

11

Меняющаяся динамика перемещения населения

За полувековую историю существования УВКБ ООН динамика перемещения населения претерпела значительные изменения. То же можно сказать и о реакции международного сообщества на проблему вынужденного перемещения. Становление УВКБ ООН происходило в напряженной атмосфере времен “холодной войны”, когда организация сконцентрировала свое внимание на беженцах в Европе. Позднее УВКБ ООН сыграло одну из ключевых ролей во время процесса деколонизации во многом благодаря волне международной солидарности с беженцами, появившимися в результате войн за национальное освобождение. В 70–80-е годы зашедшее в тупик политическое и военное противостояние сверхдержав привело к тому, что их взаимная враждебность вылилась в чрезвычайно разрушительные войны, к которым они стали причастны, и эти войны породили миллионы беженцев. Масштабы и размах операций УВКБ ООН существенно возросли по мере того, как оно пыталось удовлетворить нужды многих из этих беженцев, для которых срок изгнания нередко растягивался на десятилетия.

Окончание биполярной конфронтации в начале 90-х годов вновь коренным образом изменило мир, в котором осуществляло свою деятельность УВКБ ООН. Войны, к которым были причастны сверхдержавы, в основном закончились, хотя некоторые из них получили дальнейшее самостоятельное развитие и продолжались уже без покровительства сверхдержав. Вмешательство в конфликт извне стало менее рискованным, поскольку оно уже не грозило мощным ответным ударом со стороны финансирующей противника сверхдержавы. Во многих случаях снизилась идеологическая мотивация конфликтов. Нередко вместо этого конфликты возникали из-за религиозных, этнических, национальных, расовых, клановых, языковых или религиозных разногласий. В основе многих из этих конфликтов лежали экономические интересы одной или нескольких воюющих сторон.

Чаще всего эти конфликты происходили в пределах одной страны, а не между соседними государствами. Во многих случаях они осложнялись вовлечением в конфликт людей того же этнического происхождения или религии из других стран, в том числе беженцев и политически активных диаспор из отдаленных краев. Поскольку эти конфликты больше не были связаны с масштабной геополитической борьбой, проблемы многих из тех, кто был вынужден из-за насилия или преследования покинуть родные места, были отодвинуты на задний план могущественными государствами, которые более не считали, что на карте стоят их жизненные национальные интересы. Роль и обязательства УВКБ ООН в реагировании на такие кризисы в 90-е годы существенно расширились. И этот процесс, несомненно, будет продолжаться по мере того, как организация будет стремиться реагировать на проблемы XXI века.

Проблема глобализации

Серьезные политические последствия окончания “холодной войны” усилили воздействие другого явления, которое, зародившись в XX веке, уверенной поступью входит в XXI век. Это сложное сочетание технологических, структурных, организационных, культурных и социальных изменений можно обозначить одним словом – “глобализация”. В экономическом плане глобализация проявляется в колоссальном росте скорости осуществления различных операций и снижении их стоимости – особенно тех, которые касаются денежных средств и информации, – что приводит к расширению объемов и увеличению значения всякого рода обменов. Культурные и социальные проявления глобализации заключаются в бурном росте дешевых средств моментальной связи и своего рода конвергенции ценностей и ожиданий людей во всем мире. Распространение демократических идеалов и диснеевских мультфильмов в равной степени являются продуктами глобализации.

Процесс глобализации бросает вызов понятию о священной незыблемости государственных границ, и это определенным образом влияет на защиту беженцев. Существующая в настоящее время схема защиты беженцев была сформирована в рамках системы, центром которой является государство, и, соответственно, для этой системы. В формулировке Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года беженцем является лицо, которое не может пользоваться защитой своего государства и которое пересекло государственную границу, обозначающую пределы суверенной территории этого государства. В связи с этим возникает вопрос о соотносимости таких понятий, как “суверенитет” и “государственные границы”, поскольку государства во многом теряют способность осуществлять контроль за теми, кто пересекает их границы, а также за тем, что происходит в их пределах.

Значительно упростился оборот товаров и капитала, а деловые люди, туристы и студенты непрерывным потоком пересекают все более прозрачные границы. Тем не менее правительства все еще полны решимости контролировать нежелательные перемещения людей. Строгие меры, направленные на то, чтобы помешать несанкционированному въезду в страну, нередко не позволяют нуждающимся в защите людям попасть в ту страну, где они могли бы почувствовать себя в безопасности.

Глобализация имеет и многие другие последствия, как положительные, так и отрицательные. Хотя глобализация затронула практически все уголки земного шара, влияние ее чрезвычайно неравномерно. Быстрые изменения, связанные с распространением рыночной экономики по всему миру, усугубили неравенство между самыми богатыми и самыми бедными странами. Это нашло свое отражение и в глобальной миграции. В промышленно развитых странах глобализация также привела к возросшей маргинализации определенных групп населения, усилению антииммигрантских настроений и растущей враждебности к людям, ищущим убежища.

Наиболее успешно приспособились к глобализации и в полной мере воспользовались ее возможностями синдикаты организованной преступности. Анонимность финансовых операций, осуществляемых с помощью электронных средств связи, ослабление рычагов регулирования и колоссально возросшие объемы торговли и пассажирских перевозок облегчают деятельность трансна-

циональных преступных группировок. Их доходы, будь то торговля кокаином на Американском континенте или алмазами в Западной Африке, становятся почвой для конфликтов, в результате которых появляются миллионы беженцев и внутренне перемещенных лиц. Эти разветвленные структуры также быстро осознали потенциальную выгоду от торговли людьми и контрабандных перевозок мигрантов и создали глобальную “индустрию услуг” по переправке людей в страны, права на въезд в которые у них нет. В докладе, подготовленном УВКБ ООН и опубликованном в июле 2000 года, показано, что именно успешные меры по предотвращению несанкционированной иммиграции в Европу – такие, как строгая визовая политика, санкции против транспортных компаний, перевозящих нелегальных пассажиров, соглашения об обратном въезде и т. д., – толкают беженцев, отчаянно спасающихся от преследования, прямо в руки торговцев людьми¹.

