

АФРИКАНСКИЙ ВЕКТОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ В НАЧАЛЕ 1980-х гг.

Андрей Селиванов

Проанализированы документы Организации Объединенных Наций (доклады Верховного комиссара по делам беженцев и Генерального секретаря). Выделены основные направления деятельности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН): от оказания чрезвычайной помощи беженцам в Африке до активного использования долговременных решений (в первую очередь добровольной репатриации). Сделаны выводы о том, что две международные конференции по оказанию помощи беженцам не привели к ожидаемым результатам. При этом роль УВКБ ООН по решению проблемы беженцев в Африке в целом следует оценивать положительно.

Ключевые слова: Африка; беженцы; миграция; УВКБ ООН.

«The African Direction of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Early 1980s» (Andrey Selivanov)

United Nations documents (reports of the High Commissioner for Refugees and the Secretary-General) are analysed. The main directions of the activities of the Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) are highlighted: from emergency assistance to refugees in Africa to active using of durable solutions (primarily voluntary repatriation). It is concluded that the two international conferences on refugee assistance in Africa did not lead to the expected results. However, the role of UNHCR in addressing the refugee problem in Africa should generally be assessed positively.

Keywords: Africa; migration; refugees; UNHCR.

Африканское направление в белорусских исторических исследованиях недостаточно хорошо развито, при этом континент в последнее время является одним из важнейших векторов международного сотрудничества нашего государства. Поэтому для эффективного взаимодействия с африканскими государствами необходимо тщательно изучать историю части света, подавляющее большинство стран которой получили независимость во второй половине XX в. При этом важно понимать, что серьезным элементом африканской истории являются потоки беженцев и мигрантов, вызванные внутри- и межгосударственными конфликтами. Большинство конфликтов началось с процессов деколонизации в 1950-е гг. Международное сотрудничество играло важную роль как в урегулировании конфликтов, так и в решении проблем миграции и беженцев.

В данной статье была поставлена цель охарактеризовать африканское направление деятельности УВКБ ООН в первой половине 1980-х гг. Для достижения данной цели следует оценить ситуацию с беженцами в Африке в

рассматриваемый период, показать роль УВКБ ООН в оказании им помощи, в том числе и путем организации международной поддержки Африке. При подготовке статьи были использованы в основном документы Организации Объединенных Наций.

Автор статьи уже обращался к международным мероприятиям по решению проблемы беженцев в Африке в XX в. [14]. Важными элементами взаимодействия государств и международных организаций являются две африканские конференции 1981 и 1984 гг.

Кроме того, отметим, что русскоязычная историография как по международному сотрудничеству в решении миграционных проблем в целом, так и по деятельности УВКБ ООН в Африке в рассматриваемый период достаточно скудна. Так, можно обратить внимание лишь на коллективную монографию [12]. Среди англоязычных авторов следует выделить, в первую очередь, А. Бетса, который достаточно подробно проанализировал деятельность УВКБ ООН в разных регионах мира, в том числе в Африке [15].

Автор:

Селиванов Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент, докторант кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: selivanych@bsu.by
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Author:

Selivanov Andrey — Candidate of History, Associate Professor, Doctorant of the Department of International Relations of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: selivanych@bsu.by
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

Обращаясь к рассматриваемому периоду, отметим доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев на 36-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1981 г.), где подчеркнуты «вызывающие удовлетворение примеры добровольной репатриации, особенно приятным и радостным событием явилось возвращение бывших зимбабвийских беженцев на свою родину, недавно обретшую независимость» [6, с. 1].

Кроме того, показаны «положительные сдвиги... в решении проблем беженцев на основе добровольной репатриации или натурализации. Это, в частности, относится к Африке...» [6, с. 1].

В документе также обращено внимание на региональное сотрудничество. В 1980 г. по рекомендации Арушской конференции 1979 г. была создана Рабочая группа Организации африканского единства и УВКБ ООН. В докладе подчеркнуто, что она «обеспечила конструктивное рассмотрение различных важных вопросов, связанных с правовой защитой беженцев в Африке» [6, с. 1]. Отмечено, что 1970-е гг. характеризовались постепенным увеличением количества беженцев на африканском континенте, которое за десятилетие выросло с 750 тыс. до 5 млн человек [6, с. 23].

Важно обратить внимание на утверждение в данном докладе, что «Африка вступила в 80-е годы с пониманием проблем беженцев» [6, с. 23]. Это заключалось в том, что большинство африканских государств без каких-либо ограничений принимали беженцев, несмотря на их значительные потоки, активно применяли принцип невысылки [6, с. 23].

