

Введение

В последние годы появилось множество публикаций по вопросам гуманитарной деятельности. Существует также обширная специальная литература по правовым аспектам защиты беженцев. Тем не менее лишь немногие историки уделяли внимание конкретно вопросу вынужденного перемещения людей и развитию международных подходов к этой проблеме. Как заметил в своей книге “Вопросы истории” ученый Эрик Хобсбом, вызывает тревогу тот факт, что некоторые исторические события становятся частью общей исторической памяти человечества, а многие другие – нет¹. В настоящей книге делается попытка рассмотреть этот вопрос, изучая историю вынужденного перемещения во второй половине XX века.

На протяжении последнего десятилетия XX века росла осведомленность правительств, международных организаций и широкой общественности в отношении проблем, стоящих перед беженцами и внутренне перемещенными лицами. В основном этому способствовали прямые телевизионные репортажи, изобиловавшие образами отчаявшихся людей, покидающих такие места, как Босния и Герцеговина, Чечня, Ирак, Косово и Руанда. Осознанию проблем беженцев также способствовало то, что после окончания “холодной войны” возрос масштаб участия в ситуациях, связанных с массовыми перемещениями людей, гуманитарных и правозащитных организаций, многонациональных вооруженных сил, посредников в переговорах о заключении мира, органов, расследующих военные преступления, журналистов и ряда других внешних структур. Тем не менее проблема вынужденного перемещения не нова, как и международные усилия, направленные на облегчение страданий изгнанных из родных мест людей.

Международные подходы к защите беженцев

Испокон веков людям приходилось в поисках безопасности покидать свои дома и устремляться в другие места, чтобы избежать преследования, вооруженных конфликтов или политического насилия. Это случалось практически во всех регионах мира. В большинстве мировых религий существуют понятия убежища, пристанища, безопасного приюта и гостеприимства по отношению к людям, находящимся в бедственном положении. Однако вплоть до XX века не существовало каких-либо универсальных норм в отношении защиты таких людей. Попытки защитить их и оказать им помощь, как правило, предпринимались на местном уровне и применительно к конкретной ситуации.

Только после Первой мировой войны по образованию Лиги Наций вопрос о беженцах стал рассматриваться как международная проблема, которую необходимо решать, соответственно, на международном уровне. Но даже в то вре-

мя процесс создания международной системы, способной реагировать на проблемы беженцев и управлять их решением, шел медленно и носил спорадический характер. Лига Наций назначала Верховных комиссаров и посланников для работы с конкретными группами беженцев – русскими, армянскими и немецкими, – но эти меры не привели к созданию действующих на долгосрочной основе механизмов. Аналогичным образом после Второй мировой войны создавались отдельные органы для работы с беженцами в Европе, а также с палестинскими и корейскими беженцами.

К 1950 году международному сообществу все еще не удалось создать сеть учреждений, систем и законодательных актов для того, чтобы глобальным образом решать проблемы беженцев. Поворотными стали 1950–1951 годы, когда было учреждено Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и была принята Конвенция Организации Объединенных Наций, касающаяся статуса беженцев. В совокупности эти события позволили впервые создать официальную структуру для реагирования на нужды беженцев и учредить нормы для защиты беженцев в соответствии с международным правом.

Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года важна в двух отношениях. Во-первых, хотя первоначально она относилась только к беженцам из Европы, в ней содержится общее определение беженца как лица, находящегося вне своей страны и не имеющего возможности вернуться вследствие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе. Это означает, что лица, перемещенные в пределах своей страны, не подпадают под определение беженцев, которое дано в международном праве. Во-вторых, в Конвенции признается, что лица, подпадающие под определение беженцев, должны пользоваться конкретными правами и что помощь беженцам не должна быть лишь вопросом международной благотворительности и политической выгоды. Конвенция налагает на ставшие ее участниками государства обязательства, основным из которых является так называемый принцип невысылки, касающийся обязательства стран, предоставляющих убежище, не возвращать беженцев против их воли на территорию, где они вполне обоснованно опасаются преследований.

Основную ответственность за защиту беженцев и оказание им помощи несут государства, в частности те, которые предоставляют убежище и в которых ищут защиты беженцы. Но и УВКБ ООН играет важную роль в том, чтобы содействовать соблюдению государствами Конвенции и контролировать этот процесс, уполномочивая их также предоставлять беженцам надлежащую защиту на своей территории.