Меняющаяся природа вооруженного конфликта

Когда в 1950 году было создано УВКБ ООН, европейские беженцы, на которых оно сосредоточило свои усилия, были в основном людьми, бежавшими от действительного преследования со стороны тоталитарных режимов – фашизма или сталинизма – или вследствие опасений такого преследования. В сегодняшних перемещениях населения все еще не последнюю роль играют политические репрессии и массовые нарушения прав человека. Но для большинства современных беженцев основным источником угрозы является вооруженный конфликт, который нередко связан и с преследованием, и с другими нарушениями прав гражданского населения. Многие вооруженные конфликты периода после окончания “холодной войны” оказались особенно опасными для гражданского населения, о чем свидетельствуют масштабы переселения и соотношение жертв среди мирного населения и военных – в некоторых случаях оно было более 9 : 1.

Огромное число жертв среди гражданского населения в последних войнах вызвало широкие дискуссии о меняющейся природе вооруженного конфликта в период после “холодной войны”. В действительности то, что гражданское население становится мишенью в вооруженном конфликте, – явление не новое в истории человечества. Тридцатилетняя война в Европе, которая закончилась заключением Вестфальского мирного договора в 1648 году, положившего начало современной системе суверенных национальных государств, была одной из самых жестоких и разрушительных, когда-либо сотрясавших Европу, в результате которой значительно пострадало гражданское население, имущество и все социальные структуры. Как пишет Норман Дэвис, к моменту ее окончания “Германия была опустошена. Население сократилось с 21 млн. до приблизительно 13 млн. человек. Умерло от трети до половины населения. Целые города, такие как Магдебург, лежали в руинах. Целые области лишились и жителей, и домашнего скота, и продовольственных запасов. Фактически прекратилась торговля. Тридцать лет мародерства, голода, болезней и социального распада привели к полному разорению”². На протяжении веков во многих местах по всему миру разыгрывались варианты этого сценария.

Отличительными чертами 90-х годов по сравнению с предыдущими десятилетиями были ослабление центральной власти в странах, которые до этого времени пользовались поддержкой сверхдержав, и последующее распространение

Крупнейшие по численности группы беженцев (в мире в целом), 1999 год

Карта 11.1

Алжир

По оценкам правительства, в Алжире насчитывается примерно 165 тыс. беженцев из Западной Сахары, которые живут в лагерях в районе города Тиндуф на юго-западе Алжира.

Армения и Азербайджан

В результате армяно-азербайджанского вооруженного конфликта в начале 90-х годов почти 300 тыс. человек бежали из Азербайджана в Армению и около 190 тыс. – из Армении в Азербайджан. В расчете на душу населения Армения предоставляет убежище большему числу беженцев, чем любая другая страна в мире.

Китай

В Китае находится свыше 290 тыс. лиц, признанных беженцами, и практически все они – выходцы из Вьетнама. Большинство из них являются этническими китайцами и проживают в Китае начиная с 1979 года.

Демократическая Республика Конго

Из Демократической Республики Конго бежали 250 тыс. человек. Вместе с тем эта страна предоставила убежище примерно 285 тыс. беженцев из соседних стран, в том числе около 150 тыс. ангольцев, 68 тыс. суданцев, 33 тыс. руандийцев, 19 тыс. бурундийцев и 12 тыс. беженцев из Республики Конго.

Эфиопия

Эфиопия предоставляет убежище почти 260 тыс. беженцев, включая свыше 180 тыс. сомалийцев, примерно 70 тыс. суданцев и около 5 тыс. кенийцев.

Федеративная Республика Германия

По оценкам правительства Германии, страна приняла у себя почти 1 млн. беженцев – больше, чем любое другое государство Западной Европы. Однако не всем из них был предоставлен статус беженца в соответствии с Конвенцией. Большинство из тех, кто прибыл в Германию за последние 10 лет, – это выходцы из бывшей Югославии, Турции, Ирака и Ирана.

Гвинея и Кот-д'Ивуар

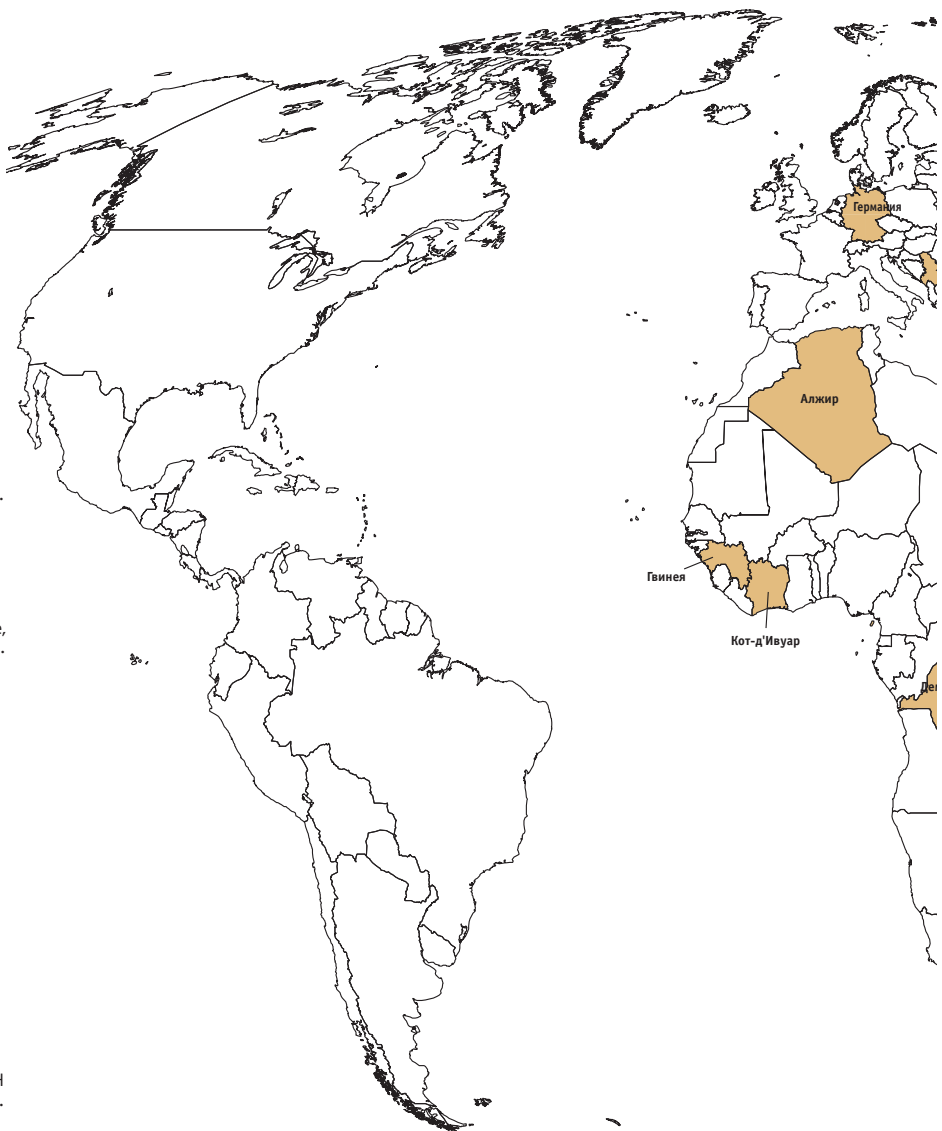
Несмотря на то что Гвинея является одной из беднейших стран Африки, она продолжает предоставлять убежище примерно 370 тыс. беженцев из Сьерра-Леоне и около 130 тыс. беженцев из Либерии. Кот-д'Ивуар разместил у себя примерно 136 тыс. беженцев из Либерии.

