

БЕЖЕНЦЫ

ТОМ 4 • № 137 • 2004

БУРУНДИ
РЕЗНЯ В ЛАТЕРЕ

А ЗАЩИТЫ ДАРФУР
Смерть в пустыне

ЛЕОНЕ, АНГОЛА
Дорога домой

Беженцы — люди, а не единицы статистики

БЕЖЕНЕЦ ЖЕНЕВА

АФГАНИСТАН
ВЫБОРЫ И ОЛИМПИЙСКИЕ ИГРЫ

А 2004

ОПЛА ГОД:

ЗА ОБЗОР

Вести добрые и недобрые

В 2004 г. хорошие новости для беженцев поступали из самых неожиданных мест. Изгнанникам было разрешено участвовать в первых в истории президентских выборах в Афганистане, и беженка опустила первый – символический – бюллетень в лагере, расположенном в соседнем Пакистане. Одна из двух женщин, впервые представлявших Афганистан на Олимпийских играх в Афинах, – также бывшая беженка.

Беженцы, вернувшиеся на руины Монровии, столицы Либерии, обнаружили, что их жилища разрушены, но были радушно встречены своими соседями, готовыми поделиться последним со старыми друзьями. Похожие сцены можно было видеть по всему континенту – в Сьерра-Леоне, Анголе и в странах Африканского Рога.

Домой вернулись последние изгнанники, бежавшие от геноцида в Руанде, и некоторые из них были приятно удивлены, узнав, что их родным удалось уцелеть во время кровавой резни, которая унесла жизни около 800 тыс. человек.

Возвращение домой из Ирана.

Статистические данные со всего мира свидетельствуют, что за последние три года число уязвимых людей, “которыми занимается” УВКБ ООН, сократилось более чем на 3 млн., а число лиц, ищущих убежища в промышленно развитых странах, уменьшилось до рекордно низкого за последние 17 лет уровня. Ожидается, что эти тенденции сохранятся и в 2005 г.

Разумеется, случались и весьма печальные события. Местом последнего по времени острейшего крупномасштабного кризиса в мире стал Дарфур, где около 2 млн. человек были вынуждены бежать из своих деревень и бесчисленное множество были убиты. В Европейский союз вступили 10 новых государств, однако Средиземноморье стало кладби-

щем для сотен людей, пытавшихся попасть в Европу. Имеется мало признаков возможного урегулирования ситуации в таких местах, как Ирак и Чечня.

Сам основополагающий принцип предоставления наиболее уязвимым людям повсюду в мире соответствующей степени защиты оказался под угрозой во многих странах, больше озабоченных проблемами безопасности, чем гуманитарными соображениями.

В целом, как констатировал Верховный комиссар Рууд Любберс, этот год можно охарактеризовать как “относительно спокойный год в неспокойном мире”.

По мнению некоторых удрученных нынешним положением дел сотрудников операций по оказанию помощи, Южная и Центральная Америка являются “забытым континентом”, а проблемы его наиболее уязвимых страдальцев – “невидимых беженцев” игнорируются и остаются в тени более заметных кризисных ситуаций, таких как в Африке и Афганистане.

В то же время правительства стран Латинской Америки недавно отметили знаковое событие в деле защиты беженцев – 20-ю годовщину со дня подписания Картахенской декларации, способствовавшей окончанию нескольких войн в Центральной Америке в 1980-х гг. и позволившей облегчить участь 2 млн. гражданских лиц, вынужденных бежать из родных мест.

Опираясь на положения этой Декларации, участники совещания, состоявшегося в Мехико, провозгласили новый план действий по решению актуальных проблем этого региона, прежде всего связанных с длительным кризисом в Колумбии, где в ходе продолжающейся уже не первое десятилетие гражданской войны из своих домов были вынуждены бежать более 2 млн. человек.

Любберс высоко оценил эту инициативу, отметив, что “в общемировом контексте ограничительной политики в области предоставления убежища и размывания принципов отрандно видеть, что страны Латинской Америки стремятся поддерживать высокую планку в деле защиты беженцев”.



UNHCR/Z. SOLEMANI/DP/IRN-2004

Редактор:

Рэй Уилкинсон

Авторы:

Хосе Рiera и сотрудники отделений
УВКБ ООН по всему миру

Помощник редактора:

Вирджиния Зекрия

Фотоотдел:

Сьюзи Хоппер, Анна Кельнер

Макет-дизайн:

Vincent Winter Associés

Производственный отдел:

Франсуаза Жако,
Роман Леонардунци

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 – 283 700 экз.

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

Ведущий редактор: А. Рабинович
Редактор: Е. Архипова

ISSN 0252-791 X

Обложка:

2004 год: Заголовки в мировых СМИ

UNHCR

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

F. NAEEM / AFP / GETTY IMAGES



4 В 2004 г. в Афганистане впервые состоялись демократические выборы, а в Европейский союз вступили 10 новых стран. В то же время разразился новый крупный кризис в Дарфуре, Судан.

UNHCR / H. CAUX / DP / TCD-2004



16 Верховный комиссар Рууд Любберс заявил, что "во многих регионах мира отношение к беженцам стало менее благоприятным".

UNHCR / B. HEGER / DP / COL-2004



22 Картахенская декларация, краеугольный камень мер по защите беженцев в Латинской Америке, отмечает в ноябре свое 20-летие.

БЕЖЕНЦЫ

№ 1 3 7 - 2 0 0 4

2

ОТ РЕДАКЦИИ

В прошлом году добрые вести поступали из самых неожиданных мест.

4

ТЕМА НОМЕРА

Кризис в Дарфуре отодвинул в тень другие, зачастую позитивные события 2004 г., включая президентские выборы в Афганистане, массовую репатриацию в некоторые африканские страны и увеличение состава ЕС до 25 государств-членов.

Хроника года

Краткий обзор важнейших мировых событий.

16

ИНТЕРВЬЮ

Верховный комиссар Рууд Любберс оценивает 2004 г. как относительно спокойный в неспокойном мире. По его словам, УВКБ ООН, будучи гуманитарной организацией, должно действовать намного эффективнее.

22

КАРТАХЕНА

Картахенская декларация, краеугольный камень защиты беженцев в Латинской Америке, отмечает свое 20-летие. Объявлен новый план действий по усилению этой Декларации и приданию ей нового импульса.

Знаменательные события

Выдержки из Картахенской декларации.

Экскурс в историю

Исторические вехи в деле защиты беженцев в Латинской Америке.

2004 ГОД:

**ЗАЩИТА
ВОЗВРАЩЕНИЕ ДОМОЙ
ПЕРЕСЕЛЕНИЕ
ЭТНИЧЕСКИЕ ЧИСТКИ**

ОБЗОР



Дарфур в огне. Суданский повстанец у разрушенной деревни.

Относительно спокойный



UNHCR / B. HEGER / DP / RWA - 2004



Эммануэль Мурангира.

ГЛУБОКИЙ СЛЕД ОТ ПУЛЕВОГО РАНЕНИЯ на высоком покатом лбу Эммануэля Мурангиры – красноречивое напоминание о геноциде. В течение нескольких дней в его родном городе на юге Руанды бесчинствовали банды боевиков, вырезавших и расстреливавших своих этнических и политических противников. Всего за несколько часов только здесь было убито 25 тыс. гражданских лиц – мужчин, женщин, маленьких детей – всех, кого бандитам удалось настигнуть. Среди жертв были жена и пятеро детей Мурангиры, а также свыше 40 других членов его семьи. Выжить удалось всего четырем жителям городка, в том числе Эммануэлю, который притворился мертвым, лежа под грудой трупов, истекая кровью из раны на лбу. Стодневная кровавая оргия унесла около 800 тыс. жизней по всей стране. Мир содрогнулся от ужаса, однако во время разворачивающейся трагедии боль-

год в неспокойном мире



© ZALMA/DP / AFG-2004

шей частью молчал, отказываясь вмешаться напрямую либо признать, что происходит геноцид, или хотя бы произнести вслух это ужасное слово.

6 апреля 2004 г. Руанда вспоминала события десятилетней давности, запоздало признанные актом геноцида. Свою небольшую, но мучительную роль сыграл при этом и Мурангира, который привел случайного посетителя к мрачному мемориалу жертвам бойни в Гиконгоро, расположенному всего в нескольких шагах от того места, где была убита его семья.

Мемориальный комплекс устроен в бывшем здании школы. Но в каждом классе вместо парт установлены сплетенные из веток полки, на которых лежат скелеты погибших людей. Самое душераздирающее зрелище – скорченные останки маленьких детей, свернувшихся перед смертью в позу эмбриона, словно ища защиты. Кажется, что на каждом крошечном черепе навсегда застыл беззвучный крик ужаса.

Всего десятилетие спустя между двумя основными племенами страны, хуту и тутси, вновь установилось хрупкое перемирие. В столице Руанды Кигали снова бурлит торговля, строятся новые здания, гудят автомобили. Вновь ожили поля на холмах, где крестьянские семьи не покладая рук выращивают и собирают чай, кофе и другие культуры.

В 1994 г. страну покинули более 2,5 млн. человек, собравшихся в огромных лагерях в соседних Заире и Танзании. Пытаясь помочь беженцам и, поневоле, многим убийцам из числа боевиков группировки “Интерхамве”, которым удалось бежать с мест своих преступлений и просочиться в лагерь, УВКБ ООН и другие учреждения оказались вовлеченными в самую запутанную и сложную гуманитарную операцию со времен Второй мировой войны (см. журнал “Беженцы”, № 135).

Однако к началу 2004 г. лагеря были расформированы, основная часть беженцев, покинувших стра- ➤

**В Афганистане
дети возвраща-
ются в школы.**

В ПРОШЛОМ ГОДУ, КОГДА РУАНДА ОТМЕЧАЛА СВОЕ ИЗБАВЛЕНИЕ, ЗА 1500 КМ К СЕВЕРУ НАЗРЕВАЛА НОВАЯ КАТАСТРОФА.

ну во время геноцида, и даже многие руандийцы, бежавшие из нее во время прежних кризисов, – в целом 3,2 млн. человек – вернулись на свою разоренную войной родину самолетами, колоннами грузовиков, а многие просто пешком, пробираясь неделями через тропические леса, горы и поросшую травой саванну.

Национальное примирение остается неустойчивым и незавершенным, но, учитывая масштабность задачи, и это можно считать настоящим чудом.

“Мы снова должны научиться жить в мире”, – сказал одному приезжему Мурангира. В этих простых словах звучит тревожная неуверенность в будущем.

Его надежды, как и десятки официальных церемоний в память жертв геноцида, проведенных по всей этой прекрасной и несчастной стране в центре Африки, свидетельствуют о том, что Руанда переживает своего рода возрождение, и одновременно служат предостережением: нельзя допустить, чтобы подобное когда-либо повторилось.

Подвергшийся критике бывший американский президент Билл Клинтон, находившийся у власти, когда совершались массовые убийства в Руанде, смиренно признал свою личную вину в том, что он недооценил трагичность ситуации: «Мы действовали недостаточно оперативно после начала убийств. Мы не назвали эти преступления своим единственно подходящим именем – “геноцид”».

ЗАБЫТЫЕ ОБЕЩАНИЯ

ЧАСТО ПЕРЕДЫШКА МЕЖДУ ПОДОБНЫМИ КРИЗИСАМИ в мире длится годами и даже десятилетиями, и за это время весь ужас геноцида и торжественные заверения в том, что это никогда не повторится, начинают тускнеть. Коллективное международное сознание весьма склонно к забывчивости.

Однако в 2004 г., когда Руанда отмечала свое избавление, за 1500 км к северу назревала новая катастрофа.

Признаки кризиса были налицо, но долго оставались незамеченными. Еще летом 2003 г. УВКБ ООН начало оказывать содействие небольшому, но все возраставшему числу суданцев, бежавших из западных районов своей страны в соседний Чад. К концу этого года, когда число беженцев возросло до 75 тыс., УВКБ ООН впервые предостерегло мировое сообщество относительно “этнических чисток”, которыми сопровождается “остающаяся незамеченной чрезвычайная ситуация” в суданской области Дарфур, а позднее охарактеризовало эту ситуацию как “самый острый гуманитарный кризис”, с каким ему приходилось сталкиваться.

Даже в эпоху сверхоперативного телевидения и чрезвычайных ситуаций, затрагивающих сотни тысяч, а нередко и миллионы людей, кризисы малого, на первый взгляд, масштаба только со временем приобретают такой размах, что мировое сообщество уже не может не обращать на них внимания.

Хотя Чад и Дарфур находятся на пересечении древних караванных путей

через Африканский континент и представляют собой настоящий плавильный котел, где смешиваются племена и народности, эти труднодоступные районы удалены от основных современных сетей связи и расположены в одной из самых малоприспособленных для жизни географических зон – пустыня, чахлые колючие кустарники, горы и испепеляющий зной. Прибывающие беженцы рассказывали жуткие истории о кровопролитии и увечьях, однако было трудно получить независимое подтверждение того, что на самом деле происходило в Дарфуре.



Под арест.
Лампедуза,
Италия.

