны наблюдать за потрясениями где-то там, в отдаленных местах, сегодня оказались на линии фронта. Теперь с точки зрения западного мира кризисы в Афганистане, Ираке или на Гаити выглядят куда ближе к собственному дому, чем всего несколько лет назад.

Для Европы крупномасштабные передвижения беженцев не в новинку, особенно во время и после двух мировых войн, но сегодня правительства европейских стран чувствуют, что уже недостаточно контролируют ситуацию, что непредсказуемый характер миграции представляет собой угрозу, когда набитые людьми суда из Африки или мигранты с востока,двигающиеся по проторенным контрабандистским маршрутам, стремятся пробиться сквозь все более высокие барьеры, которые возводит этот континент, чтобы отгородиться от них.

В действительности во всем мире численность лишившихся крова людей, которыми занимается УВКБ ООН, снизилась с рекордного уровня 27 млн. человек в 1994 г. до нынешних 20 млн., но это лишь одна сторона проблемы.

По разным оценкам, от 20 млн. до 25 млн. гражданских лиц перемещены внутри собственных стран. Эти люди находятся в отчаянном положении, почти не вызывают сочувствия и не пользуются защитой мирового сообщества, но потенциально могут стать частью следующего крупномасштабного исхода.

Пользуясь преимуществами все более доступной связи и сокращающихся расстояний, с места на место постоянно передвигаются еще и миллионы так называемых экономических мигрантов.



CORBIS/HULTON-DEUTSCH COLLECTION

Нынешний режим защиты беженцев начал складываться сразу же после Второй мировой войны, когда было создано УВКБ ООН; тогда его задачей была помощь беженцам, таким как эти гражданские лица в репатриационном центре.

КАК НИКОГДА ПРЕЖДЕ ТЯЖЕЛОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, В КОТОРОМ ВО ВРЕМЯ БЕГСТВА НАХОДЯТСЯ ЛЮДИ – БЕЖЕНЦЫ, ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ МИГРАНТЫ, – НЕЗАМЕТНО СТАЛО ОБЫЧНЫМ ЯВЛЕНИЕМ ВО ВСЕХ ЧАСТЯХ ПЛАНЕТЫ.

Защита беженцев в разные времена

■ **Люди были вынуждены бежать** из родных мест еще в те давние времена, когда только возникали человеческие сообщества. К счастью, традиция предоставления убежища является почти столь же древней, что и бегство. В старинных религиозных текстах часто встречается слово греческого происхождения *asylum*, которое означает “без захвата”, “без насилия”, “без разорения”. Платон писал: “Чужеземец и его семья, разлученные со своими соплеменниками, должны быть особенно любимы людьми и богами”.

■ **Иногда те или иные государства либо отдельные лидеры брали на себя бремя** помощи потерявшим родину людям. Тесей, царь Афинский, поучая, говорил царю Фив Эдипу: “Как и ты, я всегда буду помнить, что вырос в чужом доме в чужой стране. Мне угрожали смертельные опасности. Поэтому, когда у меня просят гостеприимства, как ты сейчас, я просто не могу остаться безучастным”.

■ **Международное сознание начало формироваться** в начале XX в., и тогда усилия по оказанию помощи беженцам приобрели всемирный характер. В 1921 г. Лига Наций, предтеча Организации Объединенных Наций, назначила известного норвежского полярного исследователя Фритьофа Нансена первым в истории Верховным комиссаром по делам беженцев, поручив ему оказать содействие примерно 800 тыс. беженцев, главным образом из России.

■ **Тогда же начал формироваться свод положений международного права в отношении беженцев.** Первым таким документом стала Конвенция Лиги Наций о международном статусе беженцев 1933 г. В 1938 г. была принята Конвенция относительно статуса беженцев.

■ **Лига Наций прекратила свое существование в конце Второй мировой войны.** В хаосе во время этой войны и после нее первой организацией такого рода стала Администрация по оказанию помощи и реабилитации, которая помогла вернуться на родину 7 млн. бе-

женцев и представителей других групп, а несколько позднее Международная организация по делам беженцев переселила свыше 1 млн. беженцев по всему миру.

■ **В 1948 г. была провозглашена Всеобщая декларация прав человека,** а год спустя появилась четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войн.

■ **Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев** — учреждение, “совершенно аполитичное по своему характеру”, — было создано в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1950 г. в основном для оказания помощи примерно 1 млн. беженцев военного времени, все еще скитающихся по Европе. 28 июля 1951 г. была принята Конвенция о статусе беженцев, которая стала главной правовой основой деятельности УВКБ ООН.

■ **Это было первое международное соглашение** по главным аспектам жизни беженцев. В ней дано определение понятия “беженец”, изложены основные права беженцев, включая такие, как свобода вероисповедания и передвижения; в то же время указаны и обязанности беженцев по отношению к принимающему их государству. В одном из ключевых положений Конвенции специально оговаривается, что беженцев нельзя возвращать или “выдворять” в страну, где они могут подвергаться преследованиям.

■ **Первоначально сфера применения Конвенции была умышленно сужена.** Ответственность государства ограничивалась европейскими беженцами; ее действие не распространялось на лиц, которые покинули свою страну после 1 января 1951 г. Но, поскольку “проблема беженцев” приобрела глобальный характер, стало очевидно, что Конвенция нуждается в усилении. В 1967 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Протокол, касающийся статуса беженцев, который фактически снял временные и географические ограничения, содержащиеся в первоначальном документе 1951 г.

■ **В 1969 г. тогдашняя Организация африканского единства (ОАЕ)** приняла собственную, либеральную по характеру, конвенцию о беженцах. Впервые был принят юридический документ, в котором понятие “беженец” распространялось на людей, бежавших из родных мест большими группами, спасаясь от внешней агрессии, оккупации или иностранного господства. В конвенцию был включен ныне повсеместно признанный принцип “добровольности” репатриации. Вслед за этим документом были приняты другие аналогичные региональные соглашения, включая Картаженскую декларацию 1984 г., подписанную странами Латинской Америки.

■ **В первые сорок лет своей деятельности** УВКБ ООН работало в непосредственной близости от театра военных действий, помогая беженцам попытаться начать жизнь сначала, как только они оказывались в безопасности в определенных странах. Однако в начале 1990-х гг. характер его работы резко изменился из-за усложнения конфликтных ситуаций: персонал агентства стал работать непосредственно в районах военных действий, таких как север Ирака и Балканы.

■ **Террористические нападения 11 сентября 2001 г.** в Нью-Йорке и Вашингтоне привели к поистине тектоническим сдвигам в мировой политической и военной деятельности. Под руководством США началась война с терроризмом, в частности военные действия в Афганистане и Ираке. Это имело самые серьезные последствия для миллионов людей. Более 2 млн. гражданских лиц в Афганистане смогли вернуться к очагам предков после создания в стране нового правительства, но много других беженцев попали в жесткие тиски новых ограничений в предоставлении убежища, введенные многими странами в целях безопасности.

■ **Верховный комиссар Рууд Любберс** назвал встречу в декабре 2001 г. в Женеве самым важным за последние полстолетия совещанием по делам беженцев: на нем были представлены не только все подписавшие Конвенцию государства,

но и другие страны, неправительственные организации и эксперты. Участники совещания вновь подтвердили “решимость полностью и эффективно выполнять свои обязательства в соответствии с Конвенцией 1951 г. и/или Протоколом 1967 г.”, обещали “заниматься причинами исхода беженцев, а также предотвращать его”.

■ **Эта конференция была convocана в рамках осуществляемого УВКБ ООН процесса** под общим названием “Глобальные консультации по международной защите беженцев”. Их результатом стало создание документа “Повестка дня в области защиты”; фактически это свод руководящих принципов, следуя которым правительства и гуманитарные организации могут повсеместно улучшить защиту беженцев.

■ **В связи с данной Повесткой дня** Любберс выступил также с рядом новых инициатив с целью усилить защиту беженцев в проблемных областях, которые не были изначально предусмотрены составителями Конвенции; постараться ликвидировать так называемый “разрыв” между помощью беженцам в чрезвычайных ситуациях и долгосрочными целями в области развития на благо беженцам и разоренным общинам, а также содействовать, где это необходимо и возможно, интеграции или переселению перемещенных лиц.

■ **Пик деятельности УВКБ ООН пришелся на 1994 г.,** когда бушевал конфликт на Балканах и когда миллионы людей бежали от геноцида в Руанде и из других горячих точек в Центральной Африке. УВКБ ООН оказывало тогда содействие и обеспечивало защиту примерно 27 млн. людей. В настоящее время агентство продолжает оказывать помощь более 20 млн. гражданских лиц. С 1950-х гг. агентство помогло 50-60 млн. людей начать новую жизнь и было дважды удостоено Нобелевской премии мира за усилия, как сказал первый Верховный комиссар УВКБ ООН Геррит Ян ван Хевен Гудхарт, создать такую среду, “в которой люди в каждой стране, точнее, любая группа людей могли бы жить без страха и нужды”. ■

Контрабандисты и торговцы людьми наладили многомиллионный бизнес и готовы переправить кого угодно куда угодно, лишь бы они могли заплатить за проезд, а это зачастую огромные деньги.

Системы регулирования иммиграции и предоставления убежища в развитых странах временами просто не справлялись с возросшей нагрузкой, когда пытались контролировать все возрастающий поток людей и отделять тех, кто действительно нуждается в помощи, от тех, кто просто ищет лучшей жизни в чужих краях.

Войны стали более беспорядочными и грязными. Некоторые из них, такие как войны в Судане и Анголе, превратились в “затяжные” кризисы, которые продолжаются десятилетиями и разрешить которые становится все труднее.

Терроризм, а затем и война Вашингтона с терроризмом приобрели глобальный масштаб, развернувшись повсюду – от материковой части Соединенных Штатов, через Европу, Ближний Восток и Африку до некогда идиллического рая, острова Бали, – усиливая подозрительность по отношению к любому “иностранцу”, обращающемуся за помощью.

ВЗРЫВООПАСНЫЙ КОКТЕЙЛЬ

Это перемещение настоящих беженцев, ищущих убежища лиц и экономических мигрантов, чувство неизвестности в ожидании возможных новых нападений, всемирные масштабы деятельности торговцев людьми и контрабандистов, предпринимаемые развитыми странами усилия по укреплению своих границ и жесточайшие иммиграционные правила смешались во взрывоопасный коктейль страха, тревоги и, зачастую, ксенофобии.

Верховный комиссар Рууд Любберс отверг апокалиптические прогнозы некоторых политиков и СМИ и настаивал на том, что такие основополагающие документы, как Конвенция о статусе беженцев 1951 г., остаются краеугольным камнем для мер по защите самых уязвимых людей в мире.

Он также признал, что его организация в определенном смысле оказалась “на распутье”, и теперь приходится вырабатывать новые стратегии предоставления защиты, в том числе совершенствование Конвенции о статусе беженцев, укрепление международного сотрудничества, более справедливое распределение бремени между государствами, а также увеличение помощи наиболее бедным из принимающих беженцев стран.

Волкер Терк, руководитель группы по политике в области защиты и оказанию правовой помощи УВКБ ООН, назвал нынешнее положение в деле обеспечения защиты “значительно более сложным и требующим большего напряжения сил”, чем всего несколько лет назад.

Однако пересмотр политики в области защиты ввиду необходимости решать новые проблемы – тоже не новое явление.

Принцип предоставления убежища восходит к тем же временам, что и первое переселение народов, и с тех пор методы обеспечения защиты постоянно адаптировались к реалиям времени.

Сначала предоставление убежища несчастным людям было прерогативой могущественных царей или отдельных стран.

Как сказал афинский царь Тесей царю Фив Эдипу, “как и ты, я всегда буду помнить, что вырос в чуждом доме в чуждой стране. Мне угрожали смертельные опасности. Поэтому, когда у меня просят гостеприимства, как ты сейчас, я просто не могу остаться безучастным”.

Только в XX в. у стран начало развиваться международное мышление. Лига Наций, предшественница

Организации Объединенных Наций, назначила первого Верховного комиссара по делам беженцев в 1921 г. Вслед за этим появились еще две организации – Управление Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и реабилитации и Международная организация беженцев (МОБ), и, наконец, в 1950 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила УВКБ ООН.

В то же время началось формирование норм международного гуманитарного права и положений международного права в отношении беженцев. В частности, в 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека, а через год – четвертая Женевская конвенция, в которой предусматривалась защита гражданских лиц, пострадавших от военных действий.

28 июля 1951 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Женевскую конвенцию о статусе беженцев, что стало удобной точкой отсчета для оценки повсеместного правового режима беженцев в современном мире.

Хотя данная Конвенция была первым подлинным международным соглашением, касающимся беженцев, она носила преднамеренно ограниченный характер. Окончательный вариант документа в принципе касался примерно 1 млн. беженцев в Европе, которые лишились крова до 1 января 1951 г. Составители документа сочли, что “правительствам было бы трудно подписать чек на предъявителя без указания суммы и взять на себя обязательства по отношению к будущим беженцам неизвестного происхождения и численности”.