Индия

Индия дает пристанище многочисленной и разнообразной по составу группе беженцев, которая включает около 100 тыс. тибетцев, 66 тыс. ланкийцев, 15 тыс. бутанцев и 14 тыс. афганцев. Как и другие страны региона, Индия не является участницей ни Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, ни Протокола 1967 года и поэтому не предоставляет УВКБ ООН доступа ко всем беженцам на своей территории.

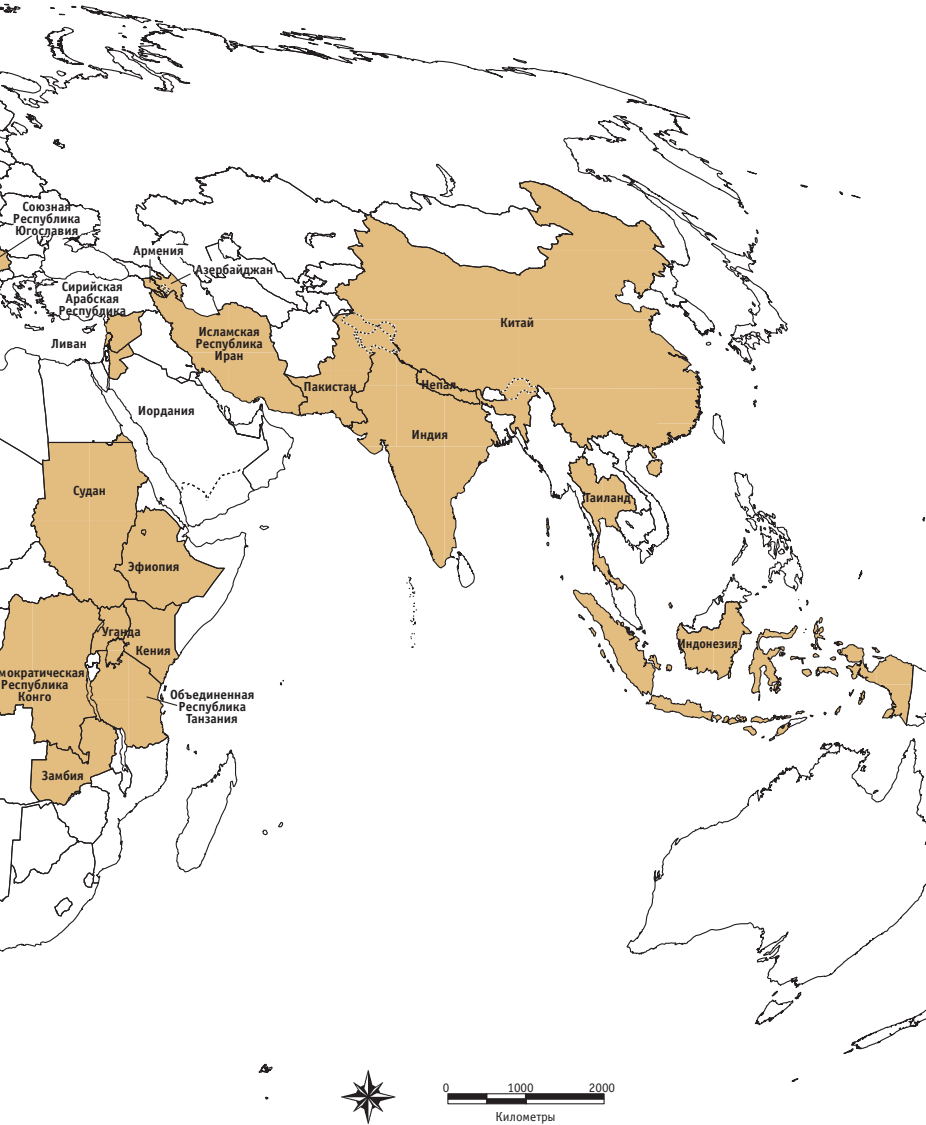
Индонезия

В результате вспышки насилия, которая произошла во время голосования по вопросу о независимости Восточного Тимора в 1999 году, примерно 280 тыс. человек бежали из Восточного Тимора в Западный Тимор (Индонезия). Хотя многие из них впоследствии вернулись, в декабре 1999 года оставались в Индонезии примерно 163 тыс. беженцев.



Примечание:

Страны на данной карте представлены выборочно, и их список не является исчерпывающим. Приводимые на карте границы соответствуют границам, используемым Картографической секцией ООН, Нью-Йорк.