Мандат УВКБ ООН предусматривает обеспечение международной защиты беженцев и решение касающихся их проблем. Традиционно варианты решений проблем беженцев подразделяются УВКБ ООН на три категории: добровольная репатриация, интеграция на местном уровне в стране, предоставляющей убежище, и переселение из страны убежища в третью страну. Как явствует из различных глав этой книги, в тот или иной период разной степени акцент делался на каждом из этих вариантов.

С 1950 года международное сообщество занималось проблемой беженцев последовательнее и более глобально, но в отношениях между различными

сторонами, участвовавшими в решении проблем вынужденного перемещения, всегда существовала напряженность. Эта напряженность особенно очевидна в отношениях УВКБ ООН с государствами. С одной стороны, государства являются партнерами УВКБ ООН. Они создали основу международного законодательства по беженцам, которым УВКБ ООН руководствуется в своей работе, они представлены в Исполнительном комитете УВКБ ООН, они предоставляют средства, без которых УВКБ ООН не могло бы осуществлять свою деятельность, и они дают согласие на операции УВКБ ООН на их территории. С другой стороны, УВКБ ООН зачастую приходится предъявлять государствам претензии за то, что их действия становятся причиной, вызывающей потоки беженцев, или за то, что они не предоставляют надлежащей защиты и помощи беженцам и лицам, ищущим убежища.

Полномочия и деятельность УВКБ ООН

Основные полномочия УВКБ ООН не изменялись с 1950 года. Защита беженцев и поиски путей решения проблем беженцев остаются главными задачами этой организации. Однако за последние 50 лет существенно изменилась среда, в которой работает УВКБ ООН, а также виды его деятельности.

Во-первых, значительно расширился масштаб операций УВКБ ООН. Первоначально эта организация занималась решением проблем примерно 400 тыс. беженцев, лишившихся дома в результате Второй мировой войны и все еще нуждавшихся в помощи. К 1996 году она уже оказывала помощь приблизительно 26 млн. человек. Кроме того, существенно возросли бюджет организации и численность ее персонала. В 1951 году бюджет УВКБ ООН составлял 300 тыс. долл. США, а его штат – 33 человека; к 1999 году бюджет превышал 1 млрд. долл. США, а работали в организации более 5 тыс. человек. УВКБ ООН также постоянно расширяло географию своей деятельности. Первоначально оно работало только в Европе; к 1999 году Управление имело отделения в 120 странах по всему миру.

Во-вторых, расширился диапазон операций, проводимых УВКБ ООН. На заре своего существования УВКБ ООН занималось в основном содействием переселению беженцев. По мере того как эта организация начала действовать в других частях света, она оказалась вовлеченной в широкий круг других мероприятий. В их число входит предоставление материальной поддержки, такой как снабжение продовольствием и обеспечение жильем, а также услуг в области здравоохранения, образования и прочих сферах социальной защиты. Стремясь избежать недифференцированного отношения к беженцам, УВКБ ООН разработало также специальные программы оказания помощи конкретным группам людей, таким как женщины и дети, подростки, пожилые, лица, страдающие от последствий травм, а также лица с физическими недостатками.

В-третьих, постоянно растет круг получающих помощь от УВКБ ООН. На протяжении всей истории существования УВКБ ООН действовало главным образом как организация по защите беженцев. Тем не менее они не единственные ее бенефициары. С годами организация разработала программы содействия другим категориям лиц, в том числе перемещенным в пределах своих государств, возвратившимся в родные места (беженцам или внутренне перемещенным ли-

цам), ищущим убежища (еще не получившим официального статуса), апатридам, группам населения, пострадавшим от боевых действий, и другим.

Расширение сферы деятельности УВКБ ООН, охватывающей помимо беженцев и другие категории населения, находится в полном соответствии с Уставом этой организации. В статье 1 УВКБ ООН поручается изыскать “окончательное разрешение проблемы беженцев”, в то время как в статье 9 предусматривается, что эта организация “занимается такими другими видами деятельности... которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей”. С тех пор ряд резолюций Генеральной Ассамблеи обеспечили правовую основу для многих видов деятельности УВКБ ООН, касающихся других групп населения помимо беженцев.