В этом документе не упоминались право на убежище и такие вопросы, как преследование по признаку пола. Создатели Конвенции (все – мужчины) не специально опустили эту категорию. В те далекие времена над этой проблемой просто еще не задумывались.

За прошедшие с тех пор десятилетия многие проблемы были заполнены международным правом, региональным и национальным законодательством; принимались и другие меры, поскольку число беженцев неуклонно росло, а кризисы принимали глобальный и все более сложный характер.

Были разработаны национальные системы предоставления убежища, наблюдение за которыми осуществляло УВКБ ООН. В настоящее время широко распространено мнение о том, что жертва гендерного насилия при некоторых обстоятельствах подпадает под определение беженца.

Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев, фактически отменил прежний крайний срок действия – 1951 г. – и географические ограничения, содержащиеся в Конвенции. Два года спустя Организация африканского единства приняла собственную конвенцию о беженцах, которая содержала ныне повсеместно признанный принцип “добровольной” репатриации.



UNHCR / S. HOPPER / CP / GVA-2001

Самое важное за полвека совещание по беженцам прошло в Женеве в декабре 2001 г. Его участники подтвердили значение Конвенции о статусе беженцев 1951 г.



© S. SALGADO / ZRE - 1994

Были выработаны решения по временному урегулированию некоторых кризисов. Сразу же после затаившейся на долгие десятилетия войны в Индокитае был разработан весьма сложный пакет документов под названием Всеобъемлющий план действий (ВПД), определявший конкретные роли всех основных сторон. Его ключевым элементом, который использовался и при дальнейших конфликтах, таких как в Боснии, была выработка принципа предоставления временного убежища или защиты, в соответствии с которым государства одного региона соглашались принимать большое число спасающихся бегством гражданских лиц с условием, что со временем они вернутся домой или переселятся в другое государство.

ПЕРЕЛОМНЫЙ МОМЕНТ

1990-е гг. в определенном смысле стали для УВКБ ООН переломными. С окончанием эпохи «холодной войны» изменился сам характер войн. Вместо традиционных конфликтов стали все чаще возникать еще более варварские и неуправляемые внутренние кризисы.

Прежде агентство по делам беженцев работало на периферии войны, помогая беженцам, когда они уже были в безопасности в соседней стране. Но после таких войн, как первая война в Персидском заливе, войны в Боснии и в районе африканских Великих озер, оперативный персонал разворачивал свою деятельность в самом центре этих конфликтов нового типа. УВКБ ООН расширило штат своих сотрудников и

приняло на себя дополнительные обязанности, включая организацию автоколонн по доставке помощи, переброску беженцев по воздуху, проведение специальных программ, восстановление больниц и школ, ремонт дорог.

Но за всей этой деятельностью долгие годы скрывалась бомба замедленного действия как внутри самого УВКБ ООН, так и на уровне правительств и других гуманитарных организаций.

Этой бомбой была проблема защиты.

Сторонники новой «сверхроли» организации утверждали, что вся ее деятельность «связана с защитой». Чтобы считать, что беженцы уже вне опасности, надо было прежде всего предоставить им такие вещи первой необходимости, как крыша над головой, пища и вода, а уже потом начиналась работа по оказанию им помощи в восстановлении нормальной жизни. Для детей беженцев требовались программы обучения. После их возвращения домой нужны были программы содействия реинтеграции беженцев и помощи тем общинам, в которые они возвращались.

В отсутствие других организаций УВКБ ООН взяло на выполнение многих из этих задач на себя, и к нему все чаще обращались с просьбами об оказании помощи миллионам людей, перемещенных внутри своих стран, у которых не было международного «крестного», чтобы защитить их.

Хотя мало кто оспаривал необходимость всех этих программ, велись и все еще ведутся дискуссии о том, включает ли мандат УВКБ ООН такие виды деятель-

В 1990-е гг. УВКБ ООН предоставило питание, воду и медикаменты огромному числу людей на Ближнем Востоке, в Африке и на Балканах. Критики же утверждают, что агентство игнорировало свою основную задачу — защиту беженцев.

НОВОЕ СОСТОИТ В ТОМ, ЧТО НА СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗА КОРОТКИЙ ПРОМЕЖУТОК ВРЕМЕНИ НАЛОЖИЛИСЬ НОВЫЕ РЕАЛИИ И РОДИЛОСЬ ТО, ЧТО НЕКОТОРЫЕ СТРАНЫ ВОСПРИНИМАЮТ КАК БЕСПРЕЦЕДЕНТНУЮ УГРОЗУ ИХ СУВЕРЕНИТЕТУ И БЕЗОПАСНОСТИ, А ТАКЖЕ СТАБИЛЬНОСТИ ВО ВСЕМ МИРЕ.

“Я чувствую себя, как прозревший слепой”

Переселение дает возможность начать новую жизнь, но эта система начинает рушиться

“**Н**е могу верить, что меня хотят здесь принять, — сказал через переводчика Мохамед Муктар, выйдя из самолета в городе Сиракузы, штат Нью-Йорк. — Это Бог захотел, чтобы я попал в Америку”.

До того как столь невероятное путешествие стало возможным, этот африканец, потеряв всякую надежду, ждал более 10 лет. Наконец, после длительных проволочек и трудных согласований он был отправлен в это путешествие. После полуарабского положения в течение всей жизни и многих лет, проведенных в глинобитной хижине в огромном лагере беженцев в районе Африканского Рога, — в урбанистическую Америку с ее радостями и проблемами, которые ему и не снились.

Муктар оказался одним из примерно 12 тыс. так называемых сомалийских банту, которые могут в течение ближайших месяцев проделать аналогичное путешествие из Восточной Африки в почти 50 мест в США.

Верховному комиссару Рууду Любберсу хотелось бы увеличить число беженцев, которые ежегодно переселяются на постоянное жительство в 17 стран (таких, как Соединенные Штаты, Канада и Австралия), традиционно принимающих беженцев, в рамках общих усилий по улучшению защиты более чем 20 млн. людей, о которых сегодня заботится возглавляемое Любберсом агентство.

Несомненно, организация переезда сомалийских банту — самая амбициозная из когда-либо предпринимавшихся программ переселения беженцев из Африки. Она ознаменовала успешное завершение более чем десятилетних усилий УВКБ ООН по поиску для этих людей новой родины, но при этом ярко высветила проблемы, с которыми сталкиваются беженцы в период возрастающего недоверия к иностранцам.

Как сообщило УВКБ ООН, в 2002 г. после террористических нападений на Соединенные Штаты число успешных переселений непосредственно под эгидой агентства сократилось на 56%.

Хотя Вашингтон и согласился принять в том году 70 тыс. беженцев, из-за ужесточения мер безопасности въехать в страну смогли только 26 300 человек.

И если в некоторых американских населенных пунктах жители принимали переселенцев-банту хорошо, в других, ссылаясь на экономические и социальные трудности, отнюдь не горели желанием видеть иностранцев в своей среде.

Сомалийские банту — это потомки тех, кто в XVIII—XIX вв. были захвачены арабами на территориях нынешних Танзании и Мозамбика, а затем через большой невольничий рынок в Занзибаре проданы в районы Персидского залива, Ближнего Востока, а некоторые в Сомали — в район Африканского Рога.

После краха Сомали в начале 1990-х гг. в результате разгрома насилия и кровопролития в ходе гражданской войны тысячи банту, все еще живших на положении феодалных рабов, бежали, наряду с тысячами сомалийцев, в соседние страны, в основном в Кению.

НОВОЕ НАЧАЛО

Жизнь под палящим солнцем в лагере беженцев была во многом еще труднее, чем их прежнее существование, но банту четко дали понять представителям УВКБ ООН, что большинство из них никогда не вернутся в Сомали, даже если там восстановится мир. Все десять лет изгнания Танзания и Мозамбик — их историческая родина — отказывались принять этих банту. Наконец, их решили принять Соединенные Штаты.

Конечно, были неизбежные задержки и проволочки. Оказалось, что некоторые

семьи разобщены. Беженцы, на которых не распространялась данная программа переселения, были настроены враждебно. Банту-переселенцев перевели из их лагеря в более безопасное место на севере Кении, где они не только получили окончательное разрешение, но и усвоили кое-что необходимое для повседневной жизни в принимающей стране. Ведь прежде они понятия не имели, как включать электричество, пользоваться душем или лифтом.

В графстве Дюпэйдж, штат Иллинойс, жители задрали первых приехавших банту продуктами, одеждой и игрушками. В городе Финикс, штат Аризона, семье из девяти человек 42-летнего Хассана Мбервы была предоставлена просторная квартира. Впервые войдя в супермаркет, он был так ошеломлен его размерами, что смог только прошептать: “Это не меньше Какумы” (лагеря беженцев, в котором живут 40 тыс. человек). Арбай, 14-летней дочери Мбервы, не привыкшей ездить в автомобиле, из-за тошноты пришлось каждое несколько минут пользоваться пластиковым пакетом.

В других же населенных пунктах к гостям отнеслись настороженно. В городе Кэйс, штат Южная Каролина, жители опасались, что из-за детей переселенцев, которые не умеют читать и писать по-английски, снизится общая успеваемость и, соответственно, рейтинг их школ. Наплыв переселенцев, по их мнению, может создать проблемы для полиции, а также понизить цены на недвижимость.

В городе Бёрлингтон, штат Вермонт, бывший член законодательного собрания штата Барбара Кехэйя предостерегает: “Если уж мы испытываем трудности с образованием наших детей, то беженцы окажутся слишком большой обузой для общины”.

Городской совет города Холиоук в штате Массачусетс несколько месяцев назад принял весьма показательную резолюцию, в которой просил федеральное правительство не размещать на его территории беженцев-банту.

Но, как известно, беженцы — народ цепкий и оптимистичный (см. № 128 журнала “Беженцы”). Как и Мохамед Муктар сразу после прилета в Соединенные Штаты, Абдуллат Хуссейн Абди верит в чудо: “Я чувствую себя, как прозревший слепой”. ■

Из африканского лагеря для беженцев — к новой жизни в Америке.



UNHCR/B.PRESS/CS/KEN-2002



UNHCR/H. CAUX/DP/USA-2003



СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ... НОВЫЕ РЕАЛИИ

ности, не пойдет ли это в ущерб выполнению его основной задачи – обеспечению защиты “в чистом виде”, а в практическом плане – имеет ли организация достаточно ресурсов для осуществления всего, за что она взялась.

В условиях напряженных бюджетов и сокращения штатов борьба по этому пункту продолжается. Акции типа отправки продовольственных конвоев в такие осажденные анклавы, как Сребреница в Боснии, обычно у всех на слуху, не сходят с телеэкранов, понятны донорам, их стоимость легко подсчитать бухгалтерам. А вот многомесячная кропотливая работа по содействию в разработке нового законодательства по вопросам убежища в далекой центральноазиатской столице или пристальное наблюдение в течение многих недель за положением маленькой группы уязвимых людей в Шри-Ланке – дело дорогостоящее и требующее времени, и результаты его трудно измерить.

Недавно во внутренней памятной записке по вопросам защиты эта проблема разъяснялась так: «Важно помнить, что обеспечение международной защиты – это специализированная служба, требующая большого штата сотрудников, которую нельзя ставить на одну доску с распределением предметов экстренной помощи и таким же образом оценивать количественно. Эту функцию труднее измерять, но фактически она-то и составляет смысл существования, “добавленную стоимость” УВКБ ООН».

ПОТЕРЯ КУРСА

УВКБ ООН и его роль в решении проблем защиты попали под огонь критики с разных сторон. Его обвиняли в том, что оно “отклонилось от курса” на обеспечение защиты, ослабив внимание к своим основным обязанностям или вовсе игнорируя их, в погоне за проектами, которые могут реализовать другие организации. К тому же, в зависимости от точки зрения конкретного критика, агентство при этом либо не учитывает реальные проблемы государств, либо, наоборот, уступает их политическому давлению.

Правительства некоторых стран утверждали, что роль УВКБ ООН и сама Конвенция становятся все менее актуальными.

В разгар споров по поводу введения новых жестких ограничений на предоставление убежища в Австралии ее министр иммиграции и по делам этнических групп Филип Раддок заявил, что агентство по делам беженцев стало евроцентричным и что ему пора уже больше прислушиваться к мнению стран, оплачивающих его счета.

“Если из-за большого числа прибывающих на судах искателей убежища нам придется выделять все больше средств на решение этой задачи, у нас не хватит ресурсов для расширения деятельности УВКБ ООН”, – сказал он в одном интервью, заметив, что государства ежегодно тратят 10 млрд. долл. на проверку и другие процедуры, связанные с нелегальными иммигрантами.

Противники этой точки зрения утверждали, что на заботу о более чем 20 млн. людей УВКБ ООН ассигнована лишь десятая часть той суммы, которая тратится на эти цели по всему миру, и что если бы ему предоставлялось больше ресурсов на работу “на переднем крае”, это могло бы облегчить бремя, которое ложится на национальные структуры, ведающие вопросами убежища, и со временем снизить давление на их системы предоставления убежища.