Аналогичный подход прослеживается и в докладе Объединенной инспекционной группы о роли УВКБ ООН в Африке. Интересна формулировка, приведенная в данном докладе: «Положение беженцев в Африке характеризуется одной положительной чертой, которая заслуживает особого упоминания: “Твой гость — твой король”, — это известный в регионе афоризм, который точно передает традиционное африканское гостеприимство и взаимовыручку во времена невзгод» [13, с. 4].

Известно, что наиболее острой проблема беженцев в Африке в рассматриваемый период была в регионе Африканского Рога и соседних с ним странах, а также на юге континента.

В соответствии с данными, приведенными в тексте доклада Верховного комиссара ООН по делам беженцев Генеральной Ассамблеи 1981 г., ситуация с беженцами в Африке по состоянию на конец 1980 г. по странам представлена в табл. 1.

Данные таблицы свидетельствуют о количестве беженцев в Африке в 3 млн человек. Однако, как было отмечено ранее, в докладе говорится о 5 млн беженцев. К сожалению, подтверждения численности 5 млн человек

после анализа текста доклада не обнаружено. Можно предполагать, что в течение 1980 г. оказывалась помощь еще 2 млн беженцев, которые не учтены в данной статистике. При этом уже в следующем докладе Верховного комиссара 1982 г. фраза звучит несколько по-другому: «Страны Африки по-прежнему предоставляют убежище приблизительно 5 млн беженцев и перемещенных лиц» [5, с. 21]. Возможно, в упомянутой статистике учитывались и внутренне перемещенные лица.

В то же время в уже упомянутом докладе Объединенной инспекционной группы отмечено, что с 1980 г. «число беженцев в регионе ежегодно превышало в среднем три миллиона человек» [13, с. 3].

В докладе 1982 г. появилась информация о сахарских беженцах в Алжире в количестве 150 000 человек. Статистика УВКБ ООН по беженцам в Африке по состоянию на конец 1981 г. приведена в табл. 2. Общее количество беженцев по данным этой таблицы также несколько превышало 3 млн человек [5, с. 22—23].

С 1983 г. структура доклада поменялась: к сожалению, в нем перестала публиковаться информация о ситуации с беженцами и деятельности по ее разрешению в конкретных африканских государствах. Появилась скупая сводка под названием «Ситуация в Африке» [1—4].

Следует отметить важность Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке, которая прошла в Женеве 9—10 апреля 1981 г. Мероприятие преследовало следующие цели: 1) сосредоточить внимание на тяжелом положении беженцев в Африке; 2) мобилизовать дополнительные ресурсы для программ помощи беженцам в Африке; 3) помочь странам убежища нести бремя, налагаемое на них большим количеством беженцев [5, с. 22].

Важным предложением стал сбор средств для решения проблем беженцев на континенте. Так, было объявлено о выделении 560 млн дол. США. При этом отмечалось, что «секретариат Конференции составил документ... в котором содержатся все предложения... В этих предложениях содержится призыв об оказании помощи на общую сумму в 893 126 792,00 дол. США» [11, с. 6, 14].

Интересно, что в докладе Верховного комиссара ООН по делам беженцев Генеральной Ассамблеи отмечено, что «Конференции удалось привлечь внимание мировой общественности к судьбе беженцев в Африке и проблемам стран, предоставляющих убежище, в результате чего были объявлены взносы на вспомоществование в размере около 574 млн дол. США. Эти средства позволили частично финансировать осуществляемые в настоящее время программы для беженцев в Африке на 1981/1982 годы» [5, с. 22]. Несколько странно выглядит различие сумм. Кроме того,

Ситуация с беженцами в Африке по состоянию на конец 1980 г.

Страна	Всего беженцев, чел.	Основные страны исхода	Примечание
Ангола	73 000	Намибия, Заир, ЮАР	—
Ботсвана	1300	Ангола, ЮАР, Намибия	22 441 беженец добровольно репатриирован в Зимбабве
Джибути	25 000	Эфиопия	Присутствует значительная неустановленная группа беженцев в городских районах
Египет	5500		
Эфиопия	11 000	Судан	В 1979—1980 гг. помощь оказана около 300 000 человек
Кения	5800	Уганда	—
Лесото	10 000	ЮАР	
Мозамбик	150 