В-четвертых, существенно возросло число международных учреждений и организаций, участвующих в осуществлении программ, целью которых является защита беженцев и других перемещенных лиц, а также оказание им помощи. В начале 50-х годов партнеры УВКБ ООН были немногочисленны. К 1999 году в число его партнеров-исполнителей входило свыше 500 неправительственных организаций (НПО). Кроме того, Генеральный секретарь ООН все чаще обращался к УВКБ ООН с просьбой действовать в качестве ведущего гуманитарного учреждения ООН в чрезвычайных ситуациях. Помимо этого УВКБ ООН стало работать вместе с другими учреждениями ООН, силами ООН по поддержанию мира, другими многонациональными вооруженными силами, региональными и правозащитными организациями, а также с целым рядом других международных и национальных структур.

В-пятых, организация все чаще действует в районах, где обстановка нестабильна и быстро изменяется, а также там, где еще продолжаются вооруженные конфликты. Первоначально УВКБ ООН работало только в предоставляющих убежище странах, безопасных и не затронутых вооруженными конфликтами. В настоящее время сотрудники УВКБ ООН часто оказываются в эпицентре боевых действий. Вследствие этого они подвергаются новым опасностям, а перед организацией встает целый круг новых проблем.

Деятельность УВКБ ООН в первые годы его существования иногда характеризуется как реакция на определенные события, ориентированная на предоставление убежища, направленная конкретно на беженцев². Реакция, так как УВКБ ООН занималось проблемами беженцев преимущественно в предоставляющей убежище стране. Ориентированная на предоставление убежища, потому что усилия были сосредоточены на мероприятиях, проводившихся в предоставляющей убежище стране, и считалось, что ответственность за решение проблем беженцев лежит на странах, принимающих беженцев, а не на тех странах, которые они покидают. Направленная конкретно на беженцев, поскольку УВКБ ООН в основном не занималось вопросами других форм вынужденного перемещения.

Деятельность УВКБ ООН в последние годы, в особенности после окончания “холодной войны”, напротив, характеризуется как упреждающая, ориентирующаяся на страну происхождения и целостная. Упреждающая, так как организация со значительно большей готовностью принимала участие в мероприятиях, целью которых было предотвращение нарушений прав человека и возникновения ситуаций, которые чреваты перемещением населения. Ориентирующаяся на страну происхождения, поскольку в стратегии УВКБ ООН все больший упор делается не только на обязанности принимающих стран, но так

же и на обязательства стран, которые беженцы покидают. Целостная, потому что организация стремится содействовать внедрению более комплексного подхода к проблеме вынужденного перемещения. Этот подход рассчитан на более длительную перспективу и принимает во внимание потребности не только беженцев, но и внутренне перемещенных лиц, лиц, возвратившихся в родные места, лиц, ищущих убежища, апатридов и других.

История вынужденного перемещения

В этой книге делается попытка изложить не историю УВКБ ООН как учреждения, а общую историю вынужденного перемещения за 50 лет, прошедших с основания УВКБ ООН. Большое место в книге отведено кризисам, во время которых УВКБ ООН играло ключевую роль в удовлетворении потребностей беженцев и других перемещенных лиц. Но в ней рассматриваются и такие группы, как палестинцы (большинство из которых подпадают под мандат Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ) и тибетские беженцы в Индии, участие УВКБ ООН в обеспечении защиты и содействия которым было незначительным. Во всех главах книги делаются попытки описать не только бедственное положение людей, вынужденных покинуть свои дома, но и политическую ситуацию, спровоцировавшую их перемещение, политическую реакцию в связи с этим на международном уровне, изменения в мерах, принимаемых на политическом и практическом уровнях правительствами, гуманитарными организациями и другими структурами.

Цель книги состоит не в том, чтобы дать исчерпывающий отчет обо всех передвижениях беженцев и других перемещенных лиц за последние 50 лет. Вместо этого в ней проводится анализ ряда конкретных ситуаций. При анализе каждой из них освещаются определенные аспекты вынужденного перемещения и показывается, как те или иные события повлияли на развитие таких организаций, как УВКБ ООН. Преимущество этого подхода заключается в том, что он дает возможность подвергнуть подробному рассмотрению конкретные ситуации, связанные с вынужденным перемещением. Недостаток же его состоит в том, что при этом лишь кратко упоминаются или не упоминаются вовсе ряд имеющих важное значение ситуаций и некоторые общие вопросы.