Иран и Пакистан

Иран и Пакистан продолжают предоставлять убежище афганцам – самой многочисленной группе беженцев, которая находится в ведении УВКБ ООН. Пик наплыва афганских беженцев пришелся на 1990 год: их число составило 6,2 млн. человек, из которых сегодня осталось около 2,5 млн. Из них 1,3 млн. находятся в Иране и 1,2 млн. – в Пакистане. В Иране проживает также 500 тыс. беженцев из Ирака. Таким образом, общее число беженцев в этой стране составляет свыше 1,8 млн. человек – самое большое число беженцев в мире.

Кения и Уганда

Кения предоставляет убежище примерно 224 тыс. беженцев. Самые многочисленные группы составляют сомалийцы (около 140 тыс.) и суданцы (около 64 тыс.). Уганда разместила на своей территории почти 220 тыс. беженцев, включая 200 тыс. суданцев.

Непал

В Непале насчитывается более 100 тыс. беженцев из Бутана. Многие из них находятся здесь свыше десяти лет. Непал также дает убежище примерно 20 тыс. тибетцев.

Палестинцы

Палестинцы, составляя крупнейшую в мире по численности группу беженцев, за последние 50 лет оказались разбросанными по всему свету. Примерно 3,6 млн. человек по-прежнему сосредоточены в Иордании, Сирии, Ливане, секторе Газа и на Западном берегу реки Иордан. Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) отвечает за оказание помощи этим беженцам.

Судан

Судан дает пристанище более чем 390 тыс. беженцев, в том числе свыше 340 тыс. эритрейцев и примерно 35 тыс. эфиопов. Большинство беженцев из Эритреи оказались в Судане до того, как Эритрея получила независимость в 1993 году. В результате затянувшейся гражданской войны сам Судан покинули примерно 475 тыс. беженцев, большая часть которых находится в Уганде, Эфиопии, Демократической Республике Конго и Кении.

Объединенная Республика Танзания

Танзания предоставляет убежище самой многочисленной в Африке группе беженцев, которая в общей сложности составляет более 620 тыс. человек. В эту группу входят примерно 500 тыс. беженцев из Бурунди, почти 100 тыс. из Демократической Республики Конго и около 20 тыс. из Руанды.

Таиланд

В Таиланде нашли пристанище почти 100 тыс. беженцев из Мьянмы. Хотя Таиланд официально не признает этих людей беженцами, он разрешает УВКБ ООН и другим гуманитарным организациям оказывать им помощь.

Союзная Республика Югославия

Союзная Республика Югославия разместила на своей территории около 500 тыс. беженцев – самую многочисленную группу беженцев в регионе. Она включает примерно 300 тыс. беженцев из Хорватии и около 200 тыс. из Боснии и Герцеговины.

Замбия

Замбия дает пристанище более 160 тыс. ангольских беженцев, а также примерно 36 тыс. беженцев из Демократической Республики Конго.

конфликтов, связанных с борьбой за право на самоопределение, многие из которых вызвали вспышки насилия во всех слоях общества. Вследствие доступности и возросшей мощи усовершенствованных легких вооружений повысилась разрушительная сила даже конфликтов, характеризующихся относительно небольшой напряженностью. Мятежники теперь финансируют многие свои операции за счет эксплуатации природных ресурсов в областях, находящихся под их контролем, часто при сотрудничестве с международными преступными организациями. Коммерческие возможности прибыльной, не подчиняющейся закону, глобализированной торговли часто затмевают любые политические или идеологические соображения, которые первоначально побудили их взяться за оружие. Прибыли, получаемые от военной экономики, часто становятся основной силой, не дающей утихнуть конфликтам, и ее чрезвычайно трудно направить в другое русло.

После Второй мировой войны был достигнут существенный прогресс в формулировании законов ведения войны. Четыре Женевских конвенции 1949 года, которые образуют основу международного гуманитарного права, были ратифицированы фактически всеми странами мира, что говорит о важности, придаваемой этому своду правовых норм. Кроме того, 150 государств ратифицировали один или оба Дополнительных протокола 1977 года к Женевским конвенциям. Несмотря на это, войны, в которых принимают участие дисциплинированные, обеспеченные всем необходимым армии и старающиеся избегать нанесения ущерба гражданскому населению и имуществу, позволяя при этом оказывать помощь больным и раненым, все еще скорее исключение, чем правило.

В период после “холодной войны” в гражданских войнах и межобщинных конфликтах все в больших масштабах в качестве мишени преднамеренно избиралось гражданское население. Насилие в этих войнах нередко носит гендерный характер. Женщины подвергаются систематическим изнасилованиям, а молодые мужчины становятся объектами массовых убийств или насильственной мобилизации. Обычным стало использование в качестве солдат детей. Во многих войнах используется стратегия запугивания населения путем совершения очевидных зверств: одним из самых последних примеров является отсечение конечностей, широко применяемое в Сьерра-Леоне военнослужащими Объединенного революционного фронта. Гуманитарные организации, такие как УВКБ ООН, не в состоянии оказать сколько-нибудь значительного влияния на виновников этих зверских преступлений. Ведение переговоров с ними, по меньшей мере, дело не из приятных в связи с возникающими проблемами этического характера. Другие государства часто не желают осуществлять военное вмешательство, предоставляя гуманитарным организациям действовать на свой страх и риск в абсолютном вакууме.

Усложнение процессов перемещения населения

Люди, вынужденные покидать родные места из страха перед преследованием, вливаются в широкий поток мигрантов, уезжающих в поисках возможностей найти работу, получить образование, воссоединиться с членами семьи или по каким-либо другим причинам. По оценкам, к концу XX века около 150 млн. человек жили за пределами стран своего происхождения, что составляет примерно 2,5 процента населения земного шара, или один из 40 человек³. Приблизительно 15 млн. из них, или 10 процентов, являются беженцами.