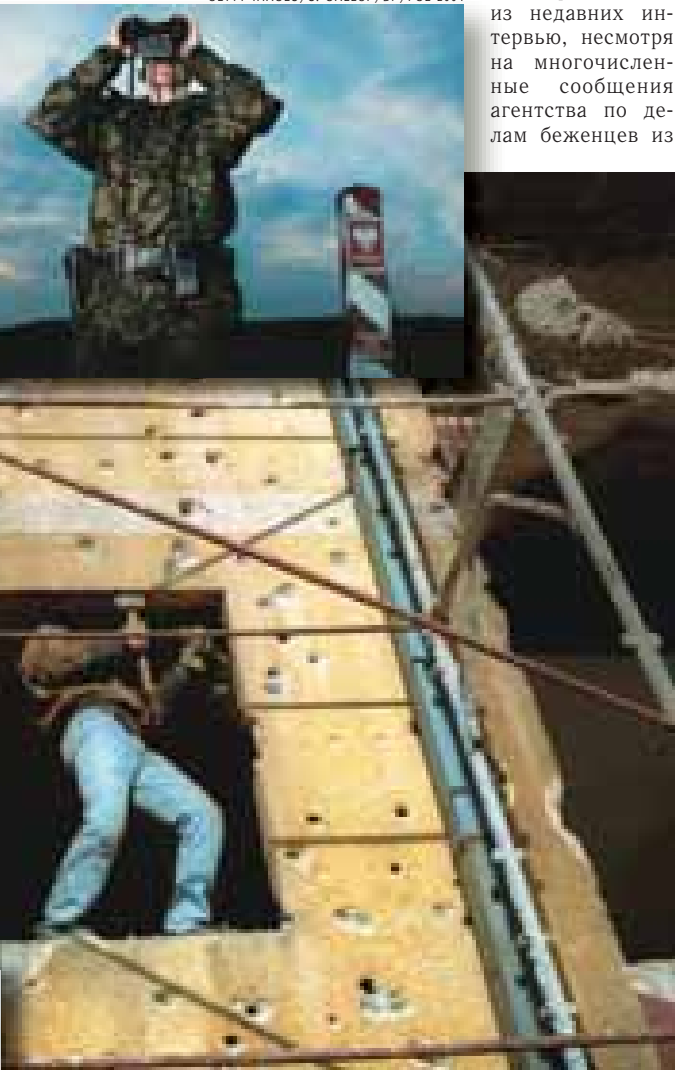
Мандат УВКБ ООН предусматривает работу с беженцами за пределами их стран происхождения, а других международных организаций, которые работали бы в Дарфуре, попросту не было, так как суданское правительство фактически изолировало этот район от внешнего мира.

В этом вакууме и назревал кризис в Дарфуре, оставаясь практически незамеченным.

Как вспоминал Верховный комиссар Рууд

Любберс в одном из недавних интервью, несмотря на многочисленные сообщения агентства по делам беженцев из

GETTY IMAGES/S. GALLUP/DP/POL-2004



древними кремневыми ружьями и автоматами Калашникова, которые совершали стремительные набеги на деревни, грабили, насиловали и жгли, стали называть джанджавидами, как в старину именовали в Дарфуре бандитов (буквально “конные дьяволы”). Были разрушены и уничтожены сотни поселений. Для защиты мирных деревенских жителей возникли новые партизанские отряды, называвшие себя “Освободительная армия Судана” (ОАС) и “Движение за равенство и справедливость” (ДРС).

Под угрозой международных санкций Хартум, на словах продолжая отрицать наличие чрезвычайной ситуации, неохотно открыл Дарфур для международной инспекции и помощи. Сотни сотрудников гуманитарных организаций, включая местный персонал УВКБ ООН, а также немногочисленные миротворцы прибыли в регион и пришли в ужас от разрухи и опустошения.

К концу 2004 г. около 200 тыс. гражданских лиц пешком ушли в Чад, где они находились в относительной безопасности, но владели жалкое существование: получаемой помощи едва хватало на то, чтобы не умереть от голода, не более. Многие были искалечены, и у большинства остались на родине жены, мужья и дети, судьба которых неизвестна.

В самом Дарфуре, по оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), последствия войны, такие как болезни и недоедание, унесли жизни не менее 70 тыс. человек, но было невозможно хотя бы примерно подсчитать, сколько еще людей убили боевики. По крайней мере 1,8 млн. человек покинули родные места, став свидетелями того, как насиловали и похищали их жен и дочерей, зверски убивали друзей и соседей и разрушали их жилища. Те, кому удалось уцелеть, бежали в пустыню и в горы и после долгих скитаний добирались до наскоро устроенных сотрудниками гуманитарных организаций лагерей, но и там они были на волосок от гибели.

“Если из лагеря выходят наши мужчины (в поисках пищи или близких), их убивают, — рассказали недавно беженки посетителю такого лагеря. — Если выходим мы, нас насиловали. Вот и весь наш выбор”.

На фоне бездействия мирового сообщества в отношении событий в Руанде слово “геноцид” в связи с Дарфуром прозвучало незамедлительно. Уже в сентябре 2004 г. государственный секретарь США Колин Пауэлл в выступлении в сенатском Комитете по иностранным делам употребил его дважды в одном предложении: “Мы (правительство) пришли к заключению, что в Дарфуре совершен геноцид... и что геноцид, возможно, продолжается”.

ООН направила в регион специальную миссию, чтобы установить, уместно ли характеризовать происходящие там события этим самым жестким из определений. Некоторые правозащитные организации признавали, что в Дарфуре произошли ужасные события, однако не решились употребить это слово, прямо обозначающее самую резкую оценку человеческого поведения.

Ясность в этот хаос и неопределенность попыталась внести газета “Нью-Йорк таймс”. В пространной статье на эту тему говорилось: “Если это геноцид, то он не похож на все, что

На страже новых границ Европы.

Восстанавливаем Боснию.

Чада, “лишь шесть месяцев спустя, когда сотни тысяч людей были вынуждены покинуть свои поселения, а десятки тысяч были убиты, в международном сообществе наконец-то заговорили о необходимости получить доступ в Дарфур”.

Семена кризиса были посеяны гораздо раньше, в 1980-е гг., когда из-за катастрофических засух была нарушена хрупкая экосистема страны, что послужило почвой для столкновений между чернокожими африканскими земледельцами и арабами-кочевниками (хотя и те и другие преимущественно мусульмане). Многовековое сосуществование двух общин сменилось борьбой за сокращающиеся земельные и водные ресурсы.

Орды наездников — по слухам, при поддержке центрального правительства, — вооруженных

2004 г.: краткая хроника мировых событий

6 апреля

Руанда отмечает 10-ю годовщину геноцида в этой стране. В ходе продолжавшейся в течение 100 дней кровавой резни экстремистами хуту было убито не менее 800 тыс. человек. Почти половина населения страны численностью 6,5 млн. человек либо погибли, либо бежали из страны, которая с тех пор добилась больших успехов в процессе восстановления.

1 мая

В Европейский союз вступили еще 10 государств, и сформировался блок из 25 стран с общей численностью населения 455 млн. человек. Союз завершает первый этап рассчитанного на много лет амбициозного проекта по согласованию политики в области иммиграции и предоставления убежища — одной из наиболее сложных и противоречивых задач, стоящих перед Европейским континентом.

3 июня

Убийство пяти сотрудников голландской организации “Врачи без границ” в провинции Бадгис на западе Афганистана со всей очевидностью свидетельствует о наличии все усиливающейся угрозы для безопасности безоружного персонала гуманитарных операций, осуществляемых в различных районах мира.

21 июля

Последний из примерно 280 тыс. беженцев из Сьерра-Леоне, спасавшихся от продолжавшейся десять лет гражданской войны, закончившейся в 2000 г., возвращается на родину. По словам Верховного комиссара Рууда Любберса, возвращение этих беженцев и аналогичные события в Либерии, Эритрее, Анголе и других государствах ознаменовали “Год возвращения” в Африке.

14 августа

Тем не менее убийство 156 конголезцев, преимущественно женщин и детей, в лагере Гатумба в Бурунди, совершенное бандой вооруженных



Либерия: Возвращаясь домой к неведомому будущему.

автоматами, мачете и гранатами головорезов, свидетельствует о неустойчивости положения в Центральной Африке. Эта резня — одно из самых страшных зверств в отношении беженцев.

9 сентября

Государственный секретарь США Колин Пауэлл заявляет, что «в Дарфуре совершался геноцид и ответственность за этот геноцид, который, возможно, еще продолжается, несут правительство Судана и “джанджавиды”». Около 2 млн. человек бежали из своих домов, спасаясь от острейшего в мире, по оценкам ООН, гуманитарного кризиса, и по меньшей мере 70 тыс. погибли в результате этого конфликта.

21 сентября

На родину официально возвращается миллионный гражданин Боснии и Герцеговины из 2,2 млн. человек, которые были вынуждены бежать из своих домов во время трехлетней войны в середине 1990-х гг.

1 октября

УВКБ ООН приступает к осуществлению трехлетней программы по возвращению на

родину не менее 340 тыс. либерийцев, бежавших из страны в ходе непрекращающейся войны в этом государстве Западной Африки. К своим очагам вернутся и примерно столько же внутренне перемещенных лиц.

9 октября

В Афганистане проходят всеобщие выборы, по итогам которых Хамид Карзай был избран президентом, и в стране продолжается процесс восстановления. В течение года домой вернулись около 800 тыс. человек в дополнение к 3 млн. гражданских лиц, вернувшихся в предыдущие два года.

14 октября

В дезорганизованном государстве Сомали на Африканском Роге появляется слабый проблеск надежды, когда на церемонии, проведенной в соседней Кении, президентом страны избирают бывшего солдата и военачальника Абдуллахи Юсуфа Ахмеда. В 1990-е гг. в ходе военных действий, когда в стране разразилась междоусобица, было убито по меньшей мере полмиллиона человек, и несколько миллионов человек лишились дома.

24 октября

Сербское меньшинство бойкотировало всеобщие выборы в находящемся под управлением ООН сербском крае Косово, что ставит под угрозу его политическое будущее. В 1999 г. почти 900 тыс. этнических албанцев бежали или были выдворены из этого района сербскими властями. Введение в ответ на это войск НАТО положило конец этническим чисткам. Большинство албанцев вернулись домой, однако 220 тыс. сербов по-прежнему остаются перемещенными лицами.

22 ноября

В Мехико отмечается 20-я годовщина принятия Картахенской декларации. Эта не имеющая обязательной юридической силы Декларация, которую подписали 10 стран Центральной и Латинской Америки, была направлена на решение проблем, порожденных чередой жестоких войн, в результате которых в середине 1980-х гг. в Центральной Америке стали беженцами более 2 млн. человек. Декларация существенно расширила различные положения основополагающей Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.

нам было известно на этот счет прежде. Там он совершается неявно, неофициально; убийства происходят закулисно. Речь идет об уничтожении людей на территории, где практически невозможно отличить некомпетентность от заговора. Есть ли в этом умысел, руководит ли этим некий злой гений или же это просто очередное свидетельство полной неспособности правительства? Похоже, что геноцид может случиться просто по недосмотру”.

ПОЛОЖИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИКА

БЕДСТВИЯ В ДАРФУРЕ заслонили другие связанные с беженцами события, как положительные, так и отрицательные, в 2004 г., который Любберс в целом охарактеризовал как “относительно спокойный год в неспокойном мире”.

С тех пор как нынешний Верховный комиссар занял в начале 2001 г. свой пост, число беженцев и других групп, которыми “занимается” УВКБ ООН, сократилось с 21,8 млн. до 16–17 млн. человек в 2004 г. Самое значительное сокращение произошло в 2003 г., когда число беженцев уменьшилось более чем на 3 млн. Число людей, ищущих убежища в промышленно развитых странах, также сократилось до самых низких за последние 17 лет показателей. Только за 9 месяцев 2004 г. число ищущих убежища уменьшилось на 22% – до 271 700. Ожидается, что обе эти тенденции сохранятся и в 2005 г.

Наиболее крупной остается операция по репатриации, проводимая УВКБ ООН в Афганистане, – в

крупнейший в мире политический и торговый союз, насчитывающий 25 государств, с общим населением в 455 млн. человек. В то же время был близок к завершению первый этап амбициозного многолетнего проекта по согласованию процедур иммиграции и предоставления убежища.

Осенью домой вернулся миллионный беженец из числа приблизительно 2,2 млн., покинувших родные места во время войны 1990-х гг. в Боснии и Герцеговине.

В 2004 г. обозначились две важные вехи в деле международной защиты.

Исполнилось 50 лет со дня принятия в 1954 г. Конвенции о статусе апатридов, основного правового документа, направленного на оказание содействия миллионам людей, которые официально не могут считать своей родиной ни одну страну. В связи с тем что споры о гражданстве иногда вызывают перемещение людей и массовый исход беженцев, Генеральная Ассамблея ООН в 1974 г. обратилась к УВКБ ООН как единственному учреждению в отсутствие каких-либо других “специализированных” организаций, занимающихся проблемами безгражданства, с просьбой оказывать ограниченную правовую помощь лицам без гражданства. Среди заслуживающих внимания достижений прошлого года – предоставление гражданства Шри-Ланки 300 тыс. глав домохозяйств индийского происхождения.

В ноябре страны Латинской Америки отметили на церемонии в Мехико памятную дату в истории за-

“ЕСЛИ НАШИ МУЖЧИНЫ ВЫХОДЯТ ИЗ ЛАГЕРЯ, ИХ УБИВАЮТ. ЕСЛИ ВЫХОДИМ МЫ, НАС НАСИЛЮЮТ. ВОТ И ВСЬ НАШ ВЫБОР”.

2004 г. домой вернулись свыше 800 тыс. перемещенных лиц. Они присоединились к более чем 3 млн. соотечественников, которые ранее уже возвратились в родные города и деревни, после того как возглавляемые американцами войска свергли режим талибов и в конце 2001 г. было сформировано временное правительство. В октябре прошлого года в стране состоялись первые в ее истории демократические президентские выборы, ставшие одним из наиболее важных событий года. Президентом подавляющим большинством голосов был избран глава временного правительства Хамид Карзай.

Несмотря на события в Дарфуре, значительную часть остальной Африки называют “континентом, возвращающимся домой”. В Либерии закончилась многолетняя гражданская война, и УВКБ ООН начало трехлетнюю операцию с целью помочь 340 тыс. беженцев, проживающих в соседних государствах, и такому же числу либерийцев, перемещенных внутри страны, начать новую жизнь.

Успешно завершена отдельная операция по оказанию помощи в репатриации 280 тыс. жителей Сьерра-Леоне после имевшей катастрофические последствия десятилетней войны в этом африканском государстве. Большое число людей вернулись в Анголу, страны Центральной Африки и Африканского Рога. Приведен к присяге новый президент обескровленного государства Сомали (правда, это произошло в соседней Кении), и забрезжил, по крайней мере, проблеск надежды для всего этого погруженного во мрак региона и несчетного числа бездомных сомалийцев.

1 мая 2004 г. членами Европейского союза стали еще 10 государств, в результате чего был создан

щиты беженцев – 20-ю годовщину принятия Картахенской декларации. Этот не имеющий обязательной силы документ был разработан в 1980-х гг. в связи с чередой опустошительных войн в Центральной Америке, в ходе которых более 2 млн. человек были вынуждены покинуть родные города и деревни.