В книге охватывается период по 31 декабря 1999 года. События, произошедшие после этой даты, не обсуждаются и не упоминаются, если иное не оговаривается особо. В целом книга построена по хронологическому принципу, хотя отдельные главы посвящены конкретным регионам или общим вопросам. В основу книги легли отчеты сотрудников УВКБ ООН – очевидцев событий; при ее составлении широко использовались архивы УВКБ ООН, ряд интервью с людьми, не входящими в состав организации, а также немало изданий, многие из которых упоминаются в примечаниях и в перечне дополнительной литературы. Для описания раннего этапа существования организации в книге широко используется значительный двухтомный труд Луизы Холборн *Refugees: A Problem of our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951–1972* (*Беженцы: проблема нашего времени – работа Верховного комиссара Организации Объединенных Наций, 1951–1972 годы*)³.

Первые годы: работа в Европе

Глава 1 начинается с краткого упоминания о предшественниках УВКБ ООН, в том числе о первом Верховном комиссаре по делам беженцев времен Лиги Наций – Фритьофе Нансене, Администрации помощи и восстановления Объединенных Наций (ЮНРРА, 1943–1947 годы) и Международной организации по делам беженцев (МОБ, 1947–1952 годы). В этой главе рассматриваются создание УВКБ ООН и разногласия по вопросу о целях организации, а также Конференция полномочных представителей, которая состоялась в июле 1951 года и привела к принятию Конвенции ООН о статусе беженцев.

На протяжении 50-х годов УВКБ ООН уделяло основное внимание беженцам в Европе. Поскольку создание УВКБ ООН совпало по времени с началом “холодной войны”, в то время решение проблем беженцев было связано в основном с их переселением. Несомненно, когда создавалось УВКБ ООН и принималась Конвенция ООН о статусе беженцев, правительства западных стран имели в виду людей, спасающихся бегством от коммунистических режимов. Поскольку отношения между Востоком и Западом в те годы были напряженными, первые свои шаги УВКБ ООН делало с осторожностью. В основном его деятельность ограничивалась Западной Европой и работой правового характера, например помощью европейским правительствам в принятии законодательства и процедурных норм для осуществления Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев.

Первой крупной проблемой, которую пришлось решать УВКБ ООН, был исход приблизительно 200 тыс. беженцев из Венгрии в 1956 году, после того как Советский Союз подавил венгерское восстание. Этот связанный с беженцами кризис был урегулирован путем переселения большинства беженцев в страны Запада. В то время УВКБ ООН было организацией, работавшей почти исключительно в Европе и мало помогавшей, например, сотням тысяч китайских беженцев, прибывших в Гонконг, или жителям Тибета, которые в 50-х годах бежали в Индию. В первые годы существования УВКБ ООН практически оставляло за рамками своей работы события, происходившие за пределами Европы, за исключением помощи, которую оно оказывало европейским беженцам, попавшим в бедственное положение в Шанхае, который они не могли покинуть из-за революции в Китае.

Шестидесятые и семидесятые годы

В главе 2 обсуждается процесс деколонизации в Африке, набравший силу в 60-е годы. Этот процесс ознаменовал новый этап деятельности УВКБ ООН, когда Европа перестала быть в центре ее внимания. В частности, эта организация приняла участие в оказании помощи беженцам из Алжира во время войны за независимость, направлявшимся в Марокко и Тунис. После того как в 1962 году Алжир обрел независимость от Франции, в страну вернулись около 250 тыс. беженцев. Это было первой операцией по массовой репатриации, в которой принимало участие УВКБ ООН. Далее в этой главе рассматриваются другие случаи вынужденного перемещения в странах Африки к югу от Сахары, в частности уделяется внимание роли УВКБ ООН в оказании помощи беженцам из Руанды в Конго и других странах.

Эти беженцы во многом отличались от тех, которые имелись в виду в Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев. В большинстве случаев это были люди, покинувшие свои дома не из-за опасений стать жертвами преследования, но из-за войн и насилия, связанных с процессом деколонизации. Большинство из них не стремились к интеграции в предоставившей им убежище стране, а хотели репатрироваться, когда их страны обретали независимость или когда обстановка становилась более безопасной. Вместо того чтобы рассматривать конкретные дела отдельных беженцев, УВКБ ООН теперь стало заниматься массовыми потоками беженцев.