ПРОГУЛКА В ПАРКЕ

Когда Волкер Терк был ответственным сотрудником по обеспечению защиты, он по пути в Боснию в 1997 г. вышел прогуляться в сад гостиницы “Вилла Блед” в Словении. “Это был один из обычных для балканского ноября серых, промозглых дней, но вдруг выглянуло солнце, и мы впервые увидели озеро и обошли его кругом”, – вспоминал он.

Он и его коллега Эрика Феллер, в то время заместитель директора, а сегодня директор подразделения УВКБ ООН по вопросам защиты, сходятся в том, что “мы стали крупной спасательной организацией и с легкой ушли в оказание помощи огромному числу лю-

Правительства видят угрозу в перемещении больших масс людей, таких как эти нелегальные иммигранты из Африки на тонущем корабле, которые пытались добраться до Италии.

УВКБ ООН И ЕГО РОЛЬ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ЗАЩИТЫ ПОПАЛИ ПОД ОГОНЬ КРИТИКИ С РАЗНЫХ СТОРОН. ЕГО ОБВИНЯЛИ В ТОМ, ЧТО ОНО “ОТКЛОНИЛОСЬ ОТ КУРСА” НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАЩИТЫ, ОСЛАБИВ ВНИМАНИЕ К СВОИМ ОСНОВНЫМ ОБЯЗАННОСТЯМ ИЛИ ВОВСЕ ИГНОРИРУЯ ИХ, В ПОГОНЕ ЗА ДРУГИМИ ПРОЕКТАМИ.

Девять миллионов призраков

*Друзей нет, жить негде, официального статуса нет.
Нелегко жить без гражданства*

Когда тысячи мирных жителей бежали в начале 1990-х гг. от кровопролитной гражданской войны в центральноазиатском государстве Таджикистан в соседний Кыргызстан, мало кто из них понимал, что их ждет двойная западня.

В одночасье некоторые из находившихся в изгнании людей оказались не только беженцами, но и — в силу чрезвычайно неблагоприятного стечения обстоятельств — также и практически лицами без гражданства (апатридами), т. е. людьми, у которых нет страны, которую они официально могут назвать своей и которую не признает своими гражданами ни одно государство.

Тогда обе эти страны только что обрели независимость после распада Советского Союза в 1991 г. Это был трудный период, когда каждая из них прилагала усилия, чтобы построить жизнеспособное и в полной мере суверенное государство. Кыргызстан принял закон о гражданстве вскоре после обретения независимости, а Таджикистан принял законы на этот счет в 1994 г. Людям предоставлялось гражданство соответствующей страны, если они имели там постоянное местожительство на дату вступления в силу ее законов о гражданстве.

Гражданские лица, бежавшие, спасаясь от войны, из Таджикистана между этими двумя датами, столкнулись с правовым кошмаром. Хотя многие из них были этническими киргизами, они прибыли в эту страну слишком поздно, чтобы претендовать на получение гражданства Кыргызстана. Таджикистан ввел свои правила получения гражданства несколько позже, но еще в то время, когда многие из этих гражданских лиц находились в качестве беженцев за пределами страны, а потому не могли претендовать и на таджикское гражданство.

Добро пожаловать в по-византийски казуистический, зачастую темный, нелегальный мир безгражданства, где люди лишены не только страны, которую они называли бы своей, и права на паспорт, но и имеют минимальный (а то и вовсе не имеют) доступ к осуществлению таких основных прав че-

проблема перемещения населения по-прежнему вызывает споры, имеется обширный комплекс положений международного права, региональных и национальных законов, позволяющих преодолеть этот глобальный кризис. Все больше внимания уделяется и бедственному положению смежной группы оставших свои дома людей, а именно 20–25 млн. лиц, перемещенных внутри своих собственных стран, так называемых ВПЛ (внутренне перемещенных лиц).

ОГРОМНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ

Несмотря на то что число лиц без гражданства по всему миру тоже очень велико (по наиболее обоснованным предположительным оценкам, примерно 9 млн. человек оказались выброшенными из мировой политической системы национальных государств), этой проблеме уделяется гораздо меньше внимания, и в целом она встречает меньше понимания.

По проблеме безгражданства имеются международные инструменты. Во Всеобщей декларации прав человека подчеркивается: “Каждый человек имеет право на гражданство”. Но, несмотря на то что 145 государств присоединились к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и/или к Протоколу 1967 г., только 55 стран подписали Конвенцию о статусе апатридов 1954 г. и еще меньшее число — 27 стран — Конвенцию о сокращении безгражданства 1961 г.

Поскольку порой сами споры по вопросам безгражданства вызывают перемещение населения и исход беженцев, а также потому, что другие проблемы исхода беженцев и безгражданства во многом пересекаются, в 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН обратилась к УВКБ ООН как к естественному партнеру ввиду отсутствия каких-либо других, “специализированных” по вопросам безгражданства организаций с просьбой предоставлять апатридам ограниченную правовую помощь. Семь лет назад она дала УВКБ ООН мандат на расширение его роли, с тем чтобы оно способствовало недопущению и ликвидации безгражданства во всемирном масштабе.

После того как 1400 собственных сотрудников агентства прошли инструктаж по вопросам безгражданства, оно оказало со-

Беженка из Таджикистана получает новый паспорт для своей семьи в Кыргызстане.

ловека, как право на образование, здравоохранение, политический выбор, и даже не могут, не имея документов, официально хоронить своих умерших близких. “Они — никто, политические призраки, без легального места жительства и страны, вообще неизвестно, кем их считать”, — сказал один эксперт по вопросам безгражданства.

Плачевное состояние, в котором находятся 10,4 млн. беженцев во всем мире, достаточно полно документировано, и хотя



действие в соответствующей подготовке участников всемирной сети юристов, судей, а также служащих правительственных и неправительственных организаций. УВКБ ООН вместе с более чем 60 правительствами принимало непосредственное участие в подготовке проектов или внесении поправок в законы о гражданстве, а вместе с такими региональными организациями, как Африканский союз, содействовало принятию резолюций по вопросам безгражданства.

В нынешнем году оно направило запросы 192 государствам, с тем чтобы впервые составить цельную общемировую картину безгражданства: проблем, с которыми сталкиваются страны, уже принятых ими законов и программ, а также того, какая им может потребоваться помощь со стороны УВКБ ООН. Результаты станут известны уже в этом году.

С того времени, как агентство начало работать в Восточной и Центральной Европе, оказывая помощь таким группам населения, как потомки 250 тыс. татар, насильственно депортированных Сталиным из Крыма в 1944 г., оно распространило свою деятельность и на другие районы мира, где нужна его помощь.

Более десяти лет назад на “крыше мира” примерно 80 тыс. этнических непальцев бежали в соседний Бутан (с тех пор их число выросло до 112 тыс.). Правительство Бутана заявило, что лишь очень немногие в этой группе являются гражданами Бутана и со временем им будет разрешена репатриация, а подавляющее большинство попадет в правовой вакуум безгражданства, если не удастся выработать компромиссное решение.

На другом конце света, в Западном полушарии, в таком же положении находятся от 250 тыс. до 500 тыс. этнических гаитян, живущих в Доминиканской Республике. Детям этих гаитян и детям от смешанных браков между гаитянами и доминиканцами часто отказывают в регистрации при рождении, лишая таким образом официально признания их существования. Детей периодически сгоняют в группы и бесцеремонно выдворяют через границу в Гаити.

В районе Африканского Рога во время недавней войны между Эфиопией и Эритреей почти 100 тыс. этнических эритрейцев были по приказу правительства Аддис-Абэбы арестованы и выдворены в Эритрею.

Имеющиеся материальные и людские ресурсы для оказания помощи этим и другим группам лиц без гражданства слишком малы. Например, в штате УВКБ ООН имеется всего один эксперт по вопросам безгражданства. Правительствам следует проявлять больше сочувствия, иначе миллионы людей могут навсегда остаться в положении отверженных.

Что же касается Кыргызстана, то там таким лицам протянули руку помощи. Страна изменила свой закон о гражданстве и предложила многим юридически не имеющим гражданства беженцам из Таджикистана новое гражданство и возможность начать новую жизнь. По крайней мере один маленький очаг бедствия ликвидирован. ■

дей, однако при этом нам стало труднее сосредоточиться на будничной, но сложной работе по обеспечению защиты. Нам нужно вновь стать движущей силой в деле защиты, вновь играть в нем ведущую роль, упреждать события, а не плестись в их хвосте”.

Из этого родилась идея проведения, как это было сначала названо, “трех раундов консультаций”. Идея возрождения системы защиты была так изложена в служебном документе: “УВКБ ООН проведет серию консультаций с экспертами и высокопоставленными представителями государственных органов о мерах по обеспечению международной защиты всем, кто в ней нуждается, для разработки всеобъемлющих правовых норм... Целью этого процесса является определение содержания и характера такой защиты без ущерба для международных документов по проблемам беженцев, сведение воедино международных элементов мандата УВКБ ООН и пересмотр процесса законотворчества в области международной защиты”.

Как добавила Феллер, “эти консультации будут прежде всего направлены на ликвидацию недочетов международной правовой основы”.

В последующие два года проходили заседания “круглого стола”, телеконференции и переговоры. Теперь этот процесс получил новое название – “Глобальные консультации”.

“Мы очень нервничали, – сказал Волкер Терк. – Сначала было много скептиков, предрекавших провал этого процесса”.

А вот что произошло на деле. Два года назад представители 162 стран, эксперты по проблемам беженцев и гуманитарным вопросам собрались в Женеве на самую важную за последние полвека международную встречу по проблемам беженцев и приняли историческую декларацию, подтвердившую актуальность Конвенции 1951 г. На этой встрече были признаны “непреодолимое значение”, а также “актуальность и гибкость” этого документа, который Любберс охарактеризовал как договор “о свободе от страха”.

“Несколько лет назад Конвенция подвергалась нападкам, – сказал Любберс. – Некоторые государства утверждали, что она устарела. Сейчас об этом нет и речи. Теперь никто не оспаривает ее непреходящую действенность”.

Воодушевленное этим одобрением и перенацеливанием Глобальных консультаций на задачи более практического характера, агентство сформулировало так называемую Повестку дня по вопросам защиты – программу, намечающую общие направления деятельности и критерии, которые правительства и гуманитарные организации будут использовать для повышения эффективности системы защиты.

По словам Волкера Терка, “сам факт, что удалось достичь того, чего мы достигли, был маленьким чудом. Мы восстановили доверие к себе. Недоброжелательное отношение ушло в прошлое”. Эрика Феллер сказала, что эта повестка дня стала “неотъемлемой частью языка, на котором говорят, и программы, в рамках которой работают государства на высшем уровне”.

Верховный комиссар Любберс выступил с рядом конкретных инициатив, направленных как на повышение действенности основополагающих документов и программ по вопросам защиты, так и на заполнение пробела, возникающего там, где кончается мандат УВКБ ООН по обеспечению защиты и в дело вступают другие организации, занимающиеся долгосрочной реабилитацией и вопросами развития применительно к возвращающимся беженцам.

ПОМОЩЬ

Хотя критики Конвенции и отказались от наиболее радикальных требований – ликвидировать договор ►

1951 г. или отказаться от участия в нем, – по общему мнению, положения Конвенции все же необходимо усовершенствовать.

Британский премьер-министр Тони Блэр сказал, что “ценности, воплощенные в этом документе, имеют непреходящее значение”, но при этом добавил, что “ввиду быстро растущей экономической миграции во всем мире, и особенно в Европе, очевидна необходимость установления надлежащих правил и процедур. Соединенное Королевство выступает в первых рядах сторонников реформирования – не провозглашенных в Конвенции ценностей, а того, как она действует”.

Одним из предложений было добавление к Конвенции нового протокола, подобного Протоколу 1967 г. “Государства особенно занервничали по этому поводу”, – сказала одна из участниц обсуждения. Как

вопросов, связанных с беспорядочными потоками беженцев и ищущих убежища лиц, а также направление все больших объемов помощи для целей развития наиболее бедным странам мира, которые либо приняли большое число беженцев, либо из которых изначально бежали перемещенные лица.

Всеобъемлющий план действий (ВПД) в отношении беженцев из Индокитая был предтечей того типа соглашения, который в своей новой инициативе предложил Верховный комиссар.

Недавно на открытии специального форума по обсуждению проекта “Конвенция плюс”, в котором приняли участие представители правительств и неправительственных организаций, Любберс особо выделил тему, которая главенствовала во многих его выступлениях: оказание помощи на местах, правовая помощь и участие в решении проблем, связанных с предоставлением убежища, – это только полдела. В конечном счете беженцам надо помочь начать жизнь заново, либо вернувшись на родину, либо с чистого листа в другой стране.

При этом он сказал в одном из недавних выступлений: “Защита не является защитой, если не удастся найти решение”. На другой презентации он добавил, что “с 2002 г. УВКБ ООН считает себя частью такого решения”. Но предстояло пройти еще долгий путь, и процесс нахождения долговременных решений “был (еще) недостаточно результативным”.

Агентство призывало государства принимать больше беженцев на постоянное жительство (см. материал о сомалийских банту на стр. 10) или интегрировать их на местах в тех странах, где они впервые попросили убежища (развитие через интеграцию на местах – РИМ).