Многие государства приняли четкие иммиграционные законодательства и выработали стратегии, в соответствии с которыми в страну допускаются иммигранты из трех различных “потоков”: для воссоединения семей, с целью получения работы, образования или по делам, связанным с вложением капитала, а также по гуманитарным соображениям. Хотя на бумаге эти категории четко разделены, в действительности границы между ними размыты и во многом они взаимосвязаны. Представительница преследуемого меньшинства, принявшая трудное решение покинуть свой дом, предпочитает искать убежища в богатой стране, где у нее гораздо больше возможностей обеспечить себе достойную жизнь. Является ли она в этом случае мигрантом вследствие экономических причин? Политический диссидент в стране с авторитарным режимом получает угрозы смертельной расправы и пытается воссоединиться со своим братом, эмигрировавшим в Канаду. Является ли это случаем переселения беженца или воссоединения семьи? Компьютерный программист в стране со строгими исламскими порядками вступает в секту, которая считается еретической, а затем принимает предложение выехать на работу в Европу. Кто он – беженец или трудовой мигрант? Ведущий натуральное хозяйство крестьянин из числа коренных жителей, после того как в третий раз его община подверглась нападению членов правых военизированных группировок, тайно пересекает северную границу и находит там для себя работу в поле. Беженец это или незаконный иммигрант?

Современным государствам при осуществлении своего яростно защищаемого суверенного права определять, кто имеет право, а кто нет въезжать на их территорию, приходится ежедневно решать такие вопросы. Единственная часть иммиграционного потока, по поводу которого правительства сделали некоторые послабления, – это гуманитарный поток, поскольку стороны Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года к ней приняли на себя обязательства не возвращать беженцев в страну, где скорее всего им грозит преследование. Давление на системы предоставления убежища в передовых промышленно развитых странах возросло, поскольку некоторые из них сузили или вообще перекрыли другие каналы легальной иммиграции. Европейские государства, например, фактически свернули официальные программы миграции рабочей силы, несмотря на резкое сокращение собственных национальных трудовых ресурсов. Попытки тех, кто не является беженцами, использовать канал предоставления убежища с целью получения законного основания для пребывания в промышленно развитых странах – это реальный факт, хотя его значение зачастую преувеличивается.

В историческом смысле повышенное внимание к иммиграционному контролю – сравнительно новое явление. Где-то перед Первой мировой войной только небольшое число стран, таких как Япония, налагали серьезные ограничения на перемещение людей через их границы. Первые попытки, предпринятые для контроля передвижений в Европе, были направлены на предотвращение выезда главным образом квалифицированных специалистов и трудоспособного населения. Как отметил один автор,

“создание современной паспортной системы и использование подобных систем на территории целого ряда стран... возвестили о начале новой эры в человеческих взаимоотношениях, при которых отдельные государства и международная система государств в целом успешно монополизировали законное право разрешать перемещение людей в пределах их юрисдикции или выходить за ее рамки”⁴.

За последнее десятилетие многие государства испытали повышенное давление иммиграционных потоков, в значительной степени благодаря технологическим достижениям, которые облегчили возможности передвижения. Возросшие в некоторых местах ксенофобия и боязнь государств потерять контроль над въездом на их территорию заставили их принимать все более строгие меры по предотвращению незаконной миграции. Это имело место не только в Европе и Северной Америке. Почти каждая страна, которая добилась большего процветания по сравнению со своими соседями, убеждалась в том, что платой за успех становится растущее иммиграционное давление. Региональные лидеры экономического развития, такие как Таиланд, Малайзия, Южная Африка или Мексика, вынуждены бороться с несанкционированным въездом людей с территорий более бедных и зачастую политически нестабильных соседних государств.

Пока ни одна страна не преуспела в разработке стратегий сдерживания в отношении не имеющих документов иммигрантов, которые позволили бы справедливо и эффективно проводить различия между людьми с обоснованными опасениями преследования и теми, кто хочет добиться въезда по экономическим или другим соображениям. Те же самые меры, которые затрудняют доступ не имеющему разрешения мигранту на рынки труда “страны возможностей”, создают препятствия и для беженца, который стремится получить доступ на территорию страны потенциального убежища и к процедурам его предоставления. УВКБ ООН неоднократно выражало свою озабоченность по поводу недифференцированных препятствий для въезда, поскольку даже успешно функционирующая система предоставления убежища не может обеспечить защиту людям, которые не в состоянии попасть на территорию такой страны. В результате некоторые беженцы прибегают к опасным и дорогостоящим услугам контрабандистов и торговцев людьми, чтобы обойти высокие барьеры – как физические, так и административные, – которые отделяют их от безопасного существования.

Поскольку признанные категории мигрантов не имеют четких очертаний и частично совпадают, ведется работа над признанием нужд и других групп перемещенных лиц. Их связь с созданными механизмами и институтами международной защиты и помощи неопределенна даже при том, что многие из них испытывают те же потребности в гуманитарной помощи, что и беженцы. Конференция 1996 года, рассмотревшая среди прочего вопросы миграции и переселения в Содружестве Независимых Государств, привлекла международное внимание, по меньшей мере, к девяти категориям насильственно перемещенных лиц в бывшем Советском Союзе: беженцам, людям, находящимся в ситуациях, сходных с беженцами, внутренне перемещенным лицам, репатриантам, бывшим депортированным народам, транзитным, незаконным и экологическим мигрантам, а также недобровольно перемещенным лицам.

Категория “внутренне перемещенные лица” привлекла к себе серьезное международное внимание в конце 90-х годов частично из-за громадного роста их числа за это десятилетие и частично из-за их особенной уязвимости. Представитель Генерального секретаря по вопросам внутренне перемещенных лиц Фрэнсис Денг сосредоточил внимание на их нуждах и издал свод “Руководящих принципов” по их защите и оказанию помощи. Тем не менее внутренне перемещенные лица не имеют ни обязательного правового акта, подобного Кон-

венции ООН о статусе беженцев 1951 года, ни института со специальным мандатом, подобного УВКБ ООН, который отвечал бы за их защиту⁵.

В январе 2000 года представитель США в ООН Ричард Холбрук заявил, что нет смысловой разницы между беженцем и внутренне перемещенным. Он сделал особый акцент на том, что политики не должны с помощью различных эвфемизмов и акронимов, которые на руку бюрократам, позволять нам игнорировать этих людей⁶. УВКБ ООН нередко фактически брало на себя ответственность за оказание помощи внутренне перемещенным лицам, когда к нему с этой просьбой обращались Генеральный секретарь ООН или Генеральная Ассамблея при согласии правительства принимающей страны. К 1999 году организация оказала помощь примерно 5 млн. внутренне перемещенных лиц в Африке, на Балканах, на территории бывшего Советского Союза, в Колумбии, Шри-Ланке и других территориях.