В этой главе рассказывается, как в 1967 году географические и временные рамки Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев были упразднены новым Протоколом, который сделал ее универсально применимой. В 1969 году Организация африканского единства приняла собственную региональную конвенцию по беженцам, в которой определение понятия “беженец” было расширено, с тем чтобы охватить не только людей, спасающихся бегством от преследования, но и бегущих от войны и межобщинного насилия.

Обращаясь к Южной Азии, глава 3 рассматривает кризис с беженцами в Бангладеш, в связи с которым УВКБ ООН впервые стало работать на Индийском субконтиненте. В 1971 году война, в результате которой Бангладеш обрела независимость, заставила, по оценкам, 10 млн. жителей Бангладеш бежать в Индию. Во второй половине XX века это было самое крупномасштабное единовременное перемещение беженцев. До сего времени это наиболее значительная гуманитарная чрезвычайная ситуация, в урегулировании которой принимало участие УВКБ ООН. Во время кризиса Генеральный секретарь ООН призвал эту организацию выступать в роли координационного центра гуманитарной помощи, оказываемой по линии ООН и других международных организаций. Позже на этой основе возникла концепция “ведущего учреждения”, которая широко использовалась в более поздние годы. После окончания боевых действий УВКБ ООН содействовало организации массовой репатриации беженцев в Бангладеш. Большинство беженцев вернулись домой к концу февраля 1972 года. В 1973 году УВКБ ООН также принимало участие в организации передвижения многочисленных групп людей между Бангладеш и Пакистаном – одного из самых масштабных обменов населением в истории.

В основном в этой главе освещается кризис с беженцами в Бангладеш, но также кратко описывается положение тибетских беженцев в Индии, участие УВКБ ООН в судьбе народности рохинджа, бежавшей из Бирмы в Бангладеш, а также роль УВКБ ООН в содействии лицам азиатского происхождения, изгнанным в 1972 году из Уганды президентом Иди Амином.

Расширение защиты беженцев

В главе 4 описывается перемещение беженцев из Камбоджи, Лаоса и Вьетнама в результате произошедших там в середине 70-х годов политических потрясений. Исход населения из Индокитая продолжался более двух десятилетий, и за это время свои страны покинули более 3 млн. человек. В отличие от связанных с беженцами из Алжира и Бангладеш кризисов, за которыми последовали крупномасштабные операции по репатриации, предпочтительным вариантом для

большинства индокитайских беженцев было признано переселение, как и в случае беженцев из Европы в 50-х годах. Всего при содействии УВКБ ООН в других странах осели около 2 млн. человек из Индокитая – только в Соединенных Штатах около 1,3 млн. человек.

УВКБ ООН играло ведущую роль в оказании содействия беженцам в течение всего этого крупномасштабного и продолжительного кризиса. За это время организация значительно расширила спектр проводимых ею мероприятий – участвовала в сооружении лагерей для камбоджийских, лаосских и вьетнамских беженцев и в управлении ими, а также помогала в разработке новых мер по борьбе с пиратством и спасению людей на море для защиты вьетнамских “людей в лодках”. С 1975 по 1980 год бюджет УВКБ ООН возрос с 76 млн. долл. США до 510 млн. долл. США, а число его сотрудников более чем удвоилось.

В 80-е годы обеспокоенность правительств западных стран стала вызывать численность выходцев из Индокитая, прибывающих в их страны. Все чаще эти люди стали рассматриваться скорее как экономические мигранты, чем как беженцы. Под давлением со стороны этих правительств государства региона со временем приняли меры для ограничения выезда и содействия репатриации. Исход из Индокитая послужил своего рода лакмусовой бумажкой для определения пределов готовности западных государств предоставлять убежище, даже если речь идет о людях, бегущих от коммунистических режимов.

В главе 5 речь идет о 80-х годах, когда “холодная война” стала более ожесточенной, а вовлеченность сверхдержав в различных регионах мира в гражданские войны превратила их в непрекращающиеся заочные противостояния. Эти конфликты вызвали новые волны беженцев и перемещенных лиц, особенно в регионе Африканского Рога, в Азии и Центральной Америке. В этот период наибольшее число людей бежало из Афганистана. После вторжения советских войск в эту страну в 1979 году война в конечном счете вынудила более 6 млн. афганцев искать убежища в Иране и Пакистане.