В 2004 г., после того как за несколько лет число особенно уязвимых беженцев, отобранных для переселения в такие страны, как Австралия и Канада, сократилось более чем на 50%, появились признаки обратной тенденции, особенно в Соединенных Штатах.

Европейский союз заявил, что рассматривает возможность значительного увеличения числа беженцев, которые будут приняты входящими в него странами, но только в весьма отдаленной перспективе.

ПРОБЛЕМЫ, ПРОБЛЕМЫ...

КОНЕЧНО, в 2004 г. было немало и плохих новостей.

Несмотря на то что число беженцев и лиц, ищущих убежища, в течение всего года неуклонно сокращалось, вопросы иммиграции по-прежнему оставались чрезвычайно политизированными, а защита наиболее уязвимых в мире людей все ухудшалась.

Безопасность этих людей, о чем вынуждена была напомнить правительствам директор УВКБ ООН по вопросам международной защиты Эрика Феллер, – это “гуманитарная необходимость, а не предмет политического выбора”. Верховный комиссар Рууд Любберс добавил, что “в последние годы политизация проблем иммиграции, смешивание беженцев и экономических мигрантов, а также страх перед криминальными и террористическими структурами в совокупности привели к подрыву института убежища во многих государствах. Парадоксальным образом ►

это происходит на фоне уменьшения числа беженцев и лиц, ищущих убежища”.

Гуманитарные учреждения планировали начать в 2004 г. репатриацию не менее 500 тыс. суданских беженцев на юг страны в связи с окончанием длившегося 21 год гражданского конфликта, но из-за событий в Дарфуре и других проблем эту крупномасштабную акцию пришлось отложить, по крайней мере временно.

Была надежда и на то, что после падения режима Саддама Хусейна в 2004 г. домой смогут отправить первые из сотен тысяч иракцев, уже давно живущих за рубежом, но, хотя на родину из соседних стран вернулись, многие стихийно, около 100 тыс. человек (УВКБ ООН оказало содействие в возвращении примерно 19 тыс. беженцев, большей частью из Ирана), крупномасштабная репатриация отложена, поскольку ситуация в стране остается нестабильной.

В Латинской Америке обстановка в целом относительно благополучна, однако в Колумбии более 2 млн. человек все еще не вернулись домой, а сотни тысяч бежали в соседние государства. Этот гуманитарный кризис остается самым крупным в Западном полушарии.

В находящемся под управлением ООН Косове этнические сербы бойкотировали всеобщие выборы, что снова поставило под вопрос будущее этого не-

С НАЧАЛА 2001 г. ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЖЕНЦЕВ И ДРУГИХ ГРУПП, КОТОРЫМИ “ЗАНИМАЕТСЯ” УВКБ ООН, СНИЗИЛАСЬ НА 22%.

спокойного края. Не было достигнуто практически никаких успехов в решении судьбы более чем 534 тыс. перемещенных лиц, проживающих в Сербии и Черногории на юге Европы, в том числе 220 тыс. сербов из Косова. Не лучше и положение 104 тыс. беженцев из Бутана, уже более десяти лет безвыходно содержащихся в лагерях в соседнем Непале.

В целом не менее 7 млн. беженцев продолжают годами страдать в горячих точках по всему миру в ходе событий, именуемых на официальном языке “затяжными кризисами”. И несмотря на успехи в разрешении некоторых из наиболее продолжительных и острых кризисов, в том числе в Афганистане, Анголе и Шри-Ланке, остается, по крайней мере, еще 38 “черных дыр”. Появилось даже новое модное выражение для обозначения людей, оказавшихся в ловушке этих чрезвычайных ситуаций, – “складированные беженцы”.

Кроме людей, уже длительное время остающихся беженцами, примерно 25 млн., из которых 4,4 млн. получают помощь УВКБ ООН, не могут вернуться в свои дома, хотя и находятся в собственной стране, следовательно, под юрисдикцией правительств своих государств, а не под защитой международных организаций и положений международного права, касающихся беженцев.

Проблемы Чеченской Республики (Россия) и судьбу более 50 тыс. гражданских лиц, перемещенных оттуда в соседнюю Ингушетию, стало еще труднее решать после самого бесчеловечного, самого вопиющего злодеяния года, когда чеченские сепаратисты захватили школу в ставшем печально известным городе Беслане, где они во время боестолкновения с государственными силами безопасности убили 344 человека – детей, учителей и других ни в чем не повинных людей.





AFP/S. MAINA/DP/BDI-2004

Опасность угрожала всем – и беженцам, и пытающимся им помочь сотрудникам гуманитарных организаций на местах. Помимо неуставленного числа гражданских лиц, которых убивают непосредственно в ходе таких конфликтов, как в Дарфуре, или гибнущих по причинам, порожденным войной (в Демократической Республике Конго из-за многолетних военных действий погибли приблизительно 3,3 млн. человек), как утверждает в одном авторитетном докладе, ежегодно по меньшей мере 4 тыс. людей, ищущих убежища, тонут, большей частью пытаясь добраться до безопасных берегов Европы, Австралии или Северной Америки.

Даже когда беженцы добираются до, казалось бы, безопасных лагерей, и там безопасность подчас оказывается мнимой. В августе при налете на лагерь беженцев Гатумба в африканском государстве Бурунди боевиков, вооруженных автоматами, мачете и гранатами, были убиты более 150 конголезских женщин и детей.

Гуманитарная и правозащитная организация “Врачи без границ” была вынуждена прекратить работу в Афганистане, после того как там были убиты пять ее сотрудников. В Дарфуре погибли два сотрудника гуманитарной организации “Спасем детей” – их машина подорвалась на mine. Ирак фактически стал недоступен, поскольку повстанцы, желая привлечь к себе внимание СМИ, обычно похищают там работников гуманитарных организаций.

Годом ранее, когда было взорвано здание представительства ООН в Багдаде и погибли 22 человека, журнал “Беженцы” писал: “Нужно исходить из следующего: что бы ни предпринимали гуманитарные учреждения, все это окажется менее важным, чем решения, принимаемые иррегулярными вооруженными формированиями и армиями, действующими в горячих точках планеты. Если они и впредь будут игнорировать гуманитарные соображения ради политических и военных преимуществ, которые, как им кажется, дают нападения на сотрудников оказывающих помощь организаций, трудно выработать компромиссные решения, которые позволили бы сотрудникам гуманитарных организаций эффективно работать в хотя бы минимально безопасной среде”.

За прошедший год, похоже, мало что изменилось.

ЕВРОПА И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ

НИГДЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ между суровой политической реальностью и гуманитарными обязательствами не проявляется столь наглядно, как на пляжах малоизвестного итальянского курортного местечка Лампедуза.

Находясь всего в 100 км от африканского побережья, к сентябрю прошлого года Лампедуза, крохотный скалистый выступ в Средиземном море площадью 12 кв. км, стал настоящим магнитом для тысяч африканцев – как экономических мигрантов, так и лиц, действительно ищущих убежища, – а также торговцев живым товаром, охотно заталкивающих их в утлые суденышки для нелегальной переправки в Европу.

Только за два выходных в сентябре на берегу Лампедузы высадилось более 1200 человек. Живописная гавань стала настоящим кладбищем для разнообразных полузатонувших суденышек, брошенных после доставки живого груза и торчащих под разными углами из покрытой маслянистыми разводами воды.

Чаша терпения итальянского правительства переполнилась. Министр внутренних дел Джузеппе Писану дал сигнал начать борьбу с “организованным

Беженцам и сотрудникам гуманитарных организаций в 2004 г. угрожала опасность преследования и убийства.

Некоторые из жертв нападения на лагерь беженцев в Бурунди, во время которого было убито 156 человек.

вторжением на побережье Италии". Власти перебрасывали несостоявшихся эмигрантов по воздуху обратно в Ливию, не давая им возможности подать заявления о предоставлении убежища, что противоречило Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев, которую подписали и Италия и другие страны ЕС.

Писану несколько не раскаивался, заявив, что "отчаявшиеся люди, которые считают, что они могут приехать в Италию нелегально, должны помнить, что их отправят обратно сразу же после оказания им гуманитарной помощи".

Действия итальянского министра получили поддержку некоторых других европейских стран. Германия предложила расплывчатый план создания в Северной Африке центров проверки или контроля потоков отчаявшихся африканцев до их завершающего броска в Европу. Детали плана не приводились, однако сразу же раздался вопль протеста в других странах, например во Франции, министр внутренних дел которой Доминик де Вильпен заявил: "Для Франции не может быть и речи о создании каких бы то ни было транзитных лагерей или убежищ".

Это не остановило государства Северной Европы, которые предложили организовать за пределами ЕС в соседних государствах, таких как Украина, центры проверки претендентов на получение убежища. Как и следовало ожидать, Киев отверг такой подход.

Британия ужесточила ограничения на въезд, заявив, что претенденты на убежище, прибывающие в страну без удостоверяющих личность документов, могут подвергнуться тюремному заключению сроком до двух лет, что также противоречит Женевской конвенции.

Испания, еще один популярный пункт въезда мигрантов в средиземноморском мягком подбрюшье Европы, начала установку электронных барьеров в ряде районов своего южного побережья, расположенных ближе всего к Марокко, и вокруг некоторых мест на Канарских островах, чтобы обнаруживать и останавливать приближающиеся иммигрантские флотилии.

Как бы в ответ на недостойные настроения подозрительности и неприятия в некоторых странах Европейского союза датский министр по делам беженцев, иммигрантов и интеграции Бертель Хордер предложил отделять социально обездоленных беженцев от тех, кто умеет читать, писать, говорить на иностранных языках и вообще "может оказаться полезным датскому обществу и найти работу".

Представитель швейцарской миграционной службы в столице страны Берне обескураживающе честно охарактеризовала проблему, с которой ей приходится сталкиваться при поиске жилья для лиц, ищущих убежища, прямо заявив: "Жилье, предоставляемое нами беженцам, и так очень низкого качества, поэтому для отвергнутых претендентов приходится находить что-то, где условия еще хуже, т. е. разве что под землей".

ЛИНИЯ РАСКОЛА

ПО МНЕНИЮ ДИРЕКТОРА ЕВРОПЕЙСКОГО БЮРО УВКБ ООН Реймонда Холла, события в Средиземноморье высвечивают сохраняющиеся расхождения в общем подходе европейских стран к лицам, ищущим убежища, несмотря на многолетние попытки его согласования.

На так называемые "прифронтовые" государства, такие как Италия на юге континента и новые члены ЕС в Восточной Европе, приходится несоразмерно большая доля финансового и физического бремени оценки, размещения, приема на постоянное жительство или же в конечном счете отказа принять большую часть людей, пытающихся попасть в Европу. По словам Холла, случаи, подобные инциденту в Лампедузе, "порождают панику, поскольку непонятно, что же делать, а это приводит к попыткам запретить двери в Европу".

Верховный комиссар Рууд Любберс подчеркнул необходимость более справедливого "разделения бремени" между государствами, что стало ключевой фразой дискуссий по проблеме предоставления убежища, однако "налицо, напротив, тенденция переложить это бремя на другие государства – члены ЕС или даже на не входящие в него страны, которые плохо подготовлены к тому, чтобы рассматривать и проверять просьбы о предоставлении убежища".

Еще одной головной болью стало отсутствие у государств – членов ЕС общих критериев оценки заявлений о предоставлении убежища. Австрия, например, удовлетворяет около 95% просьб об убежище, поданных чеченцами, – выходцы из России образуют самую многочисленную группу среди желающих попасть в Европу, – в то время как Словакия практически не принимает представителей этой группы.

"Это нельзя назвать гармонизированной Европой, – говорит Реймонд Холл. – Поэтому Европа не вправе удивляться тому, что ищущие убежища перемещаются из одной страны в другую в поисках наиболее перспективного места для подачи заявления".

Любберс отметил, что рационализация систем предоставления убежища в отдельных странах, уже давно предлагаемая УВКБ ООН, и принятие более продуманных решений в ходе первоначального рассмотрения ходатайств, вместо того чтобы рассматри-

UNHCR / S. HOPPER / DP / A.L.G. 2004



Родственники и друзья встречаются впервые за долгие годы чрезвычайной ситуации в Западной Сахаре, сейчас уже почти забытой.

НЕСМОТЯ НА ПОТЕНЦИАЛЬНУЮ ОПАСНОСТЬ НОВЫХ КРИЗИСОВ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ РАБОТНИКИ УВКБ ООН УТВЕРЖДАЮТ, ЧТО В 2005 г. ПРОДОЛЖИТСЯ СОКРАЩЕНИЕ ОБЩЕГО ЧИСЛА ЛЮДЕЙ, НУЖДАЮЩИХСЯ В ЕГО ПОМОЩИ.

“МЫ ДОЛЖНЫ ОТКАЗАТЬСЯ ОТ ИСКУССТВЕННОЙ И КОНТРПРОДУКТИВНОЙ АМБИЦИИ ВЕРНУТЬ ДОМОЙ ВСЕХ ОСТАВШИХСЯ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ”.

вать их во второй и в третий раз после обжалования, в конечном счете окупилась бы сторицей благодаря более быстрому и справедливому решению, повышению эффективности систем и экономии больших средств в сфере, на которую ведущие страны ежегодно тратят не менее 10 млрд. долл.

“Боюсь, (сегодняшняя) реальность состоит в том, что европейские системы предоставления убежища не всегда обеспечивают беженцам необходимую защиту или даже возмещают подачу заявления”, — сказал Любберс в одном из недавних выступлений в газете.

Во всем этом заключается некий парадокс. В то время как легальный въезд и получение вида на жительство в Европе — дело крайне трудное, почти невозможное, Международная организация труда в своем недавнем докладе отмечает, что старение и сокращение населения Европейского континента вскоре потребуют массового притока “свежей крови” — новых жителей, включая беженцев.

“Скорее всего, увеличение миграции станет одним из элементов, необходимых для того, чтобы благосостояние Европы через 45 лет сохранилось на нынешнем уровне, — говорится в докладе. — Согласно имеющимся данным, приезжие способствуют омоложению населения и экономическому росту без инфляции”.

ДЛИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

НАКАНУНЕ ПЫШНОЙ ЦЕРЕМОНИИ 1 мая, посвященной самому крупномасштабному расширению Европы, европейские министры без лишнего шума приняли пять законодательных актов, официально именуемых директивами или нормативными положениями, направленными на гармонизацию политики стран в области предоставления убежища. Эта веха, однако, обозначила лишь конец первого этапа продолжающегося процесса и начало его второго этапа.

Все началось гораздо раньше, в июне 1990 г., когда правительства европейских государств собрались в столице Ирландии и приняли Дублинскую конвенцию, которая впервые в истории обязала каждую страну рассматривать ходатайства о предоставлении убежища. Когда оказалось, что эта конвенция не работает, роль государств — членов ЕС была пересмотрена в конвенции, известной как Дублин-II.

За ней последовали другие соглашения, а в 1999 г. в принятых в Тампере выводах были определены политические цели Евросоюза в данной области. В документе четко указывалось, что эти цели основываются на “безусловном соблюдении права просить убежища” и “полном и всеобъемлющем применении” Конвенции 1951 г.

В новых директивах и нормативных положениях был сделан большой шаг вперед, включая принятие общего определения лиц, которые могут считаться беженцами, соглашение в отношении других групп, которые могут получать так называемую “дополнительную” защиту, признание существования преследований по признаку пола и установление фиксированного минимального уровня социальных и медицинских пособий и пособий по безработице.

Несмотря на то что эти законодательные инициативы применительно к некоторым вопросам приняты с одобрением, отклики на них в целом противоречи-

вы. Охарактеризовав их сразу же как реальный первый шаг, Реймонд Холл, тем не менее, задается вопросом: “Являются ли эти меры действительно столь смелыми и благородными, как нам бы хотелось? На самом деле, несмотря на некоторые положительные результаты, эти законы в целом вызвали разочарование, поскольку не обеспечили подлинным беженцам более действенной защиты. Процесс не оправдал надежд, которые мы питали, вступая на этот путь”.

Для господствующего в Европе отношения к беженцам характерен, по его словам, вопиющий парадокс. Хотя в столицах государств признавалось, что единственным эффективным способом решения вопросов иммиграции и убежища является полная гармонизация их национальных систем, на деле они по-прежнему не желали хоть сколько-нибудь поступиться национальным суверенитетом для достижения этой цели.

События в Лампедузе и другие подобные инциденты, имевшие место в этом году, лишь подтвердили справедливость данного утверждения.

АТАКА ГЛОБАЛЬНОГО МАСШТАБА

ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ, как правовая, так и физическая, значительно осложнилась после террористических нападений на США 11 сентября 2001 г. и последовавшей за ними глобальной войны с терроризмом. Правительства все чаще рассматривали вопросы иммиграции и предоставления убежища сквозь призму безопасности. Иностранцы, особенно из нестабильных регионов, таких как Ближний Восток или Африка, стали вызывать все большее подозрение. Лагерь беженцев представлялись теперь центрами подготовки террористов, а не убежищем для людей, пострадавших от террористов. Даже сама Конвенция 1951 г. стала восприниматься как правовая ширма, за которой могли скрываться террористы.

И если в чем-то эта достойная сожаления реакция была понятна сразу же после самого крупномасштабного и жестокого террористического акта в истории, то сейчас у правозащитников не может не вызывать беспокойства тот факт, что обстановка в мире остается крайне враждебной к беженцам и три года спустя.

Последовали, как указывалось выше, резкая реакция Италии на “вторжение” в Лампедузу, настоячивые предложения об организации транзитных центров за пределами принимающих стран и о приеме на жительство только образованных беженцев.

Теневой премьер-министр Британии Майкл Ховард, сам являющийся сыном беженцев, пообещал, что в случае победы на выборах в следующем году его правительство вплотную займется “первопричинами” проблем иммиграции. “Мы выйдем из Конвенции 1951 г., на что имеем полное право, путем письменного уведомления Генерального секретаря за 12 месяцев”.

Намечаемый на пост министра иностранных дел в случае прихода Ховарда к власти Дэвид Дейвис выразился беспрецедентно жестко, заявив, что несдерживаемая иммиграция “ставит под угрозу ценности, которыми Британия законно гордится”.

В 2004 г. на ежегодной сессии Исполнительного комитета, руководящего органа УВКБ ООН, в состав

Продолжение на стр. 18 ►

“Мы можем добиться больше”

Верховный комиссар Рууд Любберс рассказывает о результатах деятельности в этом тревожном мире”: с одной стороны, возвращение афганских беженцев в Европе и “глубокая черная дыра” – Дарфур

Журнал “Беженцы”: За время вашего пребывания в должности – с 2001 г. – произошли, казалось бы, парадоксальные события: число беженцев и ищущих убежища значительно сократилось, но, вопреки логике, все сильнее размывается система защиты беженцев.

ЛЮББЕРС: Это разные вещи. В первом случае была успешно проведена репатриация в таких странах, как Афганистан, Сьерра-Леоне и Ангола, охватившая миллионы людей. Кроме того, сократились потоки новых беженцев, поскольку в данный момент в мире стало меньше конфликтов (серьезным исключением является ситуация в Дарфуре, Судан). Что касается второго момента, то, действительно, отношение к беженцам стало менее доброжелательным по ряду причин: во всем мире растет обеспокоенность вопросами безопасности и проблемой терроризма; ширится ксенофобия, нередко подогреваемая политиками, когда иностранцев, включая беженцев, обвиняют во всех мыслимых и немыслимых грехах, считая, что они представляют угрозу.

Как бы вы охарактеризовали события 2004 г. в гуманитарном плане?

Это был довольно неплохой год в тревожном мире, хотя и более напряженный, чем предыдущий. Вернулись домой более 3 млн. афганцев, а в октябре прошлого года в этой стране прошли демократические выборы – я считаю, что это превзошло все ожидания. В Либерии мы начали репатриацию примерно 700 тыс. человек, что составляет 25% всего населения страны. В то же время в глубокую черную дыру превратился Дарфур, где режим террора привел к массовым этническим чисткам, гибели десятков тысяч людей и бегству примерно 2 млн. человек. Настоящим бедствием становится также постоянная террористическая деятельность, тесно связанная с исламским миром и исламской молодежью, которая считает, что остальной мир не проявляет уважения к ее религии.

Год назад вы с оптимизмом говорили о стремлении придать особый характер деятельности УВКБ ООН и других гуманитарных организаций, что позволило бы им более эффективно работать в охваченном волнениями Ираке и исламском мире в целом.

В этом отношении о прогрессе говорить не приходится. Ситуация резко ухудшилась.

В таком случае можно ли ожидать, что присутствие УВКБ ООН в Ираке окажется сколько-нибудь эффективным и что хотя бы часть из сотен тысяч иракцев, уже много лет живущих в других странах, действительно вернутся домой?

Ответ на первый вопрос: нет. И на второй вопрос тоже, по крайней мере в обозримом будущем. Я настроен более пессимистично, чем год назад. Надеюсь, что я ошибаюсь.

Нынешняя война с терроризмом, озлобленность мусульман и совершаемые ими зверства, такие как в Беслане, где были убиты сотни российских детей, подрывают усилия УВКБ ООН по оказанию помощи многим людям, и в том числе конкретным группам, таким как чеченцы, не так ли?

Это делает нашу помощь еще более необходимой и одновременно затрудняет ее оказание. Для (русского) президента Путина и его правительства слово “чеченец” ассоциируется со словом “террорист”, и, по его мнению, это “пагубное исламское влияние” распространяется по всему Кавказу. Или вспомним другого члена Совета Безопасности ООН – Китай, где многие должностные лица отождествляют с террористами мусульманское национальное меньшинство, уйгуров. В Вашингтоне государственный секретарь Колин Пауэлл высоко оценил переселение в прошлом году тысяч людей в Соединенные Штаты, но при этом в их число не попали многие мусульмане, и только потому, что исповедуют ислам. Это вызывает отрицательную ответную реакцию со стороны мусульман. Для Верховного комиссара по делам беженцев это действительно пугающий момент. Мы стараемся быть беспристрастными. Стараемся быть справедливыми. Стараемся взаимодействовать с разными нациями и культурами, но делать это нам приходится в очень тяжелых условиях.

Если взглянуть отдельно на ситуацию в Европе, можно заметить, что там резко сократилось число ищущих убежища, но, несмотря на это,

повсеместно ужесточается законодательство в отношении этих лиц.

Возможно, по мнению министров, уменьшение числа лиц, ищущих убежища, объясняется именно введением более строгих ограничений, но я так не думаю. Число афганцев, ангольцев или тамилов, которые едут в Европу, сократилось просто потому, что улучшилась обстановка в их собственных странах. Однако было бы несправедливым утверждать, что отношение европейцев к проблемам беженцев является исключительно негативным. Европейский союз и отдельные государства увеличили свою помощь УВКБ ООН, и это способствовало осуществлению проектов по защите беженцев в таких странах, как Замбия, Уганда, Бурунди, и в других районах.

Недавно произошло беспрецедентное расширение Европейского союза, в который вступили еще 10 государств, создав тем самым новые проблемы, связанные с беженцами и предоставлением убежища. В конце прошлого года возникли новые кризисные ситуации в Средиземноморье, когда тысячи гражданских лиц пытались нелегально проникнуть в Европу. Какова обстановка в Европе в настоящее время?

В целом Европа все еще не определилась с тем, что делать дальше. Будем ли мы по-прежнему делать акцент на гармонизации (отдельных) национальных систем предоставления убежища или же нам следует унифицировать (централизовать) определенные его аспекты? Ряд исследований свидетельствуют о том, что подавляющее большинство европейцев поддерживают общеевропейский подход и считают непринятие Союзом дальнейших мер в этом направлении весьма неразумным.

Выдвигались предложения, чтобы европейские страны, которые в настоящее время принимают в официальном порядке крайне ограниченное число беженцев для переселения, существенно расширили этот канал. Было бы прекрасно, если бы Европа решила расширить охват программы переселения – это стало бы переломным моментом. В настоящее время основные принимающие страны, такие как Соединенные Штаты, Канада и Австра-

го. Мы должны сделать это”

ности УВКБ ООН в 2004 г., который был “довольно неплохим годом
и беженцев и репатриация в Либерию, с другой – резкое изменение ситуации

лия, общая численность населения которых составляет более 300 млн. человек, принимают ежегодно 80 тыс. переселенцев. Я считаю, что Европа, имеющая примерно такое же население, могла бы принимать столько же беженцев в течение 4–5 лет. Это стало бы не только непосредственной помощью наиболее нуждающимся из беженцев, но и, среди прочего, могло бы существенно сократить число людей, пытающихся попасть в Европу в так называемых “вторичных потоках” мигрантов.

В 2004 г. миллионный изгнанник вернулся домой в Боснию и Герцеговину, и миллионный беженец возвратился также из Ирана в Афганистан. Не пришло ли время сместить акцент в обоих регионах с процесса дальнейшего возвращения беженцев на оказание помощи людям, все еще живущим вдали от родины, чтобы они могли наладить свою жизнь в странах убежища?

Мы должны по-прежнему считать первоочередной задачей возвращение людей. Однако оказание помощи некоторым беженцам в обустройстве их жизни в странах убежища или в переселении в другие государства также будет важной составляющей нашей общей стратегии.

Но ведь сотни тысяч афганцев остаются в Пакистане и Иране, и ни одна из этих стран не горит желанием навсегда оставить у себя такое множество людей.

Нужно напомнить Ирану, что многие афганцы живут в этой стране долгие годы. Они полностью интегрировались в ней и вносят вклад в ее экономику, плодотворно работая во многих областях. Как экономист, я сказал своим друзьям в Иране, что было бы ошибкой полагать, будто в стране появятся больше рабочих мест для местных жителей, если отправить всех этих людей обратно. Рабочих мест, сказал я, у вас будет меньше. Большинство пуштунов, живущих в Пакистане, приехали туда не как беженцы, а в составе обычных миграционных потоков, и стали очень продуктивной частью населения этой страны.

Не кажется ли вам, что реакция международного сообщества и ООН

на кризис в Дарфуре — это “слишком мало и слишком поздно”?

Не столько слишком мало, сколько слишком поздно. Действительно, меры стали приниматься слишком поздно. В ноябре 2003 г. УВКБ ООН впервые использовало выражение “этническая чистка” применительно к Дарфуру. Только полгода спустя, после того как сотни тысяч жителей были изгнаны из своих деревень и десятки тысяч людей были убиты, международное сообщество заговорило о необходимости получить доступ в Дарфур. В этом смысле мы действительно начали действовать слишком поздно. Теперь туда зачастили многочисленные представители гуманитарных организаций. Ситуация в Дарфуре — уже не “забытый кризис”, но до сих пор нельзя сказать, что оказание помощи организовано там должным образом.

Год назад прогнозы относительно возвращения сотен тысяч мирных жителей в другую, южную, часть Судана были весьма оптимистичными. Какой вам видится ситуация в Дарфуре и на юге страны в наступающем году?

Прошедший год был для Судана очень тяжелым. Но иногда мы страдаем излишним скептицизмом. Посмотрите на неожиданное развитие событий в соседней Сомали, где после стольких лет кровопролития были избраны новый президент и парламент. Будем надеяться, что и для Судана этот год будет удачнее.

Число беженцев и ищущих убежища постоянно сокращается с тех пор, как вы заняли свою нынешнюю должность. Будет ли это продолжаться и дальше?

Да, но гарантировать этого я не могу. Справедливо будет оценивать мою работу по прогрессу, который будет достигнут в этом плане, по степени успешности поиска долговременных решений для людей и по тому, насколько удастся предотвратить появление новых потоков беженцев.

В мире еще не разрешены 38 так называемых затяжных кризисов глобального масштаба, в результате которых люди не могут вернуться домой в течение по крайней мере пяти лет. На ваш взгляд, можно ли

ожидать кардинальных изменений к лучшему в отношении какого-либо из этих кризисов?

Две из наиболее застарелых проблем — это Западная Сахара и беженцы из Бутана в Непале. Сегодня в их решении не удастся сдвинуться с мертвой точки, требуется больше внимания со стороны мирового сообщества, но что-то подсказывает мне, что в какой-то момент (в близком будущем) ситуация радикально улучшится.