Некоторые обозреватели видят в затушевывании различий между беженцами и внутренне перемещенными лицами определенную опасность. Беженцы, как определяется в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, это люди, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности и в соответствии с международным правом, являются носителями определенных прав. Самое главное, что государства имеют обязательства по Конвенции не возвращать их насильно туда, где они имели серьезные основания опасаться преследования. В международной системе, все еще ориентированной на суверенные государства, существует огромная разница между нахождением в пределах юрисдикции государства, где осуществляется преследование, и нахождением вне ее. Объединение в одну категорию беженцев и внутренне перемещенных лиц, по мнению некоторых наблюдателей, ликвидирует это важное различие и подрывает защиту, которая из него следует⁷. Другие наблюдатели указывают также на то, что такое решение не позволяет удовлетворить нужды всех гражданских жертв вооруженного конфликта независимо от того, являются они перемещенными лицами или нет.

Меняющийся характер гуманитарной акции

За последние полвека размах гуманитарной акции привел к тому, что она становится все более дорогостоящим комплексным мероприятием. Расширился и состав действующих сил, который теперь очень многообразен – от учреждений системы Организации Объединенных Наций до небольших местных неправительственных организаций (НПО), от национальных вооруженных сил до частных подрядчиков, от религиозных организаций до профсоюзных ассоциаций. Все они обладают различными ресурсами, мандатами, философской базой и возможностями. Координация усилий столь различных участников – это непростая задача в условиях крупных гуманитарных кризисов. Это является особым испытанием для УВКБ ООН, к которому нередко обращался Генеральный секретарь ООН с просьбой возглавить деятельность ООН в условиях гуманитарного кризиса.

В настоящее время силой, порождающей в большинстве случаев потоки беженцев, является вооруженный конфликт, и УВКБ ООН, как и другие гуманитарные организации, в своих повседневных акциях обычно сталкивается с необходимостью действовать в обстановке непрекращающегося насилия. Пе-

ремещения беженцев более не являются побочными следствиями конфликта, во многих случаях это становится одной из основных целей и тактикой ведения войны. В результате гуманитарная помощь беженцам теперь не всегда рассматривается как нейтральный акт, не связанный с динамикой конфликта. УВКБ ООН и другие участвующие гуманитарные организации все чаще рассматриваются сторонами конфликта как представляющие интересы одной из сторон, особенно когда становится очевидным, что другая сторона осуществляет зверства, приводящие к массовому бегству людей.

В обстановке насилия и политизированности УВКБ ООН сталкивается с мучительным выбором при осуществлении своей миссии по защите беженцев, оказанию им поддержки и поиску решений по их расселению. Например, во время войны в Боснии были опасения, что эвакуация оказавшихся в опасности меньшинств может ускорить процесс “этнической чистки”. В 1999 году в бывшей югославской Республике Македонии существовала угроза того, что гуманитарная эвакуация может явиться нарушением принципа первого убежища. Во время кризиса в Руанде в 1994–1996 годах многие критики призывали УВКБ ООН прекратить помощь лагерям беженцев в Восточном Заире и Танзании, утверждая, что организация кормит тех, кто несет ответственность за геноцид, и тем самым способствует продолжению конфликта. В таких странах, как Ангола и Сомали, удовлетворение вымогательских требований вооруженных групп нередко было ценой доступа к нуждающимся в помощи людям. За время своего существования, и особенно в течение последнего десятилетия, УВКБ ООН неоднократно имело дело с такими дилеммами. Практическое применение принципов защиты беженцев является гораздо более трудной задачей, чем их абстрактное утверждение. В некоторых ситуациях могут фактически отсутствовать удовлетворительные варианты решения, и участникам гуманитарных операций приходится выбирать между бездействием и наименее болезненным вариантом.

Критики также все больше обращают внимание на потенциальные опасности предоставления гуманитарной помощи. Ведь она может невольно способствовать продолжению конфликта, поддерживать тех, кто нарушает права человека, и подорвать местные институты самопомощи. Однако ценой приостановления помощи во избежание этих непреднамеренных последствий могут стать страдания и смерть ни в чем не повинных людей. К УВКБ ООН все чаще обращаются с призывом тщательнее подходить к вопросу о том, когда следует продолжать гуманитарную операцию в далеких от идеальных условиях, а когда упорное стремление ее осуществлять может фактически способствовать страданиям тех, кто в конечном счете должен был воспользоваться этой помощью. Такие решения требуют разработки определенной политики.

В наш информационный век радикально изменилось восприятие кризисных ситуаций с беженцами. Массовые перемещения населения и другие катастрофы сегодня в обычном порядке демонстрируются в “реальном времени” на телевизионных экранах и все чаще на Web-сайтах во всем мире. “Эффект Си-эн-эн” активно применяется для формирования общественного мнения, которое, в свою очередь, используется для получения политической реакции на кризисы в связи с беженцами⁸. Колоссально возросшая благодаря воздействию средств массовой информации осведомленность общества способствует поддержке гуманитарной деятельности, однако средства массовой информации избирательны в своем подходе к событиям и игнорируют некоторые чрезвычай-

ные ситуации. При широком освещении событий в средствах массовой информации на гуманитарные организации оказывается усиленное давление. Эффект может быть благотворным. Публичная критика медленной или неадекватной реакции заставляет УВКБ ООН и другие гуманитарные организации провести переоценку и внести изменения в свои процедуры реагирования на чрезвычайные ситуации, утвердить новые стандарты в оказании помощи и усовершенствовать координационные механизмы. Однако стремление играть заметную роль в масштабных чрезвычайных ситуациях подстегивает также непродуктивную конкуренцию среди учреждений и в некоторых случаях мешает тщательному планированию мероприятий. Работа со средствами массовой информации в целях совершенствования защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц стала теперь неотъемлемой частью гуманитарной акции.