Это десятилетие отмечено возникновением крупных лагерей беженцев. При предоставлении убежища государства руководствовались четко выраженными стратегическими интересами, но практически не были заинтересованы в нахождении долгосрочных и устойчивых вариантов решения проблем беженцев. Более того, беженцы использовались в качестве пешек в геополитических играх – для дестабилизации режимов и провоцирования восстаний в странах их происхождения. Так было с афганскими моджахедами в Пакистане, камбоджийскими “красными кхмерами” в Таиланде, эритрейской и эфиопской оппозицией, базировавшимися в Судане, а также повстанцами в Центральной Америке. Именно в это десятилетие получил распространение термин “беженец-воин”.

В 80-е годы УВКБ ООН продолжало стремительно расширяться, впервые одновременно принимая меры в отношении крупномасштабных чрезвычайных ситуаций на трех континентах. Из-за напряженной атмосферы “холодной войны” УВКБ ООН приходилось работать в высшей степени в политизированной обстановке. В этот период организация также принимала большее чем когда-либо участие в оказании содействия жителям районов, принимающих беженцев.

В этой главе рассматривается также первый крупный опыт работы УВКБ ООН в Южной Америке. Результатом свержения избранного демократическим путем правительства Сальвадора Альенде в Чили в 1973 году и установления режима военной хунты в Аргентине в 1974 году стало появление тысяч бежен-

цев. В обоих случаях значительные их группы осели в Европе, Северной Америке и других частях света.

В главе 6 описывается оптимизм, сопровождавший окончание “холодной войны”. Был проведен ряд крупномасштабных операций по репатриации, и появились надежды на то, что станет возможным найти долгосрочные решения проблем беженцев в мире. Начиная с 1989 года в Намибии, Камбодже, Сальвадоре, Гватемале и Мозамбике осуществляется ряд операций ООН в области миростроительства. УВКБ ООН играло существенную роль в содействии добровольной репатриации. В этой главе рассказывается, как, в отличие от предыдущих операций по репатриации, где участие УВКБ ООН заканчивалось вскоре после возвращения беженцев в свои страны, в Камбодже, Мозамбике и Сальвадоре функции УВКБ ООН были расширены и организация принимала участие в проведении целого спектра мер по защите лиц, возвращающихся в родные места, а также других групп населения и по оказании им помощи в реинтеграции и восстановлении жизненного уклада.

Проблемы предоставления убежища

В главе 7 речь идет об изменении стратегий предоставления убежища в промышленно развитых странах, причем внимание уделяется в основном странам Европы и Северной Америки. В 80-х и 90-х годах в эти страны стали прибывать большие группы людей, ищущих убежища, и подозрения относительно мотивов многих из этих людей заставили правительства принимать все более жесткие меры для того, чтобы препятствовать их въезду. Большая часть главы посвящена описанию воздействия на лиц, ищущих убежища, мер, которые принимают европейские страны, с тем чтобы упорядочить свою политику и процедуры предоставления убежища. Далее в главе рассматривается эволюция стратегий предоставления убежища в таких странах, как Австралия, Новая Зеландия и Япония.

Изменения в законодательстве, которые были произведены в промышленно развитых странах, значительно затруднили для ищущих убежища лиц доступ к процедурам получения убежища и достижения безопасности. В главе рассматривается ряд вопросов, в том числе нелегальная торговля людьми и их контрабандная перевозка, дети, не сопровождаемые взрослыми, и семьи, которые часто подолгу содержатся в центрах заключения, а также трудности, с которыми нередко сталкиваются беженцы в попытках воссоединения семей. Политика, направленная на то, чтобы помешать мигрантам, не имеющим на это законных оснований, проникнуть в промышленно развитые страны, во многих случаях привела к размыванию и так достаточно проблематичного различия между беженцами и экономическими мигрантами. В результате такого рода политика нередко приводит к тому, что беженцев считают людьми, стремящимися обойти закон.

В главе признается, что государства вполне законны в своем праве ограничивать доступ на свою территорию, но подчеркивается, что у них есть и международные обязательства по предоставлению защиты лицам, спасающимся от преследования в их собственных странах. Утверждается, что необходимо сохранить основополагающее право искать убежища, провозглашенное Конвенцией ООН 1951 года о статусе беженцев.