В Сьерра-Леоне, Шри-Ланке, Афганистане и Эритрее были осуществлены пилотные проекты по обеспечению успешного возвращения беженцев на родину путем налаживания бесперебойных действий на всех четырех этапах возвращения, а именно репатриации, реинтеграции, реабилитации и реконструкции (восстановления). Эта инициатива, которую Любберс окрестил “4Р”, направлена на устранение одного из самых проблематичных и постоянно мешавших узких мест в ходе гуманитарных операций – разрыва между оказанием чрезвычайной помощи такими организациями, как УВКБ ООН, и выделением средств на начало и поддержку долговременного развития.

Высокопоставленные должностные лица, занимающиеся проблемами защиты, утверждали также, что в наше беспокойное время для успешной реализации повестки дня в области защиты необходимо повсеместно изменить подход и общий настрой в отношении этой проблемы. «Если мы не проявим большей гибкости, если не откажемся от “пуристской” линии, в соответствии с которой требования в отношении защиты должны быть на первом месте, а к действиям правительств нужно всегда относиться с настороженно-



© S. SALGADO/SPIN1991

УВКБ ООН обеспокоено тем, что правительства все чаще прибегают к задержанию беженцев.

и их предшественники при обсуждении первоначальной Конвенции, правительства “не были готовы принимать новые, имеющие обязательную юридическую силу документы”, – сказала она. По ее словам, на другой стороне спектра мнений выражалось беспокойство в связи с тем, что широкие по тематике дискуссии могут привести к “дроблению и пагубному ослаблению Конвенции. Это была дорога назад, по которой никто не хотел идти”.

Вместо этого Любберс предложил проект, который он назвал “Конвенция плюс”, представляющий собой серию конкретных, гибких, имеющих или не имеющих обязательную юридическую силу соглашений между государствами и/или гуманитарными организациями. Они будут касаться таких проблем, как более справедливое распределение бремени, решение

“ЧТО ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ДЕМОНИСТРИРУЕТ, СКОЛЬ БЕЗРАССУДНЫМИ И ГЛУПЫМИ МЫ СТАЛИ, ТАК ЭТО ТО, ЧТО ТЕПЕРЬ МЫ ПРЕДОСТАВЛЯЕМ ЖИЛЬЕ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОМАХ... ТЕМ, КТО ПЛАНИРУЕТ ОТРАВИТЬ НАС СМЕРТОНОСНЫМ ЯДОМ”.

стью, и мы сами, и Конвенция окажемся ненужными», – сказал один из них.

Другой добавил: «Наш подход уже изменился. Раньше мы говорили правительствам: “Вы не можете сделать это, если не...”. Теперь мы говорим: “Да, мы можем сделать это, но давайте вместе рассмотрим и сопутствующие проблемы”. Это гораздо более позитивный и продуктивный подход».

Некоторые критики с этим не согласны, считая, что становиться на такой путь опасно, что от этого – всего шаг до передачи дела защиты в руки тех правительств, за которыми как раз и нужен глаз да глаз.

КОНВЕНЦИЯ МИНУС

На пути мер по совершенствованию защиты действительно стоят труднопреодолимые преграды, буквально завалы из разного рода препятствий, которые некоторые называют “Конвенцией минус”.

В Европе, Тихоокеанском регионе и Северной Америке все чаще прибегают к перехвату людей, пытающихся добраться до стран, где они могли бы просить убежища.

Позднее в этом году агентство по делам беженцев представит на утверждение своему руководящему органу – Исполнительному комитету – проект заключения, содержащий настоятельное требование, чтобы осуществляющие перехват страны обязательно принимали все меры для выявления подлинных беженцев и лиц, нуждающихся в убежище, прежде чем отправлять их обратно.

Возросло и число “неприемлемых” задержаний, хотя УВКБ ООН давно уже признало право стран при определенных обстоятельствах задерживать людей на ограниченный срок, оптимально – не более месяца.

На деле же, как отмечалось в одном из последних докладов по вопросам защиты, “по-прежнему не обеспечивается должная безопасность, в лагеря проникают вооруженные лица, беженцев перехватывают, их не принимают либо насильно выдворяют, им фактически не дают возможности пройти необходимые для получения убежища процедуры, не выдают документов, что повышает вероятность произвольного задержания и депортации, они сталкиваются с враждебным отношением местного населения, часто становятся жертвами разбойных нападений, изнасилования и убийства”.

Хотя последствия нападений на Соединенные Штаты, а затем начала войны с терроризмом и сопутствующие меры в отношении беженцев и ищущих убежища лиц оказались не столь повсеместными, как ожидалось, основания для тревоги все же есть.

“В условиях борьбы против терроризма мы должны обеспечить, чтобы правительства избегали неоправданного увязывания беженцев с терроризмом, – сказал Любберс. – Подлинные беженцы являются жертвами гонений и терроризма, а не отдельных преступников”. И в другом выступлении: “Существует опасность, что эти люди могут стать удобными козлами отпущения и быть несправедливо принесены в жертву. Мы не должны этого допустить”.

Однако со стороны Соединенных Штатов тысячи людей, которых намечалось туда переселить – а для агентства это принципиальный момент в поисках долговременных решений, – реально почувствовали эту ответную реакцию, во всяком случае, на некоторое время. Хотя в 2002 г. на въезд в эту страну была установлена квота в 70 тыс. человек, были приняты только 26 300. УВКБ ООН сообщило о снижении на



UNHCR/M. ECHANDI/CS/MEX-2002



UNHCR/N. BEHRING/DP/SLE-2003

56% числа переселений непосредственно под его эгидой и в других частях мира.

Агентство по делам беженцев, единственную организацию системы ООН, имеющую официальный мандат на их защиту, тревожило также то, что в этой и без того непростой обстановке, когда все труднее отделять настоящих беженцев от прочих “мигрантов”, роль самих гуманитарных организаций становится все более неясной.

Официальные лица выражали беспокойство в связи с тем, что рост числа организаций, утверждавших, что их работа “связана с защитой”, может привести к снижению уровня компетентности, и это в конечном счете нанесет ущерб именно тем людям, которым все стремятся помочь.

Один сотрудник службы защиты образно описал эту проблему так: “УВКБ ООН иногда похоже на некрасивую невесту, которая приходит в церковь с маленьким приданым. Мы часто выступаем с призывами, которые правительства не хотят слышать, и нас встречают не очень-то гостеприимно”. Однако другие организации “хотят выглядеть красивой невестой с большим приданым, всегда готовой угодить”.

ВЫСОКИЕ СТАВКИ И ЖЕСТКАЯ РИТОРИКА

Недавние события в Европе демонстрируют, как возникает атмосфера высоких ставок, жесткой риторики, отсутствия взаимопонимания и подозрительности в духе “плаща и кинжала”, стоит только вопросам иммиграции и защиты оказаться на международной повестке дня.

В нынешнем году в Британии появилось вызвавшее полемику предложение, суть которого состоит в том, чтобы “экспортировать” подальше возникшую в Европе проблему с предоставлением убежища путем создания ряда сортировочных центров в странах, находящихся на периферии Союза, или, как назвал это Лондон, “в рамках расширенной Европы”, где проходили бы проверку ищущие убежища лица.

Газета “Обсервер” тут же сообщила о “секретном балканском лагере для содержания лиц, ищущих убежища в Соединенном Королевстве”. Позже по этому материалу было дано опровержение.

По мере развития этой интриги другие газеты сообщили, будто в отдаленных горных районах Албании был замечен английский посол в этой стране, негласно осматривавший места возможного размещения лагерей для интернированных лиц.

Столкнувшись с ожесточенной критикой со стороны правозащитных организаций и некоторых европейских государств, Лондон отказался от этой идеи, но затем предложил создать “защитные зоны” еще дальше, в таких местах, как Африканский Рог, откуда происходят многие беженцы и где им можно было бы оказывать помощь и проводить их проверку.

Министр иностранных дел Джек Стро уверял, что этот второй проект получил “полную поддержку УВКБ ООН”.

Признавая как щекотливость, так и насущность этой проблемы, агентство по делам беженцев, в свою

Нетрадиционные программы защиты: помощь демобилизованным детям-солдатам, например этим в Сьерра-Леоне, или содействие гватемальским беженцам в получении земельных наделов и гражданства в Мексике.

Нехватка керосина, имущественные

Всем этим приходится заниматься сотруднику УВКБ ООН по вопросам

ДЖЕК РЕДДЕН

В течение трех часов беженцы из небольшой афганской общины Хазара беспрестанно бомбардировали официального представителя УВКБ ООН жалобами по поводу медицинского обслуживания, вопросами о репатриации и самыми разнообразными просьбами — от организации обучения работе с компьютером до защиты от полицейского произвола.

Масти Нотц, руководитель отделения УВКБ ООН в Пешаваре, обрадовалась. «Пре-красно, эти беженцы хорошо знают свои права, — сказала она в ответ на замечание одного из своих сотрудников, что беженцы лагеря Бассу слишком многого хотят. — Да это просто образцовый лагерь».

Лагерь Бассу, в отдаленном выступе пакистанской территории, замкнут с трех сторон величественными горами Афганистана. Здесь живут около 5500 человек, которые прошлой зимой за три месяца своими руками соорудили глинобитные хижины. Они также купили вскладчину электрогенератор, и в лагере горят лампочки, что позволяет беженцам продлить время, когда можно ткать ковры — их основной источник дохода.

Встреча с Нотц проходила на затененной веранде недавно выстроенной мечети. Когда Нотц слушала, что говорят беженцы о своих проблемах, ее первой реакцией было желание обеспечить им максимально возможную защиту и поддержку. «Я убеждена, что смысл существования УВКБ ООН в том и состоит, чтобы защищать беженцев как юридически, так и физически», — заявила руководитель отделения агентства в беспокойной Северо-Западной Пограничной провинции Пакистана (СЗПП).

До назначения на нынешнюю должность Нотц в течение десяти лет работала в УВКБ ООН сотрудником по защите беженцев. Накопленный за это время опыт она в полной мере использует и сейчас. Поездив с ней четыре дня по району и видя, как ей приходится заниматься практически всеми аспектами мандата УВКБ ООН по обеспечению защиты беженцев, я понял, что для нее защита — не просто работа, это ее мировоззрение.

В начале четырехчасового пути в район Куррам, где на самой границе Пакистана находятся земли свобододобывых пуштунских племен, она была очень расслаблена — вот уже несколько месяцев отделение УВКБ ООН не доставляло керосин афганским беженцам, оставившим свои дома во время войны, в результате которой очень в главе с США лишили власти правительство талибов.

«Керосин не раздавали с марта, в лагере нет света, — возмущалась она. — Но это же важный момент в осуществлении защиты!» Действительно, без освещения женщины по



UNHCR / J. REDDEN / DP / PAK-2003

Занимаясь проблемами афганских беженцев.

дороге в общественную уборную могут стать жертвами насильников. Пропадают дети. Под покровом темноты в лагере проникают воры. Кроме того, отсутствие керосина заставляет беженцев собирать все, что годится на дрова, а это портит отношения с местными жителями, поскольку тогда им самим не хватает топлива.

ПОНИМАТЬ НУЖДЫ ДРУГИХ

Нотц постоянно напоминает сотрудникам УВКБ ООН, что они всегда должны ставить себя на место беженцев или других людей. Именно так она подошла к нуждам самих сотрудников отделения УВКБ ООН, живущих на постоялом дворе в городе Саддаре, беспорядочно застроенном административном центре

в районе Куррам. В Пакистане не принято, чтобы сотрудники разного пола свободно общались по вечерам. Нотц распорядилась купить для женщин отдельный телевизор, а также установить для них отдельный телефон, чтобы они могли поддерживать контакт со своими семьями.

Сама Нотц родилась в Лос-Анджелесе, но до 10 лет жила в Иране, свободно говорит на английском, французском, испанском и фарси. «Как продукт Востока и Запада, я смотрю на культуру других их глазами», — говорит она о себе.

На следующий день, после поездки на джипе «лэнд круизер» по усеянному камнями руслу большей частью пересохшей речки, она

споры, насилие, исчезнувшие дети

защиты в Северо-Западной Пограничной провинции Пакистана



выслушивает жалобы и вопросы многих из 4 тыс. беженцев, живущих в лагере Старый Багзай. Один из афганцев не может вернуться домой, потому что у него нет свидетельства об окончании школы, а без этого нельзя устроиться на работу. Нотц дает ему направление в соответствующее учреждение в Пешаваре. Другой — юноша — говорит, что готов вернуться на родину, но у него парализован отец; ему как члену особо «уязвимой» семьи Нотц советует лучше остаться пока в Старом Багзае.

Нотц везет также вести для «новых» беженцев в четыре лагеря в районе Куррам, которые прибыли сюда намного позже, чем

1,2 млн. других беженцев, живущих в изгнании уже 23 года.