Как известно, срок вашего пребывания в должности Верховного комиссара заканчивается в 2005 г. Какое наследство вы оставите УВКБ ООН?

Эта организация расширила сферу своей деятельности и теперь занимается не только вопросами предоставления защиты в чрезвычайных ситуациях и оказанием гуманитарной помощи, но и содействует распределению бремени между странами и выработке долгосрочных решений непосредственно для самих беженцев. Для решения последнего вопроса необходимы значительные финансовые средства и политическая воля — как для интеграции в принимающей стране, так и для переселения. Обеспечение безопасности также стало первоочередной политической задачей, но мне хотелось бы подчеркнуть, что лучший способ сокращения масштабов терроризма — это поиск своевременных решений для людей, вынужденных оставить свои дома. Это перекрывает кислород торговцам людьми; это лишает главарей вооруженных формирований на местах возможности наживаться на горе лишившихся дома изгнанников и лишает опоры террористические группы.

Два года назад вы сказали, что УВКБ ООН рискует оказаться ненужным правительствам, но оно начало перестраиваться, с тем чтобы вносить вклад в нахождение долговременных решений проблем беженцев во всем мире. Какова ситуация в настоящее время?

Определенного прогресса достичь удалось, но это был медленный прогресс. Мы все еще можем достичь большего. 2004 г. был годом Олимпийских игр. Мы упорно тренировались, но не всегда были достойны того, чтобы нас направили на Олимпиаду. Думаю, мы можем добиться большего. Мы должны добиться большего.

которого входят представители 66 стран, Россия и Китай осудили “злоупотребление процедурами предоставления убежища со стороны террористов”.

Эрика Феллер была вынуждена напомнить делегатам, что “беженцы – это люди, а не единицы статистики или глобальные тенденции” и что их защита является “гуманитарной необходимостью, а не предметом политического выбора”.

Международные инструменты защиты беженцев, включая Женевскую конвенцию, сказала Феллер, не предоставляют безопасного убежища террористам. “Напротив, они содержат конкретные положения, исключаящие террористов из системы международ-

впустую лучшие годы своей жизни в тяжелой обстановке лагерей. Если не дать им возможности получить образование или зарабатывать на жизнь, некоторые из них могут поддаться влиянию враждебных нам агрессивных террористических группировок”.

КУДА ИДЕТ АФРИКА?

МНОГИЕ ИЗ ЛАГЕРЕЙ, упомянутых Кеннеди, находятся в Африке, которая за полвека, прошедших после начала крушения колониальной системы, перенесла множество потрясений. За этот период там произошло 186 государственных переворотов, 26 крупномасштабных войн и несчетное число малых конфлик-

UNHCR/P. FLOMOKU/DP/LBR-2004



UNHCR/S. HOPPER/DP/AGO-2004

Репатриация в Африке: Либерия, Ангола, Сьерра-Леоне и Эритрея.

ной защиты”, – обстоятельство, которое систематически искажают некоторые политики и журналисты, добивающиеся отмены прав на убежище.

“Ставить знак равенства между правом на убежище и предоставлением безопасного приюта террористам не только юридически неверно и не подтверждено фактами, но и способствует очернению беженцев в глазах общества и выделению представителей конкретных этнических или религиозных групп в качестве мишени для дискриминации и запугивания на почве ненависти”, – добавила Эрика Феллер.

Общую озабоченность она высказала в связи с нападка на одно из основополагающих положений Конвенции о статусе беженцев, касающееся невозвращения (невывылки) беженцев обратно в страну, где им угрожает преследование. “Трудно представить, что здравомыслящие люди могут оспаривать право человека НЕ быть высланным обратно в страну, где его убьют”, – заявила Эрика Феллер.

В своем выступлении она также подчеркнула ставший уже общим местом, но часто игнорируемый факт: “Настоящие беженцы сами спасаются от преследования и насилия, включая террористические акты”.

В другом месте, в Вашингтоне, сенатор-демократ Эдвард Кеннеди также подчеркнул, что лагеря беженцев и их обитателей не стоит огульно рассматривать как центры подготовки террористов, но следует относиться к ним с сочувствием как к местам, которым необходимо оказать содействие до того, как они превратятся в рассадники насилия.

Выступая в Конгрессе на слушаниях по проблемам беженцев, он заявил: “После 11 сентября мы не можем допустить, чтобы молодые беженцы тратили

тов. Насильственной смертью погибли более 7 млн. человек, а в чисто финансовом выражении это обошлось африканским странам в 250 млрд. долл. США, и теперь их общая задолженность составляет 305 млрд. долл. Ориентировочно 15 млн. человек умерли от СПИДа, а носителями смертоносного вируса являются еще 26 млн., многие из них беженцы.

Чуть менее года назад, когда казалось, что Африка наконец-то оправляется от своих главных кризисов, разразилась трагедия в Дарфуре. Тем не менее главе африканского бюро УВКБ ООН Дэвиду Ламбо к концу 2004 г. удалось сохранить известную долю оптимизма. “Я продолжаю считать, что мы побеждаем, – сказал он. – Хороших новостей больше, чем плохих”.

Если придерживаться этой оптимистичной, несмотря ни на что, оценки, стоит взглянуть на Либерию. После того как последний президент, происходивший от исторически первых репатриантов, Уильям Р. Толберт был зверски убит в 1980 г. во время мятежа, возглавлявшегося сержантом Сэмюэлом Доу, в этом западноафриканском государстве, основанном бывшими американскими рабами, не прекращалась смута. Самого Доу десять лет спустя ожидала еще более страшная участь – головорезы из оппозиции вспорили ему живот.

В промежутках между почти не прекращающимися политическими потрясениями УВКБ ООН дважды предпринимало попытки помочь гражданским лицам из этой страны вернуться домой, но каждый раз она вновь погружалась в хаос. В октябре прошлого года была предпринята третья и, как надеется УВКБ ООН, последняя репатриация 700 тыс. перемещенных гражданских лиц, которая займет не менее трех лет.

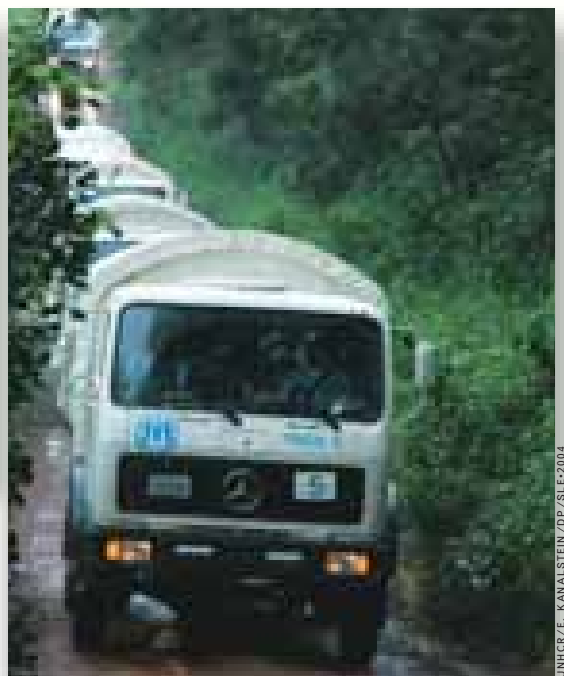
Когда первый самолет с репатриантами приземлился в полуразрушенном аэропорту либерийской столицы Монровии, вице-председатель правительства Уэсли Джонсон обратился к ним с поразительным призывом: “Если вы встретите тех, кто вынудил вас покинуть родину, кто, быть может, убил членов вашей семьи, раскройте им объятия, простите их, оставьте позади прошлое и двигайтесь вперед”.

Африка стала свидетелем не только ужасающих кровавых конфликтов, но и чудесных примирений, таких как примирение в Мозамбике, успешно достигнутое несколько ранее, и по крайней мере предварительное прекращение конфликтов в Руанде и

молодой женский голос: “Джо, неужели это ты?!” “Как давно мы не виделись, как давно, как давно”, – повторял Джо снова и снова.

Радость его длилась недолго. В его прежнем доме, превратившемся в руины без крыши, теперь жила семья из 16 человек, которая, покинув из-за войны собственное жилище, купила его несколько лет назад у какого-то безымянного скваттера за 220 долл. США.

Джо нашел временное пристанище у соседа, но в Монровии не было работы. Оказавшись без работы, без дома, без многих членов семьи, Джо спустя несколько дней признался корреспонденту: “Иногда я



подумываю о том, чтобы вернуться в Гану. Там все либерийцы держались вместе и помогали друг другу. А здесь все боятся, что снова начнется война”.

БУДУЩЕЕ

ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ ЕВРОПЫ в 2005 г. во второй этап далекоидущего проекта гармонизации процедур, государствам – членам ЕС потребуются около двух лет для приведения их национального законодательства в соответствие с законами ЕС. Планируется, что процесс полностью завершится к 2010 г. Агентство по делам беженцев намерено, по словам одного из его представителей, “перенести акцент на то, чтобы не дать правительствам опуститься ниже минимальных норм, установленных в ходе первого раунда гармонизации. Нам нельзя допустить превращения минимальных стандартов в максимальные”. Ход нового этапа будет контролировать и оценивать сам ЕС с помощью механизма, известного как Гагская программа.

Реймонд Холл признал, что, хотя УВКБ ООН уже подготовило ряд “амбициозных” предложений, касающихся вопросов национальной, региональной и глобальной защиты, пока, возможно, “следует быть поскромнее”.

“В настоящее время Европе, по всей видимости, не хватает ни политической воли, ни политического пространства для более радикального законодательства”, – отметил он. Следовательно, теперь следует обратить основное внимание на практические вопро- ➤

Сьерра-Леоне в прошлом году. Теперь наступила очередь Либерии сделать еще одну попытку.

В 1996 г. юный либериец Джо Гитоу отправился, как обычно, на рынок в Монровию. Домой он уже не вернулся. Три дня он прятался в осажденном порту, потом попал на корабль, отправлявшийся в Гану, где провел в изгнании несколько лет. Он был в числе пассажиров самолета, на котором в Либерию в организованном порядке вернулись первые беженцы. Сопровождавший его корреспондент газеты “Крисчен сайенс монитор” стал свидетелем того, как Джо попеременно, подобно всем репатриантам, испытывал то радость, то страх, то неуверенность.

Монровия превратилась в разрушенный город-призрак, лишенный коммунальных удобств, таких как водоснабжение и электричество. Однако, когда микроавтобус в полной темноте въехал в него, Джо сразу же узнал свой дом.

“Вот здесь я живу!” – крикнул он и выпрыгнул из автобуса, схватив на ходу сумку. Пробираясь в темноте между лужами, он услышал, как кто-то зовет его: “Джо, брат!” К первому голосу присоединился

ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА ПО-ПРЕЖНЕМУ ВО МНОГОМ ЗАВИСЯТ ОТ ПОЛИТИКИ, А ЗАЩИТА НАИБОЛЕЕ УЯЗВИМОЙ В МИРЕ ЧАСТИ НАСЕЛЕНИЯ ВСЕ УХУДШАЕТСЯ.

**“БЕЖЕНЦЫ – ЭТО ЛЮДИ, А НЕ ЕДИНИЦЫ СТАТИСТИКИ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ.
ИХ ЗАЩИТА ЯВЛЯЕТСЯ ГУМАНИТАРНОЙ НЕОБХОДИМОСТЬЮ, А НЕ ПРЕДМЕТОМ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЫБОРА”.**

сы, например устранение серьезных несоответствий между странами в показателях предоставления убежища различным группам претендентов. Для контроля и гармонизации этих показателей он предложил создать специальное европейское агентство.

Необходимо также обсудить в комплексе кризис в Средиземноморье и “предложить альтернативы, которые позволили бы людям не рисковать жизнью, отправляясь морем на ненадежном судне, чтобы просить убежища”.

Однако, как сказал Холл, агентство по делам беженцев продолжает настаивать на том, что “нельзя высылать прибывающих в Европу людей”, даже не рассмотрев их просьбу.

“Если Европа начнет выдворять людей, почему бы всем странам не последовать ее примеру? – спрашивает Холл. – Это поставило бы под угрозу всю систему международной защиты беженцев”.

На Балканах, где в 2004 г. важной вехой стало возвращение домой миллионного боснийца, в декабре 2005 г. будет отмечаться еще одна знаменательная дата – десятая годовщина Дейтонских соглашений, положивших конец войнам в этом регионе. Многие мирные жители, вынужденные покинуть родные места в связи с этими конфликтами, а позднее – беспорядками в Косове в 1999 г., уже вернулись домой или обрели постоянное место жительства за границей, однако судьба сотен тысяч людей все еще остается неопределенной.

Любберс предупредил: было бы нереалистичным ожидать, что каждое перемещенное лицо в конце концов вернется на родину и что для всех беженцев непременно будут найдены новаторские решения. “Мы должны отказаться от искусственной и контрпродуктивной амбиции вернуть домой всех оставшихся перемещенных лиц, – отметил он в одном из своих выступлений. – Европа должна задуматься над тем, как наилучшим образом обеспечить устойчивость и стабильность в своей юго-восточной части”.

Тот же аргумент верен и в отношении Афганистана. Хотя на родину уже вернулись более 4 млн. афганцев, 1 млн., по оценкам, остаются в лагерях в Пакистане, неустановленное их число живут в городах этой страны и еще 1 млн. – в Иране. Ожидается, что в 2005 г. репатрируются еще 700 тыс. афганцев, однако в этом же году истекает срок действия трехстороннего соглашения о беженцах, находящихся в Иране, а еще через год – аналогичного соглашения в отношении Пакистана.

Уже много месяцев на фоне пугающих предупреждений о том, что, если не удастся найти справедливые решения, весь регион может снова погрузиться в хаос, ведутся деликатные по характеру переговоры о будущем этих групп, многие из которых провели в новой стране всю свою жизнь.

В самом же Афганистане весьма важными политическими событиями в истории страны стали избрание Карзая и участие миллионов мужчин и женщин в голосовании.