После “холодной войны”

В главе 8 рассматриваются массовые перемещения населения после распада в 1991 году Советского Союза, а также некоторые из сложных взаимосвязей между миграцией и вынужденным перемещением. В 90-х годах до 9 млн. человек были вынуждены покинуть родные места. В число этих перемещений включаются и репатриации людей, оказавшихся за пределами “родины” после возникновения новых государственных границ, а также возвращение тысяч людей, депортированных по приказу Иосифа Сталина в 40-х годах.

В первой половине 90-х годов также появились потоки беженцев и перемещенных лиц в результате межэтнических и сепаратистских вооруженных конфликтов в Закавказье и Центральной Азии, что заставило УВКБ ООН проводить крупномасштабные операции по оказанию им помощи. В главе описывается армяно-азербайджанский конфликт в Нагорном Карабахе, конфликты в автономных республиках на территории Грузии – Абхазии и Южной Осетии, а также гражданская война в Таджикистане. В ней также идет речь о перемещениях населения, вызванных конфликтом в Чечне во второй половине 90-х годов, вследствие чего УВКБ ООН стало проводить опасные и сложные операции по оказанию помощи на Северном Кавказе.

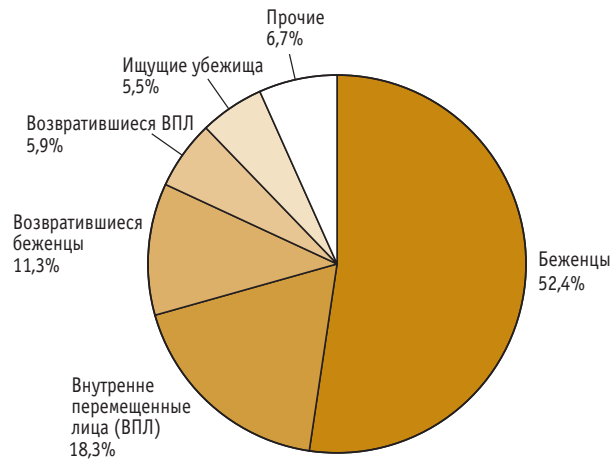
Потрясения 90-х годов привели к стремительному расширению функций УВКБ ООН и проводимых им операций, поскольку международное сообщество зачастую ждало от этой организации решения ряда самых болезненных проблем. УВКБ ООН приходилось действовать в условиях непрекращающихся вооруженных конфликтов, оно больше чем когда-либо работало бок о бок с силами ООН по поддержанию мира и с другими многонациональными вооруженными силами. Эта организация стала также принимать все более активное участие в оказании содействия внутренне перемещенным лицам и другим группам населения, затронутым войной.

В главе 9 внимание сосредоточивается на двух основных чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, в 90-х годах, в ходе которых УВКБ ООН координировало крупномасштабные операции по оказанию помощи, тесно сотрудничая с многонациональными вооруженными силами. Первая из них – это массовое бегство курдов из северной части Ирака в 1991 году после подавления правительством Ирака восстания, имевшего место по окончании войны в Персидском заливе. Из-за отказа правительства Турции предоставить убежище иракским курдам коалиционным силам под предводительством США пришлось организовать широкую операцию по оказанию помощи людям, блокированным на горных перевалах на границе между Ираком и Турцией. Впоследствии коалиционные силы создали для них “безопасное пристанище” на севере Ирака. Эта операция по оказанию помощи, управление которой затем перешло к УВКБ ООН, ознаменовала начало нового этапа в деятельности этой организации, когда в “странах происхождения” ведется более интенсивная работа, чем в “странах убежища”.

Вторая крупномасштабная чрезвычайная ситуация имела место на Балканах. Сопряженный с насилием распад Югославии, начавшийся в 1991 году, привел в Европе к самому крупному со времен Второй мировой войны кризису, связанному с беженцами. В этой главе описываются дилеммы, возникавшие перед УВКБ ООН и другими гуманитарными организациями, которые сталкивались

Общая численность населения, входящего в сферу ответственности УВКБ ООН, на 31 декабря 1999 года*
(всего 22,3 млн.)

Рисунок 0.1



* См. подробности и разъяснения в Приложении 2.

