

# БЕЖЕНЦЫ И МИРОВОЕ СООБЩЕСТВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Ольга Зайцева

**В**опрос о положении беженцев сегодня без преувеличения один из наиболее острых и болезненных, ибо затрагивает коренные интересы того или иного народа или государства. Через его призму рассматривается значительная часть внешне- и внутривополитических проблем страны, а предлагаемые рецепты по его решению, хотим мы того или нет, уже давно стали мерилем демократичности, патриотизма и иных достоинств и недостатков нынешних политиков. Кроме того, проблемы, рождаемые современными миграционными потоками, имеют множество международных аспектов, налагая свой, подчас мрачный отпечаток на политические отношения государств. Проблема беженцев, ставшая реальностью нашей жизни, имеет свои исторические корни. Миграционные потоки всегда существовали, как существовали всегда конфликты, заставлявшие сотни тысяч людей срывать с обжитых мест. Лишенные доступа к средствам социальной и правовой защиты, которую призвано обеспечивать государство, беженцы оказались наиболее уязвимой группой населения. Это обнажило перед международным сообществом необходимость принятия специальных мер для облегчения их бедственного положения.

Убежденность в том, что международное сообщество, а не отдельные правительства или частные благотворительные организации должно обеспечивать защиту беженцев и находить решения их проблем, берет свое начало со времен деятельности Лиги Наций. Когда в 1920 г. была основана Лига Наций, мир по-прежнему испытывал последствия Первой мировой войны, Русской революции и крушения Османской империи, что привело к массовым перемещениям людей в Европе и Малой Азии. Помимо военнопленных, Первая мировая война оставила в наследство 1,5 млн беженцев и перемещенных лиц, разбросанных в целом ряде стран. Осенью 1931 г. с целью создания координационного центра для согласования усилий по оказанию помощи Лига Наций назначила известного исследователя Ф. Нансена первым Верховным комиссаром по делам беженцев. Именно ему принадлежит идея разработки международнопризнанных проездных документов для беженцев, позднее получивших название “паспорта Нансена”. Они стали настоящим событием в деле помощи беженцам и перемещенным лицам, обеспечив возможность тысячам людей вернуться домой или обосноваться в другой стране. Начиная с решения проблемы выдачи удостоверений личности и проездных документов, меры по обеспечению защиты беженцев становились со временем все более всесторонними, охватив широкий круг вопросов, имеющих исключительно важное значение. В 1945 г. на смену Лиге Наций пришла Организация Объединенных Наций, и начался новый исторический этап в решении проблемы беженцев.

В 1948 г. ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека в качестве “основы свободы, справедливости и всеобщего мира”. Согласно Всеобщей декларации все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, “без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального и социального происхождения...”. Особенно актуально тема защиты прав человека стала звучать в отношении беженцев, людей, ставших жертвами преследований и вынужденных покинуть свою страну.

Организация Объединенных Наций с момента своего создания признавала, что задача заботы о беженцах является вопросом, вызывающим озабоченность на международном уровне, и что в соответствии с Уставом сообщество должно взять на себя коллективную ответственность за преследуемых лиц. В этой связи Генеральная Ассамблея ООН на своей 1-й сессии приняла резолюцию, заложившую основу деятельности ООН в поддержку беженцев. Был учрежден и новый орган, Международная организация по делам беженцев (МОБ), мандат которой заключался в том, чтобы обеспечить защиту тех групп беженцев, которые были признаны таковыми Лигой Наций, а также одной новой категории — 21 млн беженцев, разбросанных по всей Европе в результате последствий Второй мировой войны.

В 1951 г. на смену МОБ пришло Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). В Уставе УВКБ, принятом в резолюции Генеральной Ассамблеи в декабре 1950 г., изложены обязанности Управления, среди которых наиболее важными являются “обеспечение защиты беженцев в международном масштабе ... и ... поиск долгосрочных решений проблем беженцев”.