Еще одно нерядовое событие, символизирующее прогресс Афганистана, произошло за тысячи километров от этого региона, в самом неожиданном месте – спортивном зале, в котором во время Олимпийских игр в августе прошлого года проводились соревнова-

ния по дзюдо. В первом же раунде соревнования 17-летняя Фериба Ризай выбыла из борьбы, но важно не это, а то, что она была одной из двух афганок, впервые в истории представлявших свою страну на всемирных играх, и что она вернулась в Афганистан лишь в 2002 г., проведя всю свою жизнь на положении беженки в Пакистане. “Я была счастлива просто оттого, что побывала там и представляла всех женщин Афганистана, у которых так долго не было никаких прав. Женщинами всегда пренебрегали и указывали им, что делать. Теперь у нас появилась возможность жить по-другому”.



Несмотря на эти обнадеживающие признаки, трудности сохраняются. Хотя в столице страны Кабуле на каждом шагу новые рестораны, мобильные телефоны и дорогие внедорожники, многие возвратившиеся беженцы все еще живут в ужасающих условиях почти без надежды найти работу.

Подобно Джо Гитоу на другом конце мира, в Либрии, многие с грустью вспоминают о безопасной жизни в лагерях беженцев, где им были гарантированы продовольствие и медикаменты.

Многие школы так и не открылись вновь. Инфраструктура Афганистана большей частью не восстановлена, безопасность непрочна, некоторые районы страны закрыты для работников гуманитарных организаций, и обширные территории страдают от вновь наступившей или не прекращавшейся засухи – что,

впрочем, не помешало земледельцам собрать в прошедшем году самый большой урожай опийного мака.

А далеко к западу от Афганистана Верховный комиссар Любберс заявил в интервью (см. стр. 16), что возвращение иностранных сотрудников УВКБ ООН в Ирак в обозримом будущем представляется маловероятным, равно как и возвращение в 2005 г. домой большого числа иракских беженцев.

МРАЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

ВОЗМОЖНОСТЬ БЫСТРОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ситуации в Дарфуре представлялась столь же малореальной. Хотя уровень насилия к концу 2004 г. в целом снизился, многие изгнанники не видели пути назад. “Они никогда не смогут вернуться, – сказал деревенский житель из племени фул в ответ на вопрос о его семье, заданный иностранной делегацией, посетившей тлеющие руины, вокруг которых собралась не-

здесь еще год, или два, или три. Просто чтобы убедиться, что там действительно мир, как они говорят”.

Несмотря на свое оптимистическое заявление о том, что гуманитарные организации “побеждают” в борьбе за Африку, сотрудник УВКБ ООН Дэвид Ламбо признает, что по всему континенту еще осталось 4,3 млн. беженцев, непосредственно входящих в сферу деятельности агентства по делам беженцев, и миллионы других людей, отчаянно нуждающихся в помощи, но не попадающих под его мандат. Ламбо также отметил еще одну тревожную тенденцию – нежелание мирового сообщества выделять средства на урегулирование чрезвычайных ситуаций и на репатриацию. “Мир очень много говорит, но дает очень мало средств, – сказал Ламбо. – Во время кризиса в Руанде доноры после всех разговоров хотя бы платили. Сегодня же – одни разговоры и никаких действий. Я никогда еще не сталкивался с цинизмом такого уровня”.

Д-р Дэвид Набарро, глава Управления по кризисным операциям ВОЗ, высказал схожее мнение о ситуации в Дарфуре: “Мы располагаем нищенскими средствами, едва сводя концы с концами. Если международное сообщество действительно так озабочено бедственным положением людей в Дарфуре, как это может показаться, мы были бы вправе рассчитывать на более долгосрочную поддержку”.

Несмотря на потенциальную опасность новых кризисов, ответственные работники агентства по делам беженцев утверждают, что в течение 2005 г. общее число людей, нуждающихся в помощи УВКБ ООН, будет и далее неуклонно сокращаться.

Эту тенденцию, проявляющуюся вот уже четыре года, подтверждает некоторое увеличение числа беженцев, официально переселяемых в рамках общих усилий УВКБ ООН с целью помочь людям начать новую жизнь.

Европа заявила, что рассмотрит возможность открыть двери шире – в настоящее время государства – члены ЕС ежегодно выделяют всего 4 тыс. мест, а могли бы, по утверждению Любберса, без труда принимать 80 тыс. человек.

Соединенные Штаты сообщили, что, возможно, в 2005 г. увеличат свою квоту на прием беженцев до 90 тыс. человек, а во время недавних слушаний в Сенате несколько ораторов приводили в качестве положительных примеров группы беженцев, переселенных в США.

По словам Джина Дьюи, заместителя госсекретаря в Бюро США по вопросам народонаселения, беженцев и миграции, сомалийские беженцы – банту, прибывающие из стран Африканского Рога, “прекрасные люди”, которых особенно тепло приняли в городе Ютика, штат Нью-Йорк: “В Ютике любят беженцев. Они принесли городу пользу. Дела там шли неважно, но благодаря беженцам он возрождается”.

Сенатор Эдвард Кеннеди отметил: “Это замечательная история. А вот в городе Лоуэлл, штат Массачусетс, живет самое большое в мире после Пномпеня (столицы Камбоджи) число камбоджийцев. В прошлом году среди выпускников наших 12 средних школ, удостоенных особого отличия, семеро, если не ошибаюсь, были сыновьями камбоджийцев. Это внушительная цифра”.

Приятно было слышать эти похвалы по поводу способности беженцев адаптироваться к новым условиям, мы с гордостью вспоминаем десятилетнюю борьбу Руанды и недавние усилия Либерии по примирению соседей, смертельно враждовавших друг с другом. Однако, к несчастью, больше всего нам запомнятся из прошедшего года Дарфур и Лампедуза. ■

Число беженцев, официально переселяемых в другие страны, в 2004 г. резко возросло.

Женщина из числа сомалийских банту обрела новую жизнь в Соединенных Штатах.



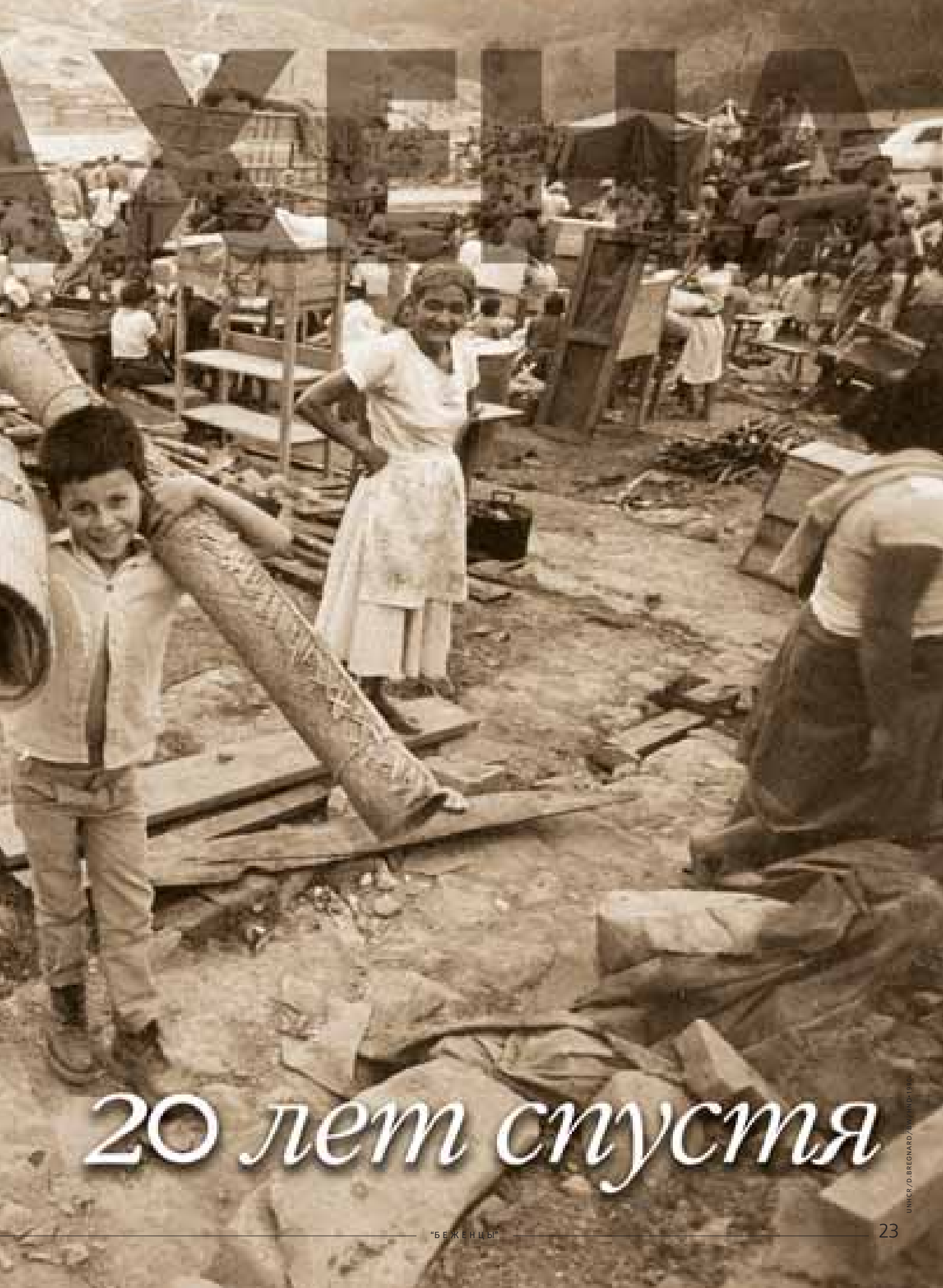
большая кучка людей. – Их всех убьют. Это больше не наша земля. Мы уже не сможем сюда вернуться”.

Задержка с репатриацией беженцев на юге Судана по крайней мере отчасти объясняется чрезвычайной ситуацией в Дарфуре. Без какой-либо официальной помощи домой уже вернулись по меньшей мере 2 млн. незарегистрированных суданских беженцев, но другие из числа 500-тысячной суданской диаспоры все еще не решаются на это.

Такие настроения ощущаются и в обширном лагере Какума на севере Кении, где находится 60 тыс. беженцев из Судана. “Здесь очень скучно, – признался недавно один молодой суданец. – Зато не так опасно, как в Судане. Разве мы можем верить тому, в чем нас пытаются убедить политики?” Его товарищ согласно кивнул: “Возможно, нам придется прождать



Хаос в лагере беженцев из Сальвадора
в соседнем Гондурасе, 1980-е гг.



20 лет спустя

“Эта встреча могла оста

ЭСКАЛАЦИЯ НАСИЛИЯ продолжалась десятилетиями, пока не произошёл взрыв, породивший анархию, какой еще не знал этот регион. В водоворот кровавых гражданских войн были втянуты три страны. Повсюду вспыхивали мятежи и проводились карательные операции.

Не менее 200 тыс. человек были убиты или попросту бесследно исчезли. Хаос охватил и соседние государства, когда свыше 2 млн. человек покинули свои дома в поисках убежища. Это было столкновение безземельной бедноты и землевладельческой элиты, идеологии крайне левых и крайне правых, здесь шло также противостояние между Соединенными Штатами и Советским Союзом в лице их местных сторонников. Общество в целом оказалось на грани распада.

После длившихся 3 года с перерывами переговоров в приморском городке у границы хаоса, охватившего всю Центральную Америку, собралась группа, в которую вошли около 30 дипломатов, ученых и сотрудников гуманитарных организаций, с тем чтобы попытаться хоть что-то спасти от разрушения и помочь страдавшему от войн гражданскому населению и беженцам.

Место проведения этой встречи тоже знавало и насилие, и интриги, а несколько веков назад оно было одним из самых известных мест на земле. Во времена расцвета испанской колониальной империи в Америке именно отсюда в Европу отправлялись галеоны, груженные золотом и драгоценностями. В Карибском бассейне свирепствовали такие знаменитые пираты, как Фрэнсис Дрейк.

Встреча в этом историческом месте была, тем не менее, изначально задумана так, чтобы не привлекать излишнего внимания, и результаты ожидалось скромные. “Эта встреча могла остаться рядовым событием”, — много лет спустя заметил с довольной улыбкой Леонардо Франко, один из ее участников.

После непродолжительных споров “под занавес” по поводу официального названия документа он был принят простым поднятием рук. “Никаких особых формальностей не было, и, покидая эту встречу, мы не считали, что добились чего-то выдающегося”, — сказал Леонардо Франко. — Мы не соznавали, сколь важными для будущего были наши дискуссии”.

Как оказалось, результаты конференции, состоявшейся 22 ноября 1984 г., имели далекоидущие последствия.



Ее заключительный документ — Картахенскую декларацию о беженцах, названную так в честь города в Колумбии, где она была разработана, — одобрили 10 государств*.

Целью Декларации было главным образом оказание помощи пострадавшим в ходе трех войн в странах Центральной Америки (Гватемале, Никарагуа и Сальвадоре), большинство которых оказались перемещенными лицами в собственных странах, а также тем сотням тысяч людей, которые бежали в соседние государства и в Северную Америку.

Благодаря Декларации удалось не только решить поставленную задачу, но и добиться гораздо большего. За 20 лет, прошедших со времени ее принятия, идеалы Декларации получили отражение в законодательстве различных государств Латинской Америки и стали одним из важных элементов общего мандата УВКБ ООН по защите беженцев.

На церемонии по случаю 20-й годовщины Картахенской декларации, проведенной в Мехико в ноябре 2004 г., были отмечены достижения, связанные с ее принятием. На этой церемонии был обнародован широкомасштабный план действий, призванный придать новый импульс этому документу путем реализации ряда проектов, направленных на решение актуальных для данного региона проблем, прежде всего наиболее серьезной из них — в самой Колумбии, где родилась Картахенская декларация.

* Белиз, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама и Сальвадор.

Повседневная лагерная жизнь.

Беженцы из Сальвадора тяжким трудом находят средства к существованию в Гондурасе, 1987 г.

Беженцы из Никарагуа привыкают к лагерной жизни в Гондурасе.