с “этническими чистками”, трудности при организации защиты уязвимого гражданского населения в районах активных боевых действий, а также решение международного сообщества создать “безопасные зоны” в Боснии и Герцеговине, которое привело в конечном счете к трагедии при взятии Сребреницы и Жепы в 1995 году.

На всем протяжении боевых действий в Боснии УВКБ ООН занималось координацией масштабной операции по оказанию чрезвычайной помощи. Гуманитарные организации сталкивались с многочисленными препятствиями при получении доступа к уязвимым группам населения. Сотрудники этих организаций подвергались серьезной опасности, а многие были ранены или убиты. В значительной степени возглавлявшаяся УВКБ ООН гуманитарная операция заменила собой другие виды политических и военных мероприятий. Далее в главе описываются первые четыре года после заключения в 1995 году Дейтонского мирного соглашения: за этот период путем репатриации удалось сделать лишь очень небольшое для того, чтобы обратить вспять процесс разделения по этническому признаку.

В главе 9 также описывается связанный с беженцами кризис, разразившийся на Балканах в 1999 году, когда около 800 тыс. косовских албанцев бежали в Албанию и бывшую югославскую Республику Македонию (БЮР Македонию). В ней рассматриваются попытки УВКБ ООН осуществлять координацию международной помощи беженцам, тенденция увеличения масштабов двусторонней помощи, роль возглавляемых НАТО вооруженных сил в сооружении лагерей беженцев и в оказании других видов поддержки гуманитарной операции, а также программа “гуманитарной эвакуации”, проводившаяся для того, чтобы перевести беженцев из БЮР Македонии в третьи страны. Далее в главе дается оценка положения, сложившегося в Косово с июня 1999 года, когда Союзная Республика Югославия официально приняла мирный план, согласно

которому все ее военные, полицейские и военизированные силы вышли из этой провинции, а возглавляемые НАТО силы были размещены в Косово. На протяжении трех месяцев в результате процесса, получившего название “обратная этническая чистка”, Косово покинули около 200 тыс. сербов и представителей других меньшинств.

В связи с чрезвычайными ситуациями в 90-х годах, связанными с беженцами в Африке, в главе 10 описывается исход 2 млн. руандийцев в Заир, Танзанию, Бурунди и Уганду после геноцида в Руанде в 1994 году. В основном рассматривается ситуация в Заире (в 1997 году переименованном в Демократическую Республику Конго) и в Танзании, причем описываются многочисленные дилеммы, с которыми сталкивались УВКБ ООН и другие гуманитарные организации при попытках оказания помощи беженцам в лагерях, которые в основном контролировались членами бывшего правительства и армии Руанды, прежде всего ответственными за организацию ставшего причиной бегства геноцида. В главе разъясняется, как многие из беженцев в лагерях практически удерживались в качестве политических заложников и как они использовались в качестве “живого щита” теми, кто осуществлял геноцид. УВКБ ООН предпринимало различные попытки с целью способствовать безопасности беженцев и придать управлению лагерями гражданский и гуманитарный характер. В главе показывается, как политизация или милитаризация лагерей и поселений беженцев может привести к вооруженным нападениям и вылазкам в соседние страны, что, в свою очередь, способно дестабилизировать обстановку региона в целом.

В главах 9 и 10 также приводятся краткие описания других крупномасштабных чрезвычайных ситуаций 90-х годов, в том числе конфликта в Сомали, приведшего к массовому перемещению и рассеянию населения по миру, связанного с беженцами кризиса в Восточном Тиморе в 1999 году, а также чрезвычайных ситуаций в Западной Африке, связанных с беженцами. В этих главах также рассматриваются стратегии, проводимые по отношению к внутренне перемещенным лицам, вопрос о международном уголовном правосудии, проблема военизированных лагерей беженцев, а также вопрос, касающийся беженцев и пандемии СПИДа.

В заключение в главе 11 рассматриваются некоторые проблемы XXI века – процесс глобализации, изменяющаяся природа конфликтов, растущая сложность перемещений населения и новые формы гуманитарных действий. В частности, там анализируется эволюция роли УВКБ ООН в удовлетворении потребностей беженцев, внутренне перемещенных лиц и других групп населения. Особое внимание в этой главе уделяется насущной необходимости найти долгосрочные решения проблем вынужденного перемещения, причем подчеркивается, что международный мир и стабильность зависят от безопасности людей.