В начале 2002 г. УВКБ ООН начало помогать вернуться в Афганистан беженцам, живущим в основном в Северо-Западной Пограничной провинции Пакистана, которая находится в ведении Нотц. Действие трехстороннего соглашения между агентством и правительствами Пакистана и Афганистана, в соответствии с которым проводится эта операция, закончится в начале 2005 г. После этого оставшихся афганцев могут подвергнуть проверке на предмет того, нуждаются ли они в статусе беженца или их следует рассматривать просто как экономических мигрантов.

«Вы должны серьезно подумать о том, что будете делать, когда этот лагерь закроется», — предупреждает Нотц.

Когда один из беженцев пожаловался, что не может вернуться в Джелалабад, потому что у него там уже нет дома, Нотц порекомендовала ему смотреть на вещи реально: УВКБ ООН оплачивает проезд домой, дает продовольственный набор и оказывает содействие в переселении, а наиболее незащищенным предоставляет кров. Но агентство не может обещать немедленного возвращения земли или недвижимости — это одна из наиболее сложных проблем, которые предстоит решить правительству Афганистана.

Для Нотц и ее коллег на местах важно постоянно сохранять равновесие между индивидуальными и общими потребностями своих подопечных.

НУЖЕН БАЛАНС

«Сопереживание хорошо тогда, когда речь идет о решении небольших проблем. Надо уметь действовать беспристрастно, — говорит она. — Всем сочувствовать невозможно. Нужны правила и инструкции, с тем чтобы равномерно распределять помощь, относясь ко всем людям одинаково. Если сочувствовать каждому в отдельности, многого не добьешься».

В других лагерях, куда приезжала Нотц, она действовала в том же духе: предостерегала, разбиралась в индивидуальных проблемах, внося во всё элементы юмора.

«Я — как стоматолог, — объясняла она на одном из собраний на языке фарси, который понимают большинство афганцев. — Я только знаю, как лечить зубы. А вот хирургией и прочими вещами не занимаюсь».

Когда одна беженка пожаловалась, что в раздаваемых продуктах обнаружены черви, Нотц тут же выяснила, что при раздаче продукты никто не проверяет. Она потребовала немедленно проверить все уже имеющиеся

запасы и впредь проверять то, что будет поставляться.

Один мужчина посетовал, что ему для лечения прописали таблетки, а не более действенные, по его мнению, инъекции. Нотц поправила темные очки, которые она всегда носит, и, повернувшись к рядом стоящему врачу, негромко порекомендовала никогда не забывать, что при лечении большей частью неграмотных беженцев порой требуются не только лекарства, но и немалая доза психотерапии.

Вернувшись в Пешавар, Нотц обсудила выявленные во время поездки проблемы с бригадным генералом Муштаком Ализаем, комиссаром по афганским беженцам Северо-Западной Пограничной провинции Пакистана. Когда она только приехала работать в Пакистан незадолго до террористических актов 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах, отношения между УВКБ ООН и правительством страны были весьма напряженными. Пакистан тогда был в союзе с талибами и поддерживал их требования о возвращении беженцев, проводя акции запугивания и аресты.

Сегодня обстановка гораздо сердечнее. Комиссар настаивал на оказании нажима для «добровольного» возвращения, чтобы возвращалось больше беженцев, но при этом одобрил меры по улучшению медицинского обслуживания и раздачу стеганых одеял, после того как Нотц попросила увеличить в лагерях число дежурных женщин-врачей и провести проверку количества и качества имеющихся лекарств.

Группа родственников обратилась к ней с просьбой помочь в поисках девушки (сейчас ей должно быть 19 лет), которая более десяти лет назад была как сирота отправлена на лечение в Германию. Нотц пообещала выяснить, но вновь подчеркнула, что, как и тогда, УВКБ ООН придерживается основного принципа защиты — действовать прежде всего в интересах ребенка.

Нотц вспоминает, что в первые годы ее работы в УВКБ ООН проблема защиты беженцев рассматривалась как некая «башня из слоновой кости»; специалисты тогда писали по этой тематике ученые трактаты. Такие экспертизы, конечно, и сейчас нужны (особенно при оказании помощи правительствам в подготовке законопроектов, касающихся беженцев), но на местах, при непосредственной работе с людьми Конвенция о статусе беженцев 1951 г. сегодня имеет реальное человеческое лицо.

«Надо постоянно быть начеку, — считает Нотц. — Когда смотришь на мир с точки зрения защиты, то и видишь его в соответствующем ракурсе». ■

«ЕСЛИ СОЧУВСТВОВАТЬ КАЖДОМУ В ОТДЕЛЬНОСТИ, МНОГОГО НЕ ДОБЬЕШЬСЯ».

(Продолжение со стр. 15)

► очередь, выдвинуло так называемый “тройственный подход к совершенствованию всемирной системы предоставления убежища”. Во-первых, предлагалось укрепить системы предоставления убежища в отдельных странах. Во-вторых, в Европе должен быть установлен единый режим предоставления убежища, но — что важно — с несколькими центральными пунктами проверки внутри Союза, а не вне его, как предлагала Британия, что обеспечит непосредственный контроль над ними со стороны государств Европы.

Согласно третьему, “региональному” направлению, донорам настоятельно предлагалось значительно увеличить объем помощи как самим беженцам, так и принимающим их странам, расположенным в бедных районах мира, чтобы тем самым уменьшить стремление их жителей искать убежища в дальних краях. Наряду с этим предусматривались специальные меры для отдельных групп беженцев с учетом их специфики.

Эти два подхода принципиально отличались друг от друга. Как позже заявил представитель УВКБ ООН Рупер Кольвиль, «мы заинтересованы в принятии более согласованных и творческих мер по разрешению конкретных ситуаций в регионах происхождения беженцев, а не в создании новых географических или физических образований. Мы хотим устранить факторы, заставляющие людей покидать родные места, а не пытаться тем или способом удерживать их на

за ищущих убежища людей и беженцев на некоторые беднейшие страны мира и создадут отрицательное представление о том, насколько Соединенное Королевство привержено соблюдению прав человека”.

От этой коллизии мало кто выиграл.

СУВЕРЕНИТЕТ И ВПЛ

В более широком плане на мировой арене продолжались бурные дискуссии по основополагающим вопросам суверенитета, права на вмешательство во время гуманитарных кризисов и ответственности за оказание помощи примерно 20–25 млн. человек, перемещенных внутри их собственных стран, которых на бюрократическом жаргоне называют ВПЛ.

В одной из вызвавших наиболее жаркие споры речей, когда-либо произнесенных Генеральными секретарями ООН, Кофи Аннан три года назад призвал государства-члены поступиться своими наиболее ревностно охраняемыми прерогативами — суверенитетом и неприкосновенностью государственных границ — во имя высших интересов защиты мирных граждан, попавших под перекрестный огонь войны.

В ряде радикальных рекомендаций Аннан предложил, чтобы Совет Безопасности получил возможность косвенным образом вмешиваться во внутренние конфликты, давая разрешение на осуществление превентивных мер в целях сохранения мира, на создание “безопасных коридоров” в зонах военных действий,

ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР РУУД ЛЮББЕРС ПРИЗНАЛ, ЧТО ЕГО ОРГАНИЗАЦИЯ В ОПРЕДЕЛЕННОМ СМЫСЛЕ ОКАЗАЛАСЬ “НА РАСПУТЬЕ”, И ТЕПЕРЬ ПРИХОДИТСЯ ВЫРАБАТЫВАТЬ НОВЫЕ СТРАТЕГИИ.

месте. УВКБ ООН не ведет речь о “защитных зонах”. Нам не вполне понятно, что эта идея означает”.

Вся сложность заключалась в этом нюансе, но “Международная амнистия” в своем 37-страничном докладе еще больше замутила воду, заявив, что предложения Британии и УВКБ ООН — это одно и то же. Тон задавало само название доклада: “СК/ЕС/УВКБ ООН: незаконное и недействительное экстерриториальное рассмотрение заявлений о предоставлении убежища”.

Последовала беспрецедентная отповедь: «В докладе “Международной амнистии” явно искажается позиция УВКБ ООН, — утверждал Волкер Терк. — Доклад порочен в своих правовых и политических доводах. Он оказывает плохую услугу тому делу, которое мы стремимся делать, связав все предложения воедино. Он повысил накал публичных дискуссий и серьезно дезинформировал общественность”.

Любберс заявил, что позиция агентства была “совершенно неверно истолкована и искажена”. Смысл региональных предложений УВКБ ООН заключался “не в перекладывании, а в разделении бремени”.

Тем не менее вред уже был нанесен. Эксперты, государственные должностные лица и средства массовой информации, не говоря уже о широкой общественности, казалось, окончательно запутались в том, кто же что предложил. Газета “Гардиан”, обычно весьма информированная по проблемам убежища, сообщила в одной статье, что премьер-министру Блэру «не удалось добиться согласия на финансирование Европейским союзом плана ООН в отношении создания “защитных зон”», хотя речь там явно шла не о плане УВКБ ООН, а о британском плане.

В той же статье сообщалось, что 12 британских организаций заявили Блэру протест против поддержки Британией так называемого плана ООН (на самом деле — плана самой Британии): “Эти предложения будут рассматриваться как перекладывание ответственности

чтобы организации по оказанию помощи могли добраться до осажденных жителей, а также в целях обеспечения соблюдения международного гуманитарного права и норм по правам человека, и на введение таких санкций, как эмбарго на поставки оружия в упорно не соблюдающие эти нормы страны.

В одном из недавних докладов под названием “Ответственность за обеспечение защиты” председатель Международной кризисной группы Гэрет Эванс и специальный советник Аннана по Африке Мохамед Сахнун пришли к выводу, что за последнее десятилетие мировое сообщество “провалило” гуманитарное вмешательство в таких районах, как Косово, Руанда и Босния.

Эти дискуссии, по их мнению, выродились в “обмен нападениями, в ходе которого ярые сторонники вмешательства из правозащитных организаций и их оппоненты — упорные защитники государственного суверенитета — все более непримиримо отстаивают свои позиции”.

Авторы доклада утверждали, что иногда действительно следует прибегать к военному вмешательству, но в умеренных масштабах и соблюдая строгие установки. Нужно изменить постановку вопроса — не “право на вмешательство”, а “ответственность за обеспечение защиты”. Сама по себе эта ответственность могла бы стать “зонтичной” концепцией, учитывающей не только “обязанность реагировать”, но и “ответственность за предотвращение” и “ответственность за восстановление”.

Поскольку правительства и политические эксперты заняли отстраненную позицию, дискуссия по поводу заботы о жертвах внутренних конфликтов застыла.

Хотя УВКБ ООН не имеет прямого мандата в отношении ВПЛ, в настоящее время оно оказывает действие примерно 6 млн. человек, относящихся к ►

У семи нянек?

Все больше организаций пытаются помочь внутренне перемещенным лицам. Но идет ли это на пользу?

АЙАН ПАЙПЕР

В последние годы проблема внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), которые имеются во многих странах, приобретает все большую актуальность, привлекает все более пристальное внимание средств массовой информации, в ее решение вовлекается все больше международных гуманитарных организаций.

Многие хотели бы, чтобы УВКБ ООН играло при этом более заметную роль, а другие органы, такие как Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Международная организация по миграции (МОМ), принимали более активное участие в предоставлении помощи этой группе лиц, оказавшихся перемещенными в собственных странах. Между тем в этом можно усмотреть намерение принизить ту роль, которую в данной сфере традиционно играет Международный комитет Красного Креста (МККК).

Уже много лет МККК активно оказывает помощь внутренне перемещенным лицам, которых, по данным ООН, во всем мире 20–25 млн. Эта его роль признается и правительствами, и военными властями. МККК строит свою работу на основе международного гуманитарного права, что было вновь убедительно продемонстрировано во время недавних операций в Западной и Центральной Африке.

Однако очевидно: поскольку в наши дни военные действия становятся все сложнее и хаотичнее, а число участников гуманитарной деятельности растет (что свидетельствует о наиболее серьезном за последнее десятилетие изменении ситуации в отношении ВПЛ), необходимо углублять взаимопонимание, сотрудничество и координацию, чтобы избежать дублирования и путаницы.

При этом МККК должен быть головной организацией, и для него исключительно важно успешно наладить взаимоотношения с другими международными учреждениями. Такие вопросы должны решаться на уровне штаб-квартир, но при этом — что особенно важно — и на местах, где промедление с принятием решений может стоить людям жизни.

В рамках “семейства” Красного Креста Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и отдельные входящие в нее организации уже участвуют в оказании помощи ВПЛ. Это требует четкой координации действий как между этими организациями, так и между их партнерами. Решить данный вопрос можно, усилив роль МККК как

лидера и координатора, в том числе и вне самого движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

Особенно важными являются отношения между УВКБ ООН и организациями, входящими в эту расширенную “семью” Красного Креста. Часто работая в одних и тех же местах и на благо одних и тех же людей, прежде всего именно МККК и УВКБ ООН должны иметь четкое представление о своих собст-



AFP/GETTY IMAGES/ANDRÉS CARFASCO

Помогая страдальцам по всему миру.

венных задачах и роли и о своем отношении к новым в этой сфере организациям, действующим от имени доноров. Это особенно важно не только потому, что за последние 30 лет возросло количество внутренних военных конфликтов, но и в силу того, что они стали еще более запутанными из-за втягивания в них этнических, религиозных и даже криминальных элементов.