ТЯЖЕЛЫМ РЯДОВЫМ СОБЫТИЕМ”



UNHCR/P. JAXA/CS/HND-1987



UNHCR/P. JAXA/CS/HND-1987

Как сказал, обращаясь к собравшимся, Верховный комиссар Рууд Любберс, “участники Картахенской встречи официально закрепили обязательство всего региона обеспечивать защиту прав беженцев, которое имеет историческое значение и должно служить примером для других стран. В условиях растущей обеспокоенности стран

в отношении вопросов собственной безопасности, глобальной войны с терроризмом и усиления миграционного контроля принципы (провозглашенные в Декларации) продолжают и сегодня служить для нас руководством к действию”.

ПОЧЕМУ КАРТАХЕНА?

ВСКОРЕ ПОСЛЕ СОЗДАНИЯ в 1951 г. агентства ООН по делам беженцев оно открыло свое первое скромное отделение в Латинской Америке.

Однако лишь 20 лет спустя УВКБ ООН впервые столкнулось здесь с крупномасштабной кризисной ситуацией. Через девять дней после того, как в сентябре 1973 г. генерал Аугусто Пиночет сверг демократически избранного президента Чили Сальвадора Альенде, агентство открыло свое отделение в Сантьяго, столице страны. Сначала задача УВКБ ООН заключалась в том, чтобы помочь тысячам беженцев, которые в свое время переехали в поисках убежища в Чили, где был прежде более благоприятный политический климат. Вскоре после этого УВКБ ООН стало оказывать помощь и тысячам чилийцев, спасавшихся от хаоса, охватившего уже их собственную страну.

Эта чрезвычайная ситуация все более обострялась, в Аргентине власть захватила военная хунта, и кризис назревал также далеко на севере, в ряде стран Центральной Америки.

На протяжении десятилетий между землевладельческой элитой, придерживавшейся правых взглядов, и вконец обнищавшими, бесправными и безземельными крестьянами происходили постоянные столкновения. Позднее крестьян

поддержали в их борьбе студенты, профсоюзы и некоторые деятели католической церкви. Масла в огонь подлил также пример Кубинской революции 1959 г.

В 1979 г. кризис выплеснулся на международную арену. Никарагуанский диктатор Анастасио Сомоса Дебайле, которого десятилетиями поддерживали Соединенные Штаты, был свергнут. Два года спустя вспыхнули широкомасштабные конфликты в Сальвадоре и Гватемале. В регионе с населением 18 млн. ►

В РЕГИОНЕ С НАСЕЛЕНИЕМ 18 МЛН. ЧЕЛОВЕК МНОЖЕСТВО МИРНЫХ ЖИТЕЛЕЙ БЫЛО УБИТО, А КАЖДЫЙ ДЕВЯТЫЙ БЫЛ ВЫНУЖДЕН БРОСИТЬ СВОЕ ЖИЛИЩЕ И СПАСАТЬСЯ БЕГСТВОМ.

человек множество мирных жителей было убито, а каждый девятый был вынужден бросить свое жилище и спастись бегством.

Еще в 1880-е гг. Латинская Америка участвовала в разработке положений международного права в отношении беженцев, однако у себя “дома” в решении собственных гуманитарных проблем она в основном опиралась на ряд довольно нечетких локальных договоренностей. Столь слабые инструменты, а также Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г. к ней оказались совершенно недостаточными, для того чтобы противостоять этим новым кризисам.

Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г. являлась краеугольным камнем мандата УВКБ ООН по защите беженцев, однако она была в первую очередь направлена на оказание помощи перемещенным жителям Европы после окончания Второй мировой войны, и сам термин “беженец” определялся в ней слишком узко: под ним понималось лицо, бежавшее из своей страны “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений”.

Положению отдельных лиц в Конвенции придавалось большее значение, нежели положению массы людей в условиях вынужденного исхода, и она не охватывала еще одну многочисленную группу, называемую на бюрократическом жаргоне “внутренне перемещенные лица” (ВПЛ). В отличие от беженцев, которые добрались до другой страны и пользовались защитой в соответствии с Конвенцией 1951 г., люди, которых вынудили покинуть свои дома, но оставшиеся в своей стране, все еще подпадали под действие

национального законодательства и часто были “невидимками” для внешнего мира.

Женевский договор является юридически обязательным для стран, которые присоединяются к нему; однако процесс присоединения может длиться годами и часто зависит от политических факторов.

Картахенская декларация существенно расширила понятие “беженец”, включив в число беженцев не только отдельных лиц, но и целые категории людей, в частности тех, которые были вынуждены в массовом порядке покинуть свои дома, “поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка”.

В Декларации впервые прозвучал настоятельный призыв к правительствам “предложить защиту и помощь” внутренне перемещенным лицам.

По словам Леонардо Франко, одного из авторов Картахенской декларации и представителя УВКБ ООН в Мексике и Коста-Рике в тот бурный период, Декларация была новаторской и в других областях, таких как содействие интеграции беженцев в странах убежища и непосредственному участию беженцев в мирном урегулировании конфликта.

В отличие от Женевской конвенции, Картахенская декларация не имеет обязательной силы. Это позволило затронутым конфликтами странам Латинской Америки принять данный документ более оперативно и без значительных политических разногласий, которые могли бы возникнуть в ином случае.

В целом, по словам Франко, который впоследствии стал директором Департамента международной

Лучшее будущее для жителей Центральной Америки

Картахенская декларация создала ряд новых прецедентов в различных областях международной защиты беженцев. По сравнению с основополагающей Женевской конвенцией 1951 г. она расширила категорию изгнанных из своих домов людей, которые в будущем будут иметь право на получение статуса беженца. В ней затрагиваются вопросы, касающиеся лиц, перемещенных внутри своих стран, воссоединения семей и оказания изгнанникам помощи, чтобы они могли начать новую жизнь в странах, предоставивших им убежище. В ней также подтверждаются основные принципы добровольного возвращения любых беженцев, решивших вернуться на родину, и принцип non-refoulement (запрет принудительного возвращения) лиц, ищущих убежища.

В выводах, изложенных в этой Декларации:

■ которая “включает элементы Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. и относится к

числу беженцев тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка”;

■ вновь подтверждается “важность и значение принципа non-refoulement (запрет принудительного возвращения лиц в страну, в которой их жизнь может оказаться под угрозой), включая запрещение отказа в пропуске через границу как краеугольного камня в международной защите беженцев”;

■ выражается “озабоченность положением лиц, перемещенных в собственных странах”. В Декларации содержится призыв к национальным властям и компетентным международным организациям “предложить этим лицам защиту и помощь и облегчить страдания, выпавшие на долю многих из них”;

■ содержится призыв к странам региона, “где находится большое число беженцев”, дать им возможность “интеграции в производительную жизнь страны путем выделения для создания рабочих мест и расширения занятости ресурсов, предоставляемых международным сообществом через УВКБ ООН, что позволит беженцам осуществлять свои экономические, социальные и культурные права”;

■ вновь подтверждаются “добровольный и индивидуальный характер репатриации беженцев и необходимость ее проведения в условиях абсолютной безопасности”, предпочтительно в место проживания беженца в стране его происхождения”;

■ подчеркивается, что “воссоединение семей — один из основных принципов обращения с беженцами, который должен составлять основу режима гуманного обращения в стране убежища, а также основу устройства беженцев в случае добровольной репатриации”.

защиты УВКБ ООН в Женеве, “Картахенская декларация была весьма умным механизмом, поскольку представляла собой гибкую и прагматичную систему, включившую как общепринятые нормы в области защиты, так и некоторые новые идеи в специфический контекст Латинской Америки”.

ВАЖНАЯ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ

БОЛЬШИНСТВО ГРАЖДАНСКИХ КОНФЛИКТОВ сопровождаются массовыми беспорядками и кровопролитием. Кризис в Центральной Америке был особо опасным и трудноразрешимым, поскольку в нем смешались три отдельные войны, религия, идеология и политические интриги “холодной войны”.

Гуманитарные организации в этой чрезвычайной ситуации попали словно в зыбучий песок. По крайней мере сначала было слишком мало имевших обязательную юридическую силу правовых документов, на основе которых можно было оказывать помощь гражданскому населению в зоне боевых действий.

В большинстве стран уже сложилось гражданское общество, но в условиях конфликта оно начало распадаться. К учреждениям, которые начали действовать в этом регионе сравнительно недавно, таким как УВКБ ООН, часто с подозрением относились практически все стороны – правительства, неправительственные организации, церковь и сами беженцы. “Ни в одной из стран, где мне довелось работать прежде, сотрудники добровольных организаций не были настроены по отношению к УВКБ ООН столь враждебно”, – писал в то время один из сотрудников агентства на местах.

Например, в Гондурасе правительство охотно принимало у себя беженцев из Никарагуа, спасавшихся от недавно пришедшего к власти левого сандинистского режима, однако с большой подозрительностью относилось к беженцам из Сальвадора. Никарагуанцы пользовались почти неограниченной свободой передвижения, тогда как беженцев из Сальвадора помещали в закрытые лагеря, находившиеся под вооруженной охраной.

В одном из лагерей сальвадорцы содержались в изоляции десять лет, и их дети, которые в нем родились и росли, годами видели только палатки и колючую проволоку вокруг. В лагерях творились бесчинства, детей принуждали вступать в местные военизированные формирования, часто на глазах сотрудников оказывающих помощь гуманитарных организаций, которые не имели возможности вмешаться.

Беженцам были не рады и в других странах. Когда в 1981 г. в Мексику прибыли тысячи гватемальцев, правительство страны, которое на тот момент еще не подписало Женевскую конвенцию 1951 г., тут же депортировало большинство из них.

Положения Картахенской декларации еще только разрабатывались, но они уже натолкнулись на дипломатическое сопротивление. Вашингтон встретил некоторые положения документа, мягко говоря, настороженно, опасаясь, что сотни тысяч гражданских лиц, бежавших из своих стран, могут попросить убе-



UNHCR / P. SMITH / DP / COL • 2003

жища в США на основании содержащегося в Декларации расширенного определения понятия “беженец”, и того, что это может отразиться и на других кризисных ситуациях, таких как массовое бегство жителей Гаити, которые на лодках направлялись в Соединенные Штаты.

Со временем, однако, Картахенская декларация стала одним из ключевых элементов урегулирования кризиса в Центральной Америке. Спустя три года после принятия Декларации Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор подписали соглашение “Эскипулас-II” (мирный план Ариаса), взяв на себя обязательство не допускать использования своей территории в целях дестабилизации положения в соседних странах, а также принять меры для оказания помощи неимущим и безземельным, с тем чтобы избежать повторения кризисных ситуаций с беженцами в будущем.

В 1989 г. УВКБ ООН организовало имевшую историческое значение встречу, в которой приняли участие как правительства, так и другие учреждения, – Конференцию по проблеме центральноамериканских беженцев (МКЦАБ, известна также под аббревиатурой СИРЕФКА, соответствующей ее названию на испанском языке). На Конференции были выработаны новые подходы к оказанию помощи примерно 2 млн. беженцев, репатриантов и перемещенных лиц. В последующие несколько лет на инновационные проекты было израсходовано около 420 млн. долл. США.

В 1991 г. в Никарагуа было начато осуществление так называемых “проектов быстрой отдачи” (ПБО). Как видно из их названия, эти программы представляли собой маломасштабные, недорогие и довольно простые для реализации проекты, например восстановление сельского медпункта, капитальный ремонт ведущего к деревне моста или предоставление инвентаря и семян для посевной и уборки урожая.

Такие проекты должны были помочь как возвращающимся беженцам, так и местным общинам, а

Мобильная бригада УВКБ ООН по регистрации перемещенных лиц в Колумбии.

ДО 1984 г. ЛИШЬ НЕСКОЛЬКО СТРАН РЕГИОНА ПОДПИСАЛИ КОНВЕНЦИЮ 1951 г. НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ К НЕЙ НЕ ПРИСОЕДИНИЛАСЬ ТОЛЬКО КУБА.

также содействовать ликвидации пресловутого “разрыва” между оказанием экстренной помощи беженцам и более долгосрочной помощи в области развития целых регионов.

Эта идея оказалась настолько удачной, что позднее УВКБ ООН стало использовать ее при проведении своих операций по всему миру.

Мексика, которая всего несколькими годами ранее с неприкрытой враждебностью встречала лиц, ищущих в ней убежища, к середине 1990-х гг. полностью изменила свой подход к данному вопросу и начала предоставлять статус зарегистрированных резидентов или гражданство приблизительно 22 тыс. беженцев, находившихся на ее территории.

В конце 1990-х гг. УВКБ ООН свернуло свои программы в Центральной Америке, оказав помощь в возвращении на родину или переезде на другое место жительства последней группе беженцев.

ЧТО ДАЛЬШЕ?

Итак, какова дальнейшая судьба Картахенской декларации и сохранила ли она свою актуальность?

Изначально Декларацию приняли 10 стран, однако к моменту проведения встречи в Мехико в ноябре 2004 г. большинство стран Латинской Америки и Карибского бассейна включили ее положения в свое национальное законодательство или руководствовались содержащимися в ней принципами.

Кроме того, по словам Карлоса Мальдонадо, одного из главных организаторов встречи в Мехико, благодаря Картахенской декларации Латинская Америка вернулась в основное русло международной защиты беженцев.

До 1984 г. лишь несколько стран региона подписали Конвенцию 1951 г. На сегодняшний день к ней не присоединилась только Куба.

Латинская Америка и исторические

1889 г.

В конце XIX — начале XX в. постепенно складывался свод международного гуманитарного права и законодательства в области защиты беженцев. Латинская Америка внесла свой первый вклад в этот процесс еще в 1889 г. принятием так называемого Договора Монтевидео в области международного уголовного права, запретившего выдачу лиц, обвиняемых в совершении некоторых политических преступлений, а также беженцев. После этого был принят ряд других документов, таких как Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 г., которая стала предшественницей Декларации прав человека и Американской конвенции о правах человека 1969 г.

1954 г.

После окончания Второй мировой войны Международная организация по делам беженцев (МОБ) переселила в Латинскую Америку около 100 тыс. выходцев из Европы. Когда УВКБ ООН приступило к выполнению своих функций в 1951 г., к кругу его ведения были отнесены все беженцы, а в 1954 г. УВКБ ООН открыло свое первое региональное отделение в Боготе, Колумбия, и местное отделение в Бразилии и продолжило переселение

беженцев из Европы и даже из таких далеких мест, как Гонконг.

20 сентября 1973 г.