Ключевую роль в деятельности УВКБ играет Конвенция 1951 г. о статусе беженцев. Она представляет собой имеющий обязательную силу договор и является основой международного законодательства в отношении беженцев. Однако сфера охвата Конвенции первоначально была ограничена лицами, которые стали беженцами в результате событий, происходивших до 1 января 1951 г. Последние десятилетия показали, что проблема беженцев связана не только со Второй мировой войной и ее непосредственными последствиями. По мере возникновения новых групп беженцев все более настоятельной становилась необходимость изменить положения Конвенции, чтобы сделать ее применимой к новым ситуациям, касающимся беженцев. Подлинно универсальный характер проблема приобрела в 1967 г., когда в силу вступил Протокол, где была отменена ограничительная временная оговорка — 1951 г.

Проблема беженцев — не просто страница истории. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан отмечает: “...жизнь миллионов людей на планете все

Ольга Зайцева — студентка факультета международных отношений Белорусского государственного университета, победительница конкурса, посвященного проблемам беженцев, который проводился Центром по изучению ООН в 1998 г.

еще омрачена насилием. В одних частях мира государства прекратили свое существование в результате внутренних или межобщинных конфликтов, лишив своих граждан сколько-нибудь эффективной защиты, в других — безопасность людей находится под угрозой из-за нежелания правительств действовать в интересах своего населения... такая ситуация не позволяет миллионам людей осуществить одно из основных прав человека — право на безопасную и мирную жизнь в своем доме”. А потому на пороге XXI столетия деятельность УВКБ представляется как никогда важной.

Современная международная миграция населения представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны развития общества, будь то экономика или политика, демографические процессы или национальные отношения. Сегодня УВКБ занимается судьбами более 23 млн человек в 143 странах. Эта цифра впечатляет сама по себе, но особый драматизм ситуации придает то, что за каждым фактом, показателем стоят человеческие судьбы, переживания, горести, страдания людей. Поэтому работа с беженцами требует не только средств, материальных ресурсов, но и душевности. Она сродни милосердию, где пострадавшему оказывают материальную и моральную поддержку, проявляют внимание и сочувствие к попавшему в тяжелое положение человеку. Чрезвычайно важным представляется и быстрое реагирование на возникающие крупномасштабные потоки беженцев. С начала 90-х гг. УВКБ не раз приходилось проводить сложнейшие операции, непосредственно связанные с такого рода явлениями. Они включали массовое бегство 1,8 млн иракских курдов в Иран и на границу между Турцией и Ираком; войну, которая привела к появлению почти 4 млн беженцев, перемещенных лиц и других жертв в бывшей Югославии; прибытие около 330 000 беженцев в Кению, главным образом из Сомали; массовое бегство около 260 000 беженцев из Мьянмы в Бангладеш; поток почти 250 000 беженцев из Того в Бенин и Гану. Кроме того, в связи с кризисной ситуацией в Закавказье и Средней Азии УВКБ направляло туда спецгруппы быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации для оказания помощи почти 1,5 млн перемещенных лиц в Армении, Азербайджане и Таджикистане.

Очевидно, что такие масштабные операции нуждаются в достаточном финансировании. Первоначально считалось, что материальные аспекты оказания помощи беженцам являются обязанностью правительства, которое предоставляет убежище. Однако поскольку значительное число возникших недавно мировых потоков беженцев произошло в наименее развитых странах, УВКБ взяло на себя роль по координации материальной помощи беженцам, возвращающимся лицам, и, в конкретных случаях, перемещенным лицам. Хотя эта функция не упомянута в Уставе организации, она стала одной из основных задач наряду с предоставлением защиты и оказанием содействия в принятии решений. В процессе поиска долгосрочных решений проблем беженцев УВКБ стремится помочь тем, кто желает вернуться домой. В тех случаях, когда репатриация представляется невозможной, оно помогает интеграции беженцев в странах убежища, а если и это не удается — расселяет их в других странах. В этой свя-

зи хотелось бы подчеркнуть чрезвычайную важность сотрудничества УВКБ с другими членами международного сообщества. Большую роль играют и региональные инициативы. Так, положения, содержащиеся в Конвенции ОАЕ (Организация африканского единства) и Картахенской декларации (государства Центральной Америки и Мексика) распространили международную защиту на значительное число лиц, на которых, возможно, не распространялось действие Конвенции 1951 г. Расширение термина “беженец” с учетом соображений регионального характера придало необходимую гибкость международным мерам в интересах людей, которые были вынуждены покинуть свои страны.