РАСТУЩАЯ РОЛЬ

Возрастает и оперативная роль самого МККК. Он сосредоточивается на удовлетворении наиболее неотложных потребностей всех людей, затронутых конфликтом, — не только тех, кто был вынужден покинуть свой дом, но и жителей мест, где ВПЛ ищут убежища. Согласно Женевской конвенции, обе эти группы имеют право на защиту.

В некоторых случаях, например когда ВПЛ со временем перебираются куда-либо еще, а местные жители решают остаться и присматривать за домами уехавших, они нуждаются в дополнительной защите.

МККК должен более точно определить, что означают понятия “неотложные потребности” и “прямой результат конфликта”. Нужно также прояснить, в какой степени Комитет будет поддерживать ВПЛ в переходный период и участвовать в их реабилитации, включая тех, кто возвращается после войны домой.

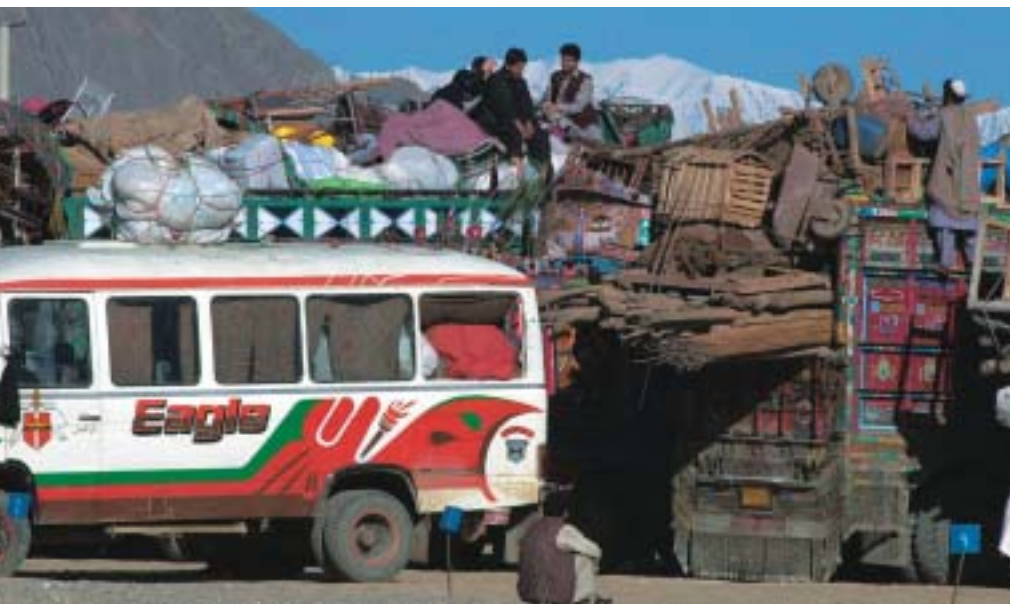
Вызывают озабоченность и так называемые запущенные случаи — ситуации, которые были обойдены вниманием средств массовой информации, не вызвали большого интереса у правительств и потому перестали считаться чрезвычайными. Часто в такой ситуации оказываются ВПЛ, которые уже давно бежали из родных мест и не подпадают под мандат МККК. После того как они поселяются на окраинах таких городов, как Богота, Сараево, Хартум или Луанда, где живут в условиях нищеты и дискриминации, их право на поддержку нередко оспаривается.

Для того чтобы действовать более эффективно, МККК включил в программу обучения своего персонала проект “Руководящих принципов в отношении внутренне перемещенных лиц”, считая эти принципы полезным инструментом, особенно в тех сферах, которые не охвачены международным гуманитарным правом. Это, в частности, возвращение перемещенных лиц в их дома или восстановление их документов. МККК участвовал в разработке этих принципов, хотя они и не имеют юридической обязательной силы.

Наконец, МККК не только практически помогает бежавшим из своих домов людям, но и участвует в глобальной дискуссии по проблемам перемещенных лиц, беженцев и мигрантов.

Большое значение имеет и ответственность государств, с которыми у МККК сложились уникальные отношения. Следует призывать к ответу те правительства, действия которых порождают проблему перемещения населения. Такие правительства должны признать, что люди, которые оказались в опасном положении, нуждаются в защите, гуманном и справедливом обращении, и государства, которых страшат перемещения населения, не должны относиться к ним лишь как к материалу миграционной статистики. ■

Айан Пайпер — старший сотрудник отдела печати штаб-квартиры МККК в Женеве.



AP/AMIR SHAH

Возвращение домой (с начала 2002 г. это сделали уже более 2 млн. афганцев) — лучшее решение и лучшая защита для большинства беженцев.

этой категории. Их положение не лучше, чем у беженцев, они часто находятся в тех же географических районах, где проводятся операции по оказанию помощи беженцам, и здравый смысл подсказывает, что агентство должно заботиться о некоторых группах местного населения.

Однако каждый новый кризис порождает все те же дилеммы политического и практического характера, самым свежим примером чего является война в Ираке.

Как в УВКБ ООН, так и в пределах более широкого круга системы ООН и гуманитарных организаций стоят все те же знакомые вопросы: если мандат УВКБ ООН не охватывает ВПЛ, зачем этой организации заниматься ими? И вообще, теперь, когда финансирование сокращается, имеет ли она достаточно ресурсов, чтобы брать на себя дополнительные обязанности? А если она устранилась от них, не уступит ли часть своих полномочий и значимости другим, особенно рьяным игрокам на становящемся все более конкурентным и тесным гуманитарном поле?

В ближайшие годы едва ли удастся дать четкие ответы на любой из вопросов о ВПЛ и суверенитете.

НЕВИДИМАЯ ЗАЩИТА

В стороне от таких находящихся в центре внимания кризисов, как иракский, от телевизионных камер, материалов СМИ и широко освещаемых конференций продолжается, как сказано в одном докладе, “большой частью невидимая миру работа по обеспечению защиты”, о которой не сообщается и которая не комментируется, — осуществление день за днем великого множества крупных и мелких программ и проектов.

Надлежащим образом ведущаяся документация и регистрация беженцев помогают предотвратить их произвольное задержание или высылку (насильственное возвращение). Сегодня в Эквадоре имеется совместно разработанная правительством и УВКБ ООН база данных, что облегчает оформление документов для беженцев из Колумбии. В Кот-д’Ивуаре, Грузии, Гвинее и Йемене удостоверения личности были впервые выданы не только мужчинам, но и женщинам.

В начале нынешнего года в Гвинею были направлены сотрудники канадской полиции для содействия в перепланировке лагеря для беженцев и снижении опасности нападения на людей, особенно на женщин.

Учитывая особую уязвимость девочек и женщин, начато осуществление ряда других программ по обеспечению защиты. Они были тесно увязаны с мерами по облегчению доступа к образованию, которое не только готовит молодежь к самостоятельной жизни, но и помогает защитить ее от сексуального надругательства, вербовки на военную службу и от торговцев живым товаром.

В Шри-Ланке были организованы семинары по ознакомлению возвращающихся домой гражданских лиц с опасностями, которые таят в себе неразорвавшиеся боеприпасы.

В Сьерра-Леоне боевикам, особенно детям-солдатам, была оказана помощь в ходе болезненного процесса демобилизации и реинтеграции в общество, которое они долгие годы терроризировали.

Недавно был завершен обзор возможностей по обеспечению защиты в 11 африканских странах. Это элемент часто предпринимаемых в настоящее время усилий по оказанию странам мира, особенно бедным

и развивающимся государствам, помощи в создании эффективной правовой и материальной базы для решения вопросов иммиграции и предоставления убежища.

В последние месяцы впервые были приняты законы о беженцах в Сальвадоре, Демократической Республике Конго, Молдове, Парагвае и Перу. Украина и Тимор-Лешти присоединились к Конвенции 1951 г. и/или Протоколу 1967 г., и число стран-участниц возросло до 145.

В Хорватии, Боснии и Бурунди продолжается работа по разрешению имущественных и земельных споров, хотя на то, чтобы довести этот процесс до конца, могут уйти годы.

Агентство по делам беженцев содействует их интеграции в принимающих странах. Примером успешной деятельности в этом направлении может служить натурализация начинаая с 1996 г. 7600 гражданских лиц из Гватемалы в Мексике. Аналогичный крупномасштабный проект осуществляется в настоящее время в Замбии.

В центральноазиатском государстве Кыргызстан апатридам предоставляется гражданство, а УВКБ ООН расширяет масштабы своей деятельности по всему миру по оказанию помощи примерно 9 млн. лиц без гражданства, чтобы они вышли, наконец, “из ниоткуда” и обрели отечество (см. стр. 12).

Для борьбы с ксенофобией в Кот-д’Ивуаре агентство спонсировало выпуск компакт-дисков с работами местных художников, показ “мыльной оперы” по телевидению, а также передачи на радио и ТВ.

В столице Йемена Санае проведен учебный курс по правам человека и, в частности, беженцев, который прошли почти 500 сотрудников различных организаций. Он послужит отправной точкой для дальнейшего распространения соответствующей информации по всей стране.

Сколь бы обнадеживающими ни были все эти проекты, до достижения поставленной Любберсом конечной цели в области защиты еще далеко.

Как он сам сказал в одном из недавних выступлений, “лучше приблизить безопасность к людям, чем людей к безопасности”. Но при этом добавил: “Когда международное сообщество, как нередко бывает, этого не делает, мы должны отстаивать право людей искать убежище и обретать его”. ■

АНГОЛА

ЖИЗНЬ СНАЧАЛА

После трех десятилетий войны в Анголе пробиваются ростки мира, которого уже не ждали

ФЕРНАНДО ДЕЛЬ МУНДО

АНГОЛА, КАК ПТИЦА ФЕНИКС, возрождается из пепла после трех десятилетий гражданской войны. В этой западноафриканской стране восстанавливаются школы, медпункты, больницы и жилые дома. Ремонтируются дороги. И, что самое важное, люди возвращаются домой.

За время этого одного из самых затяжных в мире конфликта были убиты более 1 млн. человек, в основном гражданских лиц, 4 млн. перемещены внутри Анголы и почти 500 тыс. бежали в соседние страны.

Но после заключения в апреле прошлого года мирного соглашения между правительством Анголы и повстанческим движением УНИТА около 1,6 млн. перемещенных лиц «стихийно» вернулись в свои города и деревни в этой стране размером в два Техаса, богатой нефтью, алмазами и другими полезными ископаемыми, с плодородными землями.

В начале нынешнего лета УВКБ ООН начало организованную репатриацию беженцев, разрабатывая, по мере ускорения темпов возвращения, маршруты из соседних Намибии, Демократической Республики Конго и Замбии.

В Мошико, восточной провинции Анголы, среди оставленных войной руин люди полны оптимизма. Давиде Зеферино (41 год), бывший учитель математики, десять дней добирался пешком из лагеря беженцев Мехеба в Замбии в город Казомбо, чтобы самостоятельно ознакомиться с обстановкой, прежде чем позвать туда жену и семерых детей.

Он принес на себе 10 кг риса и одежды, которые использовал как начальный капитал для собственного мелкого бизнеса — торговли сушеной рыбой. Он надеется со временем благодаря своему образованию поступить на работу в какую-нибудь неправительственную или международную организацию. «Жить здесь очень нелегко, — признает он, — но есть доступные каждому практические дела и надежда на будущее».

Мария Клара Бамби, которая бежала из страны в 1978 г., превратила груды камней в Казомбо в опрятное жилище. В Киншасе, столице Конго, где она находилась в эмиграции, Мария Клара научилась печь кондитерские изделия, что теперь приносит ей небольшой доход. Мария Клара Бамби, женщина с крашеными светлыми волосами, в пурпурно-красном жакете, голубой блузке, джинсах и черных мокасинах, тоже не лишена оптимизма: «Войны больше нет. Это все закончилось».

НАДЕЖДА И ТРЕВОГА

Чуть в стороне от магистрали, ведущей в Казомбо, небольшая колония демобилизованных несколькими неделями

ранее солдат расположилась, в ожидании обещанной реабилитации, в дюжине палаток и шалашей из травы. Они символизируют как надежду — может, война действительно закончилась, — так и неуверенность — ведь для заживления нанесенных войной ран предстоит столько всего сделать.

На севере страны вернувшиеся люди отстраивают свои разрушенные дома. За время войны коммуна Куимба на 60% была разрушена и еще год назад пустовала. Сегодня сюда вернулись примерно две трети из 25 тыс. прежних жителей. «Это место успел поглотить лес, но когда люди вернулись, они вновь оттеснили его», — с гордостью рассказал Александр Гомеш, местный координатор по вопросам образования.

Но среди общей эйфории заметны и признаки тревоги. Большая часть инфраструктуры страны разрушена, и пейзаж уродуют изрешеченные пулями дома, магазины, казармы и церкви, многие из которых — памятники 400-летнего колониального господства Португалии. На восстановление разрушенного могут уйти годы, а то и десятилетия.