Через девять дней после того, как генерал Аугусто Пиночет сверг избранное демократическим путем правительство президента Сальвадора Альенде, УВКБ ООН открыло свое отделение в Сантьяго, Чили, и предприняло первую “крупную” операцию в Латинской Америке. Оно помогло тысячам беженцев, оказавшихся в ловушке в этой стране, выехать из нее и затем оказывало помощь десяткам тысяч чилийцев, которые также бежали из страны, в поисках убежища. Управление обратилось с просьбой к странам Восточной Европы принять на жительство чилийских беженцев, что в то время (поскольку страны возглавляемого СССР блока относились тогда к этому учреждению с большой подозрительностью) явилось новаторской инициативой.

1970-е гг.

В ряде других районов Латинской и Центральной Америки происходят вспышки насилия. В 1976 г. военная хунта захватила власть в Аргентине. Во время “грязной войны” в стране тысячи людей “исчезли”, многие другие бежали за

границу. УВКБ ООН впервые обратило внимание на север (Центральную Америку), где в некоторых странах вспыхнул конфликт между безземельной беднотой, требовавшей социальной и аграрной реформ, и землевладельческой элитой. В 1977 г. в Сан-Хосе, Коста-Рика, открылось первое из ряда региональных отделений на местах, из которых позднее сформировалась единая сеть.

1979 г.

Из Никарагуа бежал диктатор Анастасио Сомоса Дебайле, и к власти в стране пришел левый Фронт национального освобождения им. Сандино. Это событие вызвало цепную реакцию, и начались войны в Сальвадоре и Гватемале. В данный конфликт были вовлечены все страны Центральной Америки, а также Соединенные Штаты и Канада, более 2 млн. человек были вынуждены покинуть свои дома и многие из них, опасаясь за свою жизнь, бежали за границу. Официально беженцами были признаны около 200 тыс. выходцев из Центральной Америки.

22 ноября 1984 г.

В это время международная система защиты беженцев в Центральной Америке находилась в зачаточном состоянии. Лишь немногие стра-

ны этого региона присоединились к Женевской конвенции 1951 г., в которой к тому же не учитывается специфическое положение многих жертв последних войн. Впоследствии шесть государств Центральной Америки (Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор), а также четыре страны из других регионов (Венесуэла, Колумбия, Мексика и Панама) приняли Картахенскую декларацию о беженцах. В отличие от Конвенции 1951 г., Картахенская декларация не имеет обязательной юридической силы, однако учитывает интересы некоторых групп перемещенных лиц, не охватываемых Женевской конвенцией.

7 августа 1987 г.

Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас и Никарагуа подписали Соглашение “Эскипулас-II” (мирный план Ариаса). Каждое из этих государств обязалось не допускать использования своей территории для дестабилизации положения в других странах и признало необходимость разработки политики по оказанию помощи немущим, безземельным крестьянам и обездоленным в социальном отношении гражданам в целях предотвращения дальнейших конфликтов.

“КАРТАХЕНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ БЫЛА ВЕСЬМА УМНЫМ МЕХАНИЗМОМ, ПОСКОЛЬКУ ПРЕДСТАВЛЯЛА СОБОЙ ГИБКУЮ И ПРАГМАТИЧНУЮ СИСТЕМУ, ВКЛЮЧИВШУЮ КАК ОБЩЕПРИНЯТЫЕ НОРМЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ, ТАК И НЕКОТОРЫЕ НОВЫЕ ИДЕИ В СПЕЦИФИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ”.

Однако, хотя эта правовая основа постепенно, исподволь укреплялась, складывалось впечатление, что в этом плане Латинская Америка уходит из поля зрения международного сообщества.

Когда центральное место в сводках международных новостей занимали острейшие кризисы, такие как на Балканах, в Афганистане, Тиморе и Руанде, ему было не до проблем этого, как казалось, относительно благополучного региона.

По словам Мальдонадо, регион стал “забытым континентом”, а группы новых изгнанников – “невидимыми беженцами”.

Возможно, по иронии судьбы в течение нескольких десятилетий и в самой Колумбии назревал новый острый кризис.

На протяжении уже более 40 лет в этой старейшей в Латинской Америке подлинно демократической стране гражданское правительство, военные, ►

вехи в деле защиты беженцев

29–31 мая 1989 г.

На Международной конференции по положению беженцев в Центральной Америке (известной по аббревиатуре ее названия на испанском языке как СИРЕФКА), в которой участвовали государства региона, УВКБ ООН и другие учреждения, была принята амбициозная программа выработки практических решений проблемы беженцев, репатриантов и других перемещенных лиц. В 1989 г. агентство по делам беженцев продолжало оказывать помощь 150 тыс. человек в лагерях, расположенных в Мексике, Гондурасе и Коста-Рике.

1991 г.

В Никарагуа УВКБ ООН впервые начало реализацию новаторской инициативы — проектов быстрой отдачи (ПБО), представляющих собой маломасштабные и недорогостоящие проекты в области транспорта, сельского хозяйства и развития инфраструктуры, призванные помочь как вернувшимся изгнанникам, так и местным общинам. Впоследствии ПБО стали одной из главных опор программ УВКБ ООН по всему миру.

20 января 1993 г.

Началось осуществление программы организованной добровольной репатриации

46 тыс. гватемальских беженцев, оказавшихся в Мексике. Впервые в истории УВКБ ООН беженцы самостоятельно вели переговоры об условиях своего возвращения, в частности о получении доступа к земельным ресурсам.

14 августа 1996 г.

Мексика провозгласила принципиально новую политику предоставления беженцам, не желающим репатрироваться, возможности официально стать резидентами Мексики и ускорила процедуру получения гражданства для супругов или родителей граждан Мексики, что явилось знаменательным событием с учетом того, что почти половина оставшихся гватемальцев родились уже в Мексике. Согласно оценкам, решение остаться в Мексике приняли около 22 тыс. человек.

1997–1999 гг.

После восстановления мира в Центральной Америке УВКБ ООН свернуло свои программы и помогло вернуться на родину последним беженцам. Вместе с тем агентство открыло новое бюро в Колумбии для оказания помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам в ситуации, которая вскоре переросла в острейший в Западном полушарии гуманитарный кризис.

UNHCR/L. TAYLOR/CS/MEX-1986



Беженцы из Гватемалы строят дом в Мексике.

2004 г.

В ходе более чем 40-летнего конфликта в Колумбии погибло свыше 200 тыс. человек, по меньшей мере 2 млн. были вынуждены бежать в другие районы страны, и сотни тысяч переместились в соседние государства.

15–16 ноября 2004 г.

На церемониях, организованных в Мехико, отмечалась 20-я годовщина принятия Картахенской декларации. Был обнародован новый план действий, призванный придать новый импульс картанскому

процессу, прежде всего способствовать разрешению конфликта в Колумбии с помощью таких инновационных мер, как создание программы переселения людей в другие страны Латинской Америки.

Декабрь 2004 г.

После создания отделений в Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Колумбии, Коста-Рике, Мексике, Панаме и Эквадоре, а также в Соединенных Штатах и Канаде общий бюджет УВКБ ООН для Американского континента возрос до 25 млн. долл. США.



ПО ОФИЦИАЛЬНЫМ ДАННЫМ, В СОСЕДНИХ С КОЛУМБИЕЙ СТРАНАХ – ВЕНЕСУЭЛЕ, ПАНАМЕ И ЭКВАДОРЕ – НАХОДИТСЯ ОКОЛО 40 ТЫС. КОЛУМБИЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ, ОДНАКО ФАКТИЧЕСКОЕ ИХ ЧИСЛО СОСТАВЛЯЕТ ПО МЕНЬШЕЙ МЕРЕ 400 ТЫС. ЧЕЛОВЕК.

Добро пожаловать в Эквадор.

несколько партизанских движений левого толка и правые военизированные формирования вели между собой борьбу за территорию, ресурсы и власть.

По числу жертв этот конфликт сопоставим с более ранними кризисами в Центральной Америке. В ходе столкновений в Колумбии погибло свыше 200 тыс. человек, более 2 млн. после 1985 г. стали внутренне перемещенными лицами и огромное число людей бежали в соседние страны.

Мировое сообщество не обращало на этот кризис особого внимания, поскольку правительства стран региона преуменьшали масштабы трагедии, а возможно, и потому, что большинство пострадавших были перемещены в собственных странах и поэтому остались вне сферы прямого международного контроля.

Сегодня УВКБ ООН наряду со многими другими учреждениями оказывает помощь более чем 1,2 млн. ВПЛ, опережая всех по этому показателю, и содействует в решении все более серьезной проблемы беженцев в соседних странах.

ПРОБЛЕМА ГОРАЗДО БОЛЕЕ МНОГОГРАННА

ГУМАНИТАРНЫЙ КРИЗИС В КОЛУМБИИ стал острейшим в Западном полушарии, а по общему числу получающих помощь операция там оказалась второй по масштабам из всех операций УВКБ ООН.

Однако государства Латинской Америки, как и другие страны мира, сталкиваются сейчас и с другими сложными проблемами, влияющими, в частности, на гуманитарную деятельность, которых не было в период кризиса в Центральной Америке.

Сегодня правительства рассматривают вопросы иммиграции и предоставления убежища преимущественно сквозь призму обеспечения безопасности и не включают решение гуманитарных проблем в число своих первоочередных задач. Всемирная борьба с терроризмом отбросила длинную тень на некоторые части Латиноамериканского региона. Маршруты миграции и торговли людьми стали более хитроумными. Наряду с бесчисленным множеством перемещенных латиноамериканцев, переезжающих из одних стран региона в другие, растет число людей из более отдаленных районов, особенно из Африки, которые прибывают сюда на постоянное жительство или транзитом по пути в Северную Америку.

Принятый в Мехико план действий был направлен на решение не только “традиционных” связанных с беженцами задач, но и упомянутых выше новых проблем.

Что касается УВКБ ООН, то, по словам Верховного комиссара Любберса, агентство преследует две основные цели: укрепление и дальнейшее развитие защиты беженцев по всей Латинской Америке и реализация “духа Картахены” в целях удовлетворения потребностей региона в гуманитарной области.

“В общемировом контексте ограничительной политики в области предоставления убежища и размытия принципов защиты отрадно видеть, что страны Латинской Америки активно поддерживают высокие стандарты в деле защиты беженцев”, – отметил Любберс на встрече в Мехико.

Карлос Мальдонадо добавил, что с практической точки зрения основная часть плана действий направ-



**Оказание помощи
вновь прибывшим
в Венесуэле.**

FINAL TWO PHOTOS - UNHCR/B. HEGER/DP/VEN-2014

лена на то, чтобы “помочь странам региона выявить истинные масштабы гуманитарного кризиса, а затем помочь им решить эту проблему. План действий позволит правительствам не заикливаться на досадных, но не столь существенных моментах в связи с кризисом в Колумбии, а перейти к решению реальных проблем”.

Однако до сих пор было сложно оценить даже их реальные масштабы. По целому ряду причин трудно подсчитать точно число людей, которым пришлось покинуть свои дома, и особенно тех из них, кто бежал в соседние страны.

Границы в регионе довольно прозрачны, пересечь их очень легко. Прибывающие из сопредельных стран люди, которые имеют общее с местными жителями этническое происхождение и говорят на том же языке, зачастую просто вливаются в приграничные сельские общины или растворяются в городах, не регистрируясь из страха стать жертвой преследований со стороны властей. Возможности региональных систем предоставления убежища, не располагающих даже самыми необходимыми средствами, ограничены.

По официальным данным, в соседних с Колумбией странах – Венесуэле, Панаме и Эквадоре – находится около 40 тыс. колумбийских беженцев и лиц, ищущих убежища, однако, по словам одного из ответственных сотрудников агентства по делам беженцев, “фактическое число беженцев намного больше”. Согласно осторожной оценке на основе полученных от правительств стран региона статистических данных, число лиц, которые могут быть отнесены к категории “беженцев” в соответствии с расширенным определением этого термина, содержащимся в Картахенской декларации, составляет по меньшей мере 400 тыс. человек.

Это внушительное число имеет большое значение для государств Андской группы – фактически на его основе можно наиболее точно установить конкретный статус тех или иных лиц среди этого множества меняющих место жительства людей и определить

наиболее эффективные способы оказания помощи этим людям.

Ключевыми элементами данного плана действий стали так называемые проекты “тройной солидарности”, касающиеся солидарных городов, солидарных границ и солидарного переселения. Каждый из них направлен на решение конкретных проблем: оказание помощи беженцам, живущим в больших и малых городах региона; развитие инфраструктуры в пограничных регионах, что могло бы принести пользу как беженцам, так и местным общинам; и разработка, по предложению Бразилии, общей латиноамериканской программы организованного переселения, в рамках которой страны региона могли бы принимать людей, вынужденных оставить свои дома в “горячих точках”.

Осуществление такой программы было бы особенно значимым как для Бразилии, так и для УВКБ ООН. Полвека назад, когда агентство по делам беженцев начало проводить операции в Латинской Америке, его первоочередной задачей было оказание помощи в переселении, главным образом именно в Бразилию, примерно 100 тыс. европейцев, пострадавших в результате Второй мировой войны. Таким образом, может географически замкнуться круг усилий, начатых еще в то время.

Государства уже сделали один практический шаг, впервые занявшись решением данной проблемы на коллективной, а не на индивидуальной основе. Можно также надеяться, что Колумбия, которая несколько лет назад вышла из числа участников Картахенской декларации, вскоре “вновь примет” положения этого соглашения.

Тем временем, по словам Карлоса Мальдонадо, Латинская Америка в целом должна перестать быть “забытым континентом” в глазах международного сообщества. Он сказал: “Этот регион уже продемонстрировал решимость и способность урегулировать возникающие здесь кризисные ситуации, связанные со беженцами. При небольшой помощи и поддержке со стороны внешних доноров мы можем сделать это еще раз”. ■

НОВАЯ НАДЕЖДА
Переселение

Вдохнуть новую жизнь в дело
КАРТАХЕН

ЛИБЕРИЯ, СЬЕРРА

ВЕРНУЛСЯ МИЛЛИОННЫЙ
БОСНИЯ

Помня о геноциде
РУАНДА

Бойкот выборов
КОСОВО
ЕВРО
ЛАМПЕДУ