Меняющаяся роль УВКБ ООН

В предыдущих главах мы проследили эволюцию УВКБ ООН на примере некоторых наиболее значительных эпизодов его истории. Каждый кризис требовал новых ответных мер со стороны мирового сообщества и новой роли для УВКБ ООН и его партнеров. Когда потребовались услуги УВКБ ООН во время массового бегства венгров из страны в 1956 году, оно изменило характерную для него на раннем этапе существования политику сосредоточенности на отдельных беженцах. Затем в 60-е годы, во время войн за независимость в Африке, ему пришлось отказаться от «евроцентризма» (то есть переключить свое внимание с Европы на другие континенты). Обсуждение Протокола 1967 года к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года навсегда закрепило этот отход от первоначальных принципов деятельности.

Впервые УВКБ ООН играло серьезную координирующую роль как в рамках системы ООН, так и вне их во время южноазиатского кризиса в начале 70-х годов, в результате которого возникло независимое государство Бангладеш. Оно серьезно расширило масштаб своей деятельности в Индокитае, участвуя в строительстве и управлении лагерями для беженцев из Камбоджи и Лаоса и помогая переселению примерно 2 млн. человек из Индокитая – в основном из Вьетнама – в Соединенные Штаты Америки и другие страны.

Роль и обязанности УВКБ ООН вновь возросли в 80-е годы, во время произошедших одновременно кризисов в Индокитае, на Африканском Роге, в Центральной Америке и Афганистане. По окончании «холодной войны» по мере завершения многих конфликтов УВКБ ООН занялось не только физической репатриацией беженцев, но также и гораздо более сложной задачей – попыткой на деле обеспечить незыблемость этого решения. В 80-е годы все большее число людей из зон конфликтов в Африке, Азии и Латинской Америке стали искать убежища в Европе и Северной Америке. С этим с трудом справлялись существовавшие системы предоставления убежища, и правительства были вынуждены вводить все более ограничительные меры, направленные на сдерживание въезда. В результате УВКБ ООН оказалось в ситуации конфронтации с государствами, которые являлись его основными донорами и политическими союзниками.

90-е годы стали свидетелями прорыва в отношениях УВКБ ООН с государствами – преемниками бывшего Советского Союза, который на протяжении

большого периода своего существования относился враждебно к этой организации. УВКБ ООН открыло свои представительства на всей территории этого обширного региона, чтобы оказывать помощь правительствам и людям, столкнувшимся с исключительными сложностями в связи с миграционными потоками и вынужденным перемещением населения. Крупные кризисы в середине 90-х годов – в Северном Ираке, бывшей Югославии и Руанде – заставили УВКБ ООН действовать с беспрецедентным размахом в эпицентре вооруженного конфликта.

Траектория 50-летнего развития увела УВКБ ООН далеко от тех принципов, которые предусматривали его основатели. Организация начинала как небольшое учреждение со скромными средствами, с ограниченными обязательствами и ориентацией на Европу. Сегодня она имеет свыше 5 тыс. сотрудников, работающих примерно в 120 странах, и ее бюджет составляет около 1 млрд. долл. США в год, который она расходует на выполнение комплекса сложных и требующих иногда неоднозначного подхода задач. И все же ее размер и оперативные возможности малы по сравнению с потребностями, которые она стремится удовлетворить. В настоящее время УВКБ ООН имеет дело с гораздо более широкими категориями людей, при этом потребности в защите некоторых из них отличаются от нужд беженцев, например проблемы людей без гражданства и тех, чье гражданство и национальная принадлежность ставятся под сомнение. Другие, в том числе многие внутренне перемещенные, проживают в регионах, где отсутствуют компетентные органы, способные защитить их.

Задачи на будущее

Для решения современных проблем, с которыми сталкиваются беженцы и другие перемещенные лица, УВКБ ООН разработало новые виды стратегического партнерства с правозащитными организациями, вооруженными силами, частным сектором и рядом других участников. Оно оказалось вовлеченным в некоторые виды деятельности, которые в прежнее время, возможно, рассматривались бы как не входящие в его мандат: защита окружающей среды, разминирование, проекты развития общин и антирасистские кампании – это только некоторые из них. Эти виды деятельности объединяет стремление обеспечить долгосрочность любого решения, которое УВКБ ООН помогает найти беженцам и другим перемещенным лицам. Но предстоит еще немало сделать, чтобы это широкомасштабное партнерство стало более эффективным, а механизмы координации – более совершенными.

УВКБ ООН давно испытывало беспокойство относительно отсутствия связи между чрезвычайной гуманитарной помощью и долгосрочной помощью на цели развития. Бедность, особенно в тех местах, где существуют большие диспропорции в уровне жизни, является благодатной почвой для конфликтов и перемещения населения. Беженцы и внутренне перемещенные лица, которые возвращаются в свои дома после окончания конфликтов, нередко страдают от отсутствия средств для восстановления приемлемых условий жизни. Это, в свою очередь, может спровоцировать возобновление конфликта и новые массовые перемещения людей. Поэтому УВКБ ООН работает со Всемирным банком, правительствами основных стран-доноров и другими учреждениями ООН, чтобы ликвидировать организационный и финансовый разрыв между чрезвычайной гуманитарной помощью и более долгосрочными усилиями в целях развития.

Однако восстановление инфраструктуры и экономики не единственный элемент, необходимый для ликвидации разрыва между чрезвычайной гуманитарной помощью и помощью на цели развития. Международное сообщество должно также предпринять более систематические и существенные усилия для укрепления демократических институтов и обеспечения качественного управления в странах, переходящих от состояния войны к миру. Помощь слабым государствам в скорейшем укреплении их институтов является решающим фактором в обеспечении защиты возвращающихся домой людей и создании прочного мира. Во многих ситуациях основным приоритетом должно быть усиление правоохранительного потенциала полиции и судебной власти.

УВКБ ООН все активнее участвует в усилиях по восстановлению мира в странах, затронутых войной или межобщинным насилием. В начальный период своей деятельности УВКБ ООН прекращало свою работу, как только беженцы обосновывались на новых местах в других странах или были репатриированы. В последние же годы оно принимало самое активное участие в ряде мирных переговоров. Например, оно участвовало в расширенных консультациях, которые привели к заключению Парижских мирных соглашений по Камбодже в 1991 году, в которых репатриация была признана важным элементом урегулирования; Управление сыграло важную роль в Международной конференции по бывшей Югославии во время конфликта на этой территории и давало рекомендации по вопросам репатриации, когда в 1995 году разрабатывались Дейтонские мирные соглашения. Как указала Верховный комиссар Садако Огата, «мирный процесс не заканчивается при заключении мирного договора. В лучшем случае он в этот момент только начинается»⁹.