По словам представителя УВКБ ООН в Анголе Жанье де Ридматтена, «во многих местах пока нет основной инфраструктуры, которая дала бы жителям возможность вернуться». Именно поэтому агентство помогает людям возвратиться только в пригодные для жилья места.

МИННОЕ ПОЛЕ

Ангола — один из самых заминированных районов мира. За время войны более 100 тыс. человек были искалечены этим смертоносным оружием, и оно по сей день представляет опасность. В начале этого года был на месяц отложен пробный проход колонны машин с репатриантами из Замбии, после того как возле шоссе, по обе стороны которого растет густая, высокая «слоновь» трава, почти не позволяющая просматривать местность через тропический лес, был найден неразорвавшийся противотанковый снаряд.

Трудно решиться на отказ от сравнительно безопасного проживания в лагере беженцев, где все-таки есть школы, медицинское обслуживание и курсы профессионального обучения, ради неопределенного будущего. Прежде всего это относится к уязвимым людям.

Сорокапятилетняя Катерина Кадина-Мунгеко потеряла на войне мужа и от болезни — двоих детей. После возобновления военных действий в 1998 г. ей взрывом противопехотной мины оторвало ногу, когда она была беременна своим пятым ребенком. «Я смогу отправиться домой, только когда наступят спокойные времена», — осторожно говорит она.

Шестидесятилетняя Исабель Лутутала впервые бежала из страны в 1973 г. Она возвращалась домой и вновь ухидила, по мере того как то утихала, то вновь разгоралась война. За это время она потеряла четверых из своих девяти детей — дочь и трех сыновей, один из которых был застрелен у нее на глазах.

Теперь она говорит: «Когда я поеду домой, я хотела бы остаться там навсегда». ■



На пути к дому.

ВОДА



ТРИ ДНЯ ДО СМЕРТИ...

Засуха в Сахеле
(Африка, 1974 г.).

КОГДА сотни тысяч обьятых ужасом жителей Руанды спасались бегством из своей страны, они еще не знали, какое горькое разочарование их ждет. Впереди до самого горизонта, ослепительно сверкая под тропическим солнцем, простирались воды озера Киву, сулившие армии жаждущих, пропыленных изгнанников надежду немедленно и в неограниченном количестве получить животворную воду.

Однако исход из страны не ослабевал, выталкивая беженцев все дальше от озера, пока, наконец, они не находили жалкое убежище во впадинах и расселинах сухого вулканического плато, где на многие мили тянутся только черно-серые скалы.

Летом 1994 г. в течение буквально нескольких дней людской поток – более миллиона руандийцев, спасавшихся от свирепствовавшего в стране геноцида, – перехлестнул границу с соседним Заиром (ныне Демократическая Республика Конго). В последующие недели, несмотря на интенсивную, стоившую миллиарды долларов международную помощь, не менее 60 тыс. беженцев умерли, попав в порочный

круг нехватки воды, болезней и, как неизбежное следствие, холеры.

Поскольку за последние 60 лет население Земли выросло более чем вдвое, все большее число людей испытывают нехватку воды, а их экономическое развитие, окружающая среда, здоровье и даже, как в случае с руандийцами, жизнь оказываются под угрозой. Запасы грунтовых вод, невидимый источник жизни для 2 млрд. человек, практически повсеместно истощаются с угрожающей быстротой.

Сегодня примерно 450 млн. людей в 29 странах живут в условиях хронического дефицита воды. Каждый шестой житель планеты не имеет доступа к безопасной питьевой воде, а более чем 2 млрд. лишены надлежащих санитарно-гигиенических условий. От переносимых с водой заболеваний в мире каждые восемь секунд умирает ребенок, на них же приходится 80% заболеваемости и смертности в развивающихся странах.

Больше всех от нехватки воды страдают беженцы и другие перемещенные лица. Как правило, эти люди бегут из беднейших стран мира, но находят при-

бежище в не менее бедных. Лагерь беженцев иногда размещаются в малонаселенных частях страны, где почти нет необходимой инфраструктуры и, что особенно важно, ощущается нехватка воды.

ЖАРА И СУШЬ

Африканский Рог, где в последние десятилетия нашли пристанище сотни тысяч беженцев из Судана, Эритреи, Эфиопии и Сомали, – одно из самых жарких и сухих мест на планете. В Судане сейчас перемещаются ориентировочно 4 млн. человек, но большая часть его территории – это пустыни или полупустыни. Даже когда вода находится обманчиво близко, как в случае с беженцами из Руанды, до нее порой не добраться из-за политических или военных проблем.

В труднодоступных местах, да еще в разгар военных действий, вода становится запредельно дорогой, а ее доставка – слишком сложной, даже если ясно, что потребность в ней насущнее всего остального. Взрослый человек, например, может несколько недель прожить без еды, но в экстремальных условиях два или три дня без воды означают неминуемую смерть.

В Заире американским военным пришлось в конце концов использовать тяжелые транспортные самолеты “Гэлакси” для доставки чуть ли не через полсвета насосных станций, чтобы качать воду из озера Киву. В результате подача всего за несколько километров минимума воды (7 л на человека в день) в лагерь с 200 тыс. жителей ежедневно обходилась в 10 тыс. долл. США.

В отдельных районах Африканского Рога в 1990-е гг. некоторые беженцы вынуждены были обходиться менее чем 3 л воды в день на человека.

Доступ к безопасной воде – одно из основных прав человека, поэтому УВКБ ООН вместе с некоторыми партнерами, такими как ОКСФАМ, специализирующимися в области водных ресурсов, уже участвует в различных водохозяйственных проектах по всему миру. В их числе не только доставка воды в отдаленные лагеря беженцев, бурение скважин, обеспечение функционирования генераторов и насосов, но и строительство плотин, регенерация рек и озер для сохранения окружающей среды, а также, где возможно, содействие осуществлению маломасштабных программ в области рыбоводства и сельского хозяйства для повышения самообеспеченности беженцев.

В связи с тем что 2003 г. объявлен Международным годом пресной воды, агентство начало глобальное обследование с целью выявить любые существенные упущения в своих программах по обеспечению безопасной водой (этими программами в мире охвачено более 20 млн. человек).

Совершенствование работы, видимо, будет включать сбор и использование информации на более систематической основе, улучшение сотрудничества с другими учреждениями, а также внедрение более эф-

фективных методов использования подземных водных источников и собираемых осадков.

Конечно, все это возможно лишь при достаточном финансировании. Ввиду сокращения бюджетов агентство по делам беженцев вынуждено снижать расходы на научно-исследовательские проекты, а также на профессиональную подготовку и осуществление практических программ.

“Мы должны научиться ценить воду”, – заметил недавно Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан по поводу продолжающегося расточительного использования воды во многих районах мира.

Большинство беженцев этот урок уже отлично усвоили. ■

Либерия: какое это счастье – глоток воды!

UNHCR/C. SHIRLEY/CS/LBR-1997



КОЛУМБИЯ

“Сегодня мы еще есть, А ЗАВТРА МОЖЕМ ИСЧЕЗНУТЬ”

На коренных и немущих жителей Колумбии ложится основная тяжесть конфликта



UNHCR/W. SPINDLER/DP/COL-2003

Коренные народы Колумбии

оказались особенно уязвимыми в ходе непрекращающегося в стране конфликта.

Уильям Спидлер

В ГЛУХИХ ДЕБРЯХ тропических лесов Амазонки подпольные лаборатории перерабатывают листья растущей в этих местах коки в кокаин. Мощные преступные синдикаты ведут здесь борьбу с партизанами и военизированными отрядами за контроль над этим прибыльным бизнесом, используя разрушительную тактику выжженной земли, боевые вылазки и массовые убийства.

Регулярная армия Колумбии при поддержке Соединенных Штатов недавно активизировала свои действия по уничтожению как самой наркоторговли, так и ее спонсоров. Во многих местах появились окруженные укреплениями взлетные полосы, военные городки, контрольно-пропускные пункты, окрестности патрулируются. В небе кружат самолеты, распыляя тучи ядохимикатов для уничтожения плантаций коки.

Эпицентр всей этой деятельности приходится на провинцию Путумайо на юге Колумбии, ставшую одним из самых опасных мест в данной крайне неспокойной южноамериканской стране.

Все больше крестьян оставляют свои хутора и деревни, ища спасения в сравнительно более безопасных городах.

По примерным подсчетам неправительственных организаций, с 1985 г. не менее 3 млн. жителей страны были вынуждены покинуть свои дома (правительство считает это число завышенным), став перемещенными внутри страны лицами в Колумбии или беженцами в сопредельных странах. Более 200 тыс. человек были убиты в бесконечном круговороте насилия, в котором участвуют армия, сохраняющая прочные позиции землевладельческая верхушка и нерегулярные вооруженные группировки, ведущие борьбу за территорию, власть и богатство не только в провинции Путумайо, но и во многих других частях страны.

НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМЫЕ

В этой кровавой бойне сильнее всех страдают коренные жители Колумбии и ее наиболее бедные районы. Малым этническим группам грозят не только смерть и перемещение, но и необратимая утрата традиционного образа жизни и многовековой культуры.

Большинство деревень на юге Путумайо наполовину обезлюдели. Один из вождей коренной народности говорит с болью: “К несчастью, наши земли оказались стратегически важными для вооруженных группировок. Они убили многих членов наших общин. Уговорами или силой они стремятся привлечь в свои ряды наших молодых людей. Многим семьям пришлось покинуть родные места”.

То же грозит и землям народности кофан на границе с соседним Эквадором. “Эти земли для нас самое важное, — поясняет один из кофанских должностных лиц. — Если мы потеряем свою территорию, мы исчезнем как культура, как сообщество. Мы потеряем детей, потеряем все. Мы обнищаем, паддем духом. Превратимся в бомжей. Сегодня мы еще есть, а завтра можем исчезнуть”.

Многие из 20-тысячной этнической группы сиквани (гуахибо), живущих в северных районах провинции на границе с Венесуэлой, прошлой весной бежали из родных мест, когда там разгорелись бои между военизированными отрядами и партизанами из ФАРК, самой крупной левой группировки Колумбии.

В прошлом году треть из 4500 людей народности канкуамос были выселены из района Сьерра-Невада-де-Санта-Марта. По представлениям живущих в этом районе племен, мир держится на четырех столпах, каждый из которых представляет одну из главных тамошних этнических групп. Как считает Организация коренных народов Колумбии, грубое выдво-

“ДОКУМЕНТЫ НАМ НУЖНЫ ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ, ДАЖЕ ЗАРЕГИСТРИРОВАТЬ СМЕРТЬ СВОИХ

рение людей племени канкуамос нарушило в этих местах хрупкий баланс культур.

Испытывают давление и народности туле (куна), бари, эмбера и другие этнические группы в районах Сьерра-Невада, Найя и Чоко.

БОРЬБА ЗА ВЫЖИВАНИЕ

Местные народности при содействии УВКБ ООН тоже не сидят сложа руки.

Агентство по делам беженцев помогает Зональной организации коренных народов Путумайо (ОЗИП), которая, в свою очередь, оказывает практическую помощь, дает юридические консультации и организует обучение отдельных лиц и персонала местных органов власти (cabildos), а также занимается изучением культуры коренных народностей.

Эта помощь пошла на пользу всем, когда ОЗИП договорилась с правительством о выдаче компенсации местным общинам за добровольный отказ от выращивания коки на 6 тыс. га.

Врачеватели у коренных народов, известные как *tambeadores de coca*, используют те же листья коки с более благотворительной целью – излечивать пострадавших жертв конфликта исстари зарекомендовавшими себя традиционными способами. Местные “духовные наставники” (*taitas*) изготавливают хмельной напиток яге, который для народности кофу является “духовным элементом жизни, позволяющим во время церемониальных действий представлять модель жизни для наших будущих поколений”.

Не менее важными, чем лекарства или продукты питания, являются удостоверяющие личность документы. Сегодня в этой стране отсутствие надлежащих документов порой смертельно опасно, если попадешь в руки бандитов, и без них не получишь необходимой помощи от властей.

В более спокойные времена, “давным-давно”, как объяснил визитеру один из традиционных лидеров кофу, “единственным удостоверением, которое требовалось, чтобы другие видели, кто мы, было вот это” – и он указал на свои многочисленные ожерелья из ярко окрашенных бус.

Но времена изменились. Сегодня “без удостоверения (*cedula*) ты просто не существуешь”, отметил другой племенной лидер. – Документы нам нужны для безопасности, для того, чтобы приспособиться к требованиям общества, получать от правительства медицинскую помощь и образование. Без документов мы не можем даже зарегистрировать смерть своих соплеменников”.

Пока что при поддержке УВКБ ООН Национальное управление записи актов гражданского состояния включило представителей коренного населения в число 140 тыс. человек, которым выданы удостоверения личности. В основном же это проект помощи ВПЛ и другим группам гражданских лиц, которые, как считается, подвержены наибольшему риску.

РЕЗНЯ

Наряду с коренными народностями особенно сильно страдают от конфликта наименее развитые части страны.

Самая бедная из них – это Чоко, кусочек тропических джунглей, втиснутый между Андами и Тихим океаном в северо-западной части страны. В Квибдо, здешней столице, на каждого жителя приходится гораздо больше перемещенных лиц – их тут в целом десятки тысяч, – чем в любом другом населенном пункте Колумбии.