УВКБ широко использует опыт других организаций системы ООН в таких вопросах, как обеспечение продуктами питания (ФАО), здравоохранение (ВОЗ), образование (ЮНЕСКО), социальное обеспечение детей (ЮНИСЕФ) и профессионально-техническое обучение (МОТ). Опыт подтверждает, что успех в решении и предотвращении проблем беженцев во многом зависит от эффективности координации всех соответствующих участников, в том числе правительственных, межправительственных и неправительственных учреждений.

Необходимо также отметить, что карта географического присутствия УВКБ в мире меняется быстрыми темпами по мере возникновения новых ситуаций, касающихся беженцев, или появления возможностей для нахождения решений в отношении проблем беженцев.

Как уже говорилось выше, в сфере деятельности УВКБ находятся 25 млн человек, из них 40 % беженцев приходится на страны Африки, 30 % — Азии; 60 % внутренних перемещенных лиц, которым УВКБ оказало помощь, находятся в бывшей Югославии и 30 % — в странах СНГ.

Положение этой категории лиц в странах СНГ стало одним из наиболее острых аспектов современной глобальной проблемы беженцев.

Возникновение в начале 90-х гг. целого ряда новых независимых государств стало причиной резкого обострения проблемы беженцев и перемещенных лиц на территории бывшего СССР. К основным причинам, вынуждающим людей покинуть место своего жительства, следует отнести дискриминацию и нарушение прав некоренных национальностей, возникшие в результате “развития” законодательства в государствах нового зарубежья. Кроме того, экономический кризис, сопровождавшийся сокращением рабочих мест, банкротством предприятий и резким социальным расслоением населения, привел к дестабилизирующим процессам в этих государствах и, как следствие, к значительному росту миграционных потоков. Отдельно необходимо выделить возникновение межнациональных конфликтов. Исход некоренных национальностей осуществлялся в большинстве случаев весьма болезненно и жестоко, что нередко приводило к осложнению отношений между государствами. Северный Кавказ является сегодня наиболее конфликтным регионом Российской Федерации, что обусловлено критическим накоплением здесь противоречий в сфере национального устройства и межэтнических отношений. Осложняется обстановка и в среднеазиатских республиках бывшего СССР. Сегодня даже в от-

носителем “спокойных” ранее Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане нарастает напряженность, вызванная дискриминацией русскоязычного населения. Вызывает тревогу и ситуация в странах Балтии. Очевидно, что мы стоим перед наисложнейшей проблемой, в которой, с одной стороны, присутствует острая нехватка финансовых средств, а с другой — отсутствие эффективных рецептов урегулирования множющихся межэтнических конфликтов. Во многом сложность проблемы связана и с тем, что любая дискуссия по проблеме беженцев органично и неизбежно выливается в спор по основному вопросу — национальному, одному из самых взрывных и сложных в современном мире. Положение усугубляется и тем обстоятельством, что партии различных ориентаций активно эксплуатируют тему беженцев в своей политической борьбе. Накал не утихающих споров по этому вопросу настолько велик, что в ход идут самые радикальные аргументы. Так, очевидная невозможность быстрых и действенных решений расценивается как непатриотичность руководства, нежелание на деле заботиться о гражданах, брошенных на произвол судьбы.

Важную роль в гармонизации межнациональных отношений, создании основ соблюдения обще-

признанных стандартов в области прав человека призваны сыграть опыт и авторитет УВКБ и, безусловно, региональные организации. Подтверждением тому служит состоявшаяся не так давно конференция стран СНГ по проблеме беженцев. Такого рода инициативы свидетельствуют о том, что в СНГ наконец-то осознали необходимость разумного ограничения процесса суверенизации, и при правильном подходе они могут стать одной из несущих опор политической и экономической стабильности на пространстве бывшего СССР, что не раз подчеркивалось специалистами УВКБ. В последнее время особое внимание УВКБ уделяет профилактическим мерам в странах, где начинают появляться беженцы или есть вероятность их появления в будущем. Зачастую эти меры предпринимаются в рамках усилий ООН по поддержанию мира или миротворчеству.

Деятельность УВКБ, дважды отмеченная Нобелевской премией мира, признается мировым сообществом как содействующая делу защиты основных прав человека. УВКБ, как составная часть структуры Организации Объединенных Наций, способствует формированию нового мира. Мира, который сулит безопасность, стабильное политическое, экономическое и духовное развитие.