Другим важным компонентом безопасности людей является успешное существование тех, кто должен воссоздать общины, глубоко разделенные жестокими гражданскими конфликтами. Это решающий вопрос для беженцев и внутренне перемещенных людей, когда они возвращаются в свои дома. Нелегко найти более труднодостижимые цели. Поддержка и помощь расколотым общинам в возвращении к совместной жизни и вступлению на путь примирения, возможно, являются одной из самых главных задач для гуманитарных организаций в XXI веке.

Задачей на все ближайшие годы станет также поиск путей обеспечения безопасности беженцев, внутренне перемещенных и других людей, которых касается эта проблема. Поселения беженцев или внутренне перемещенных людей, как правило, быстро становятся в высшей степени небезопасными территориями. Помимо преступности и насилия, которые ассоциируются с большими, бедными и перенаселенными районами, где нормальные социальные структуры подорваны, поселения беженцев часто становятся военизированными из-за присутствия боевиков, смешавшихся с гражданскими лицами. Повстанческие движения, правительства принимающих стран и другие государства нередко манипулируют беженцами для достижения своих политических и военных целей, втягивая его в опасные конфронтации. Иногда перемещенные лица сами охотно участвуют в продолжающихся конфликтах, подвергая риску нейтралитет тех мест, где они нашли убежище. В других случаях они фактически становятся заложниками. Отсутствие безопасности отражается на самих перемещенных, общинах, в которые они вливаются, и сотрудниках гуманитарных учреждений, которые работают во имя обеспечения помощи и защиты.

Государства все менее охотно направляют свои вооруженные силы для обеспечения безопасности гуманитарных операций не только потому, что это – дорогостоящие мероприятия с финансовой и политической точек зрения, но также потому, что в ряде случаев они оказались неадекватным и неэффективным инструментом для достижения такой цели. Поэтому УВКБ ООН вместе с Департаментом ООН по операциям по поддержанию мира, правительствами, региональными учреждениями и другими гуманитарными организациями изучают альтернативные механизмы для усиления безопасности. Разрабатывается широкий спектр возможных вариантов – от широкомасштабного военного участия до отказа от каких-либо действий, в том числе направление на места специалистов в области общественной безопасности, укрепление местных сил по поддержанию правопорядка в принимающих странах и предоставление поддержки региональным организациям по обеспечению безопасности.

Обеспечение безопасности сотрудников гуманитарных организаций, работающих в условиях конфликта, также стало значительной проблемой. Все чаще они становятся жертвами прямых нападений, при этом нередки случаи насилия, убийств и похищений. Меры по снижению рисков, которым подвергается персонал, и определение допустимого порога риска будут всегда стоять на повестке дня перед гуманитарными организациями в нестабильных регионах.

За 50 лет гуманитарной деятельности было неоднократно продемонстрировано, что в одиночку гуманитарные организации не в состоянии решить базовые социальные, экономические и политические проблемы, которые приводят к массовым перемещениям людей. Было также показано, что нерешенные вопросы, связанные с перемещениями, могут самым серьезным образом осложнить процесс урегулирования военных конфликтов и установления стабильного мира. Мандат УВКБ ООН, нацеленный на поиск долгосрочных решений для беженцев, является составной частью более широкой проблематики безопасности людей. Отсутствие безопасности вынуждает людей покидать родные места в поисках убежища, а непрекращающиеся конфликты и перемещение населения ослабляют способность многих государств выполнять свои обязательства по соблюдению согласованных на международном уровне принципов защиты беженцев.

Все меньшая готовность государств предоставлять убежище – самая серьезная проблема для людей, бегущих из своих стран в поисках безопасности, и для организаций, пытающихся помочь им. В мире, где не всегда можно предотвратить серьезные нарушения прав человека, важно создать гарантии того, что люди, которым приходится спасаться бегством, могут обрести безопасность. Убежище должно быть признано в качестве основного инструмента защиты. Доступ к убежищу поэтому остается первоочередной целью стратегии УВКБ ООН в области международной защиты. Одна из основных насущных задач – это надежное включение проблемы защиты беженцев в более широкие рамки комплексных вопросов миграции, стоящих перед государствами, и обеспечение реакции на эти проблемы, в которой учитывались бы связи, существующие между миграцией и предоставлением убежища.

В соответствии с принятой терминологией международного права и на базе прежде всего Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года все еще проводится серьезное различие между беженцами, которые пересекают границы государства, и людьми, являющимися перемещенными лицами в пределах своей

страны. Если мандат УВКБ ООН на обеспечение защиты и принятие решений в отношении беженцев и не изменился за последние 50 лет, то его участие в решении проблем внутренне перемещенных лиц существенно выросло. Вопрос о масштабе дополнительных обязательств в отношении внутренне перемещенных лиц, которые УВКБ ООН призвано принимать на себя, будет основным в ходе будущего развития организации.

Международная реакция на проблемы вынужденного перемещения неуклонно менялась на протяжении последних 50 лет, и этот процесс будет продолжаться. С течением лет также развивались и будут продолжать развиваться правовая база и организационные установки в связи с защитой и оказанием помощи беженцам и другим перемещенным лицам. Теперь наша коллективная обязанность состоит в том, чтобы сделать выводы из уроков прошлого и использовать их при разработке новых механизмов эффективного реагирования на проблемы в будущем. Удовлетворять потребности перемещенных лиц во всем мире – как беженцев, так и внутренне перемещенных лиц – гораздо сложнее, чем просто обеспечить им кратковременную безопасность и помощь. Это – рассмотрение вопросов преследования, насилия и конфликтов, которые в первую очередь становятся причинами насильственного перемещения. Это – признание прав всех мужчин, женщин и детей на мирную, безопасную и достойную жизнь без необходимости бежать из своих домов. Это – перспективная задача для правительств, международных организаций и людей всего мира на новое тысячелетие.