По берегам здешних рек Аtrato, Сан-Хуан и Буадо расположились сотни тысяч людей, в основном

афроколумбийцев и коренных жителей, застрявших тут в хаосе войны. Вооруженные банды, которые контролируют эти водные артерии, не разрешают им ловить рыбу, охотиться и собирать дрова. Доставляемые сюда продовольствие, топливо и другие предметы первой необходимости перехватывают и забирают себе боевики.

Даже просто передвигаться по району опасно. По данным Ассоциации афроколумбийцев (АСИА), только за последние несколько лет было убито не менее 600 человек.

Жители Сан-Мартина четырежды покидали свой город, как только там разгорались бои. Но когда в апреле им вновь пришлось бежать во время столкновения подразделения военных моряков с партизанами, их терпению пришел конец: они говорят, что больше в Сан-Мартин не вернутся.

Город Бохайя только начинает приходить в себя после того, как год назад там произошла самая страшная за всю эту кровавую войну трагедия. Тогда ракета попала в церковь, где люди в очередной раз прятались от бесконечных стычек между партизанами из ФАРК и военизированными группировками. В результате были убиты 119 человек, в том числе много детей, а десятки других ранены.

Через неделю после этой бойни в Бохайю прибыла группа сотрудников УВКБ ООН, а затем агентство открыло в Квибдо постоянное представительство. Чоко была одной из первых провинций страны, где начал осуществляться План гуманитарных действий – совместная инициатива ряда учреждений ООН по оказанию помощи в конкретных районах путем осуществления ряда скоординированных проектов.

В школе “Ла Глория” в рабочем районе Квибдо учителей проинструктировали, как откликаться на специфические нужды детей беженцев, которых немало среди ее 1200 учащихся. Оказывается помощь в улучшении работы школы и объединения родителей, построены новые учебные классы.

В другом районе города на средства, предоставленные УВКБ ООН, молодежь из числа перемещенных лиц сама достраивает и обустраивает для себя культурный центр, где организованы танцевальные, музыкальные, драматические и литературные группы. “Мы инвестируем средства не в инфраструктуру, а непосредственно в сообщество, – поясняет местный сотрудник УВКБ ООН Хованни Салазар. – Мы хотим, чтобы молодые люди сами строили свой центр, получая при этом рабочие и организационные навыки, которые пригодятся им в дальнейшем”.

Проект по развитию рыболовства близ Бохайи поможет 850 живущим здесь семьям.

В городе Напипи началось восстановление разрушенных войной жилых домов. Как и жителям из числа коренных народностей, внутренне перемещенным лицам в районе Чоко выдаются удостоверения личности.

По реке Аtrato стало совершать регулярные рейсы судно ООН: теперь у тех, кто живет в изолированных общинах, появилась не только связь с внешним миром, но и уверенность в том, что они не забыты.

Но, несмотря на оказываемую помощь, измученные войной коренные народности Колумбии оплакивают разрушение всей страны, а конфликт продолжается. Один из местных лидеров в Найя горько сетовал: “Колумбия – страна с самыми разнообразными в мире биоресурсами; из них 75% приходится на территории коренных народностей. Поэтому когда нападают на нас, нападают на все человечество”. ■



UNHCR / B. HEBER / CS / COL-2003

Школа в одном из беднейших районов Колумбии.

ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ ПОЛУЧАТЬ МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ И ОБРАЗОВАНИЕ. БЕЗ ДОКУМЕНТОВ МЫ НЕ МОЖЕМ СОПЛЕМЕННИКОВ”.

КОЛУМБИЯ

На этих фотографиях – и смерть, и насилие, и призрачные тени. На кадрах о более счастливых временах – мама на кухне, перед тем как пришла “беда”, или улыбающаяся сестренка.

Вот уже более двух лет Шин Такеда и Проект АЖА раздают перемещенным детям и беженцам простейшие – только навести и щелк-

нуть – фотоаппараты стоимостью 50 долл., сопровождая подарок просьбой фиксировать любые моменты их жизни – и горе, и надежды.

Приведенные ниже снимки и сопровождающие их рассказы взяты из материалов передвижной фотовыставки, тема которой – перемещенные дети Колумбии.

ВСЕ ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ПРОЕКТОМ АЖА



Хасмин / 11 лет

В Пинесе они убили много людей, насиловали девушек. Например, в прошлом году они пытали мужчину, потом голого разрубили пополам, тело так и оставили. Там же находили и мертвых девочек. Иногда они их насиловали и убивали. Потом убитых находили. Вот почему я сделала этот снимок.



Хосе Уильям / 10 лет

Когда мы играли, то гоняли мяч, а если надоедало, мой брат бегал за машинами, а я шел играть с друзьями... Иногда я видел, что мои родители переживали из-за того, что мы не могли уйти куда-нибудь поиграть, потому что некоторых ребят похитили партизаны, и все такое. Поэтому мои родители очень переживали... А здесь мне хорошо, потому что я могу спокойно уйти или весело поиграть с братом, как мне всегда хотелось.



Эльвер Хосе / 12 лет

Это напоминает мне смерть, они выглядят как призраки.



Женни Майерли / 12 лет

Мы все спали в такой же кровати. Когда пришли партизаны и начали угрожать моему папе, он включил свет. Тогда они разбили лампочку, стало темно, и они начали все обыскивать. Потом папу вывели из дома и ударили его мачете. Мама очень испугалась, закричала, мы тоже... Поэтому мой бедный братик таким и родился: маме пришлось принимать много таблеток от сильной головной и зубной боли, сами понимаете. Вот мой брат и родился таким. Мы делаем все, чтобы помочь ему вернуть зрение.

Сол Марина / 10 лет

Мы очень любим нашу маленькую сестренку и всегда заботимся о ней, когда нет папы. Мама нас оставила, когда мы были еще маленькими: мне было три, а сестре восемь лет. Нам пришлось уехать, потому что мы надоели нашей мачехе, вот мы и оказались в Талиме (другая провинция).





Густаво Анхел / 14 лет

Кухня, где мы раньше жили, была такой же, как эта. Когда пришли солдаты, они бросали бомбы, чтобы убивать партизан, стреляли. Бомбы нас не задели, но партизаны убили моего дядю, потому что он не захотел уйти вместе с ними. Мне тогда было четыре или пять. Я плакал, потому что они убили моего дядю, а я не знал, что мне делать. Я оттуда ушел в лес, потом в горы, добрался туда ночью. Моя мама чуть в обморок не упала; у нее был сердечный приступ.



Газета "Гардиан" от 11 февраля 2000 г.:

Вторжение шикующих бородатых воров
СМИ и ищущие убежища: сегодня жертвы, завтра воришки.

“Настоящие беженцы являются жертвами гонений и терроризма, а не конкретных преступников”.

Верховный комиссар Рууд Любберс.

«Обеспечение защиты требует значительного числа сотрудников, специализированной службы, которую нельзя сводить лишь к распределению предметов помощи. Это смысл существования, “добавленная стоимость” УВКБ ООН».

Меморандум УВКБ ООН по вопросам защиты.

“Отсутствие безопасности по-прежнему носит повсеместный характер, в лагеря проникают вооруженные лица, беженцев задерживают, их не принимают или насильно выдворяют, им не позволяют пройти процедуры получения (политического) убежища, не выдают документы”.

Один из последних докладов УВКБ ООН.

“Они — никто, политические призраки, без легального места жительства и страны, и вообще неизвестно, кем их считать”.

Один из экспертов — о бедственном положении примерно 9 млн. людей без гражданства.

“Что действительно демонстрирует, сколь безрассудными и глупыми мы стали, так это то, что мы предоставляем государственные пособия тем, кто планирует отравить нас смертоносным ядом”.

Один из комментариев почти ежедневно ведущегося крестового похода некоторых британских газет против “фиктивных” претендентов на получение убежища.

Либерия “по сути полностью разрушена”.

Специальный представитель ООН Жак Кляйн — в разгар военных действий в этой разоренной западноафриканской стране.

“Моя жена и оба моих ребенка погибли. Теперь я сам страдаю от голода и боюсь, что тоже могу умереть.

У меня в глазах двоится, и по ночам болит все внутри. Вы можете мне помочь?”

Преподобный Терранс Дадли, беженец из лагеря в Монровии, столице Либерии.

“Я все слышал, но ничего не мог поделать. Я был бессилен”.

Конголезский фермер, описывающий недавнее зверское

убийство вооруженными бандитами его жены, восьмь-рых детей и двух братьев.

“Мы не можем забыть прошлое, но мы должны смотреть в будущее, и граждане Косова должны обеспечить безопасность проживающих в Косове меньшинств”.

Президент Ибрагим Ругова, настаивающий на возвращении почти 200 тыс. этнических сербов, которые бежали из края в 1999 г.

“Вооруженные формирования заявили нам, что, если мы не уйдем, они поставят нас на колени, изнасилуют и зверски убьют”.

Житель индейской деревни в Колумбии.

“Что же получается, Япония поощряет индустрию развлечений за счет беженцев при помощи своей системы иммиграционного контроля?”

Бывший Верховный комиссар Садако Огата — о ежегодном разрешении на въезд 100 тыс. иностранных представителей индустрии развлечений по сравнению с 26 лицами, которым в 2001 г. был предоставлен статус беженца.

“Если в Ираке были братские могилы, то в Рафхе весь лагерь был могилой для живых”. “Его мать и отец умерли, а он еще даже не знает об этом”.

“Я чувствую, что моя душа возвратилась в мое тело”.

Члены первой группы иракских беженцев, собирающихся официально вернуться в свою страну, описывают пребывание в изгнании, а также шок и радость, ожидающие их дома.

Сержио Виейра де Мелло

15 марта 1948 г. — 19 августа 2003 г.



Сержио Виейра де Мелло (справа) и президент Тимора-Лешти Шанана Гушман обмениваются шутками в свободную минуту в период обретения страной независимости.

“Меня направили сюда помогать иракскому народу и тем, кто отвечает за управление этой страной, добиться свободы, возможности самостоятельно решать свою судьбу и самим определять свое будущее”.

Вскоре по приезде в нынешнем году в Ирак Сержио Виейра де Мелло очень точно определил цели своей последней командировки. После того как в результате взрыва грузовика со взрывчаткой обрушилось здание представительства ООН в Багдаде, под руинами которого погиб Виейра де Мелло и 22 других сотрудника, эти слова стали достойной эпитафией не только для его роковой командировки в Ирак, но и для всей его карьеры. Делом всей его жизни была помощь самым незащищенным людям в мире – в Африке, Азии, Косове, Восточном Тиморе.

Гражданин Бразилии, получивший образование у себя на родине и в Сорбонне в Париже, Виейра де Мелло свободно говорил на португальском, испанском, французском и английском языках. Свою 33-летнюю карьеру в ООН он начал в 1969 г., когда был принят на работу в агентство по делам беженцев в качестве заместителя редактора.

Прагматичный, скромный, гражданин развивающейся страны, он с присущей ему элегантностью держался одинаково естественно и в лагерях беженцев, и в рафинированных политических кругах. Виейра де Мелло представлял УВКБ ООН во многих горячих точках планеты. В 1996 г. он стал заместителем Верховного комиссара УВКБ ООН.

В 1998 г. он начал работать в Центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке в качестве Координатора ООН по гуманитарным делам и оказанию чрезвычайной помощи. Будучи специальным представителем Генерального

секретаря ООН Кофи Аннана, он помогал сначала вернуть на путь к мирному будущему беспокойный край Косово, потом привести к независимости Восточный Тимор, что было его самым значительным достижением.

В сентябре 2002 г. он стал Верховным комиссаром ООН по правам человека, а затем, после четырехмесячного отпуска, был вновь направлен главным уполномоченным ООН по урегулированию конфликта, теперь уже в Ирак.

Виейра де Мелло предчувствовал, что впереди – не легкие времена. “Присутствие Организации Объединенных Наций в Ираке находится под угрозой со стороны всех тех, кто берет на мушку нашу организацию”, – сказал он на заседании Совета Безопасности ООН в Нью-Йорке незадолго до отъезда на Ближний Восток.

“Для выполнения самых трудных заданий чаще всего посылают лучших людей, – сказал после его смерти Верховный комиссар УВКБ ООН Рууд Любберс. – Но Виейра де Мелло заплатил за это самую высокую цену. Он был истинным джентльменом..., который боролся за права человека и отстаивал достоинство обездоленных”.

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан сказал, что смерть Виейры де Мелло “стала тяжелым ударом для Организации Объединенных Наций и для меня лично. Потеря любого коллеги тяжела, но его нам будет особенно не хватать”.

Бывший постоянный представитель США при ООН Нэнси Содерберг так определила, в чем заключался секрет блестящей карьеры Виейры де Мелло, жестоко оборванной бомбой террористов: “Он умел вести дела и с королями, и с дипломатами, и с беженцами с одинаковой заинтересованностью и уважением”.

**Долго ли скитаться
беженцу?
Это зависит от вас.**



United Nations High Commissioner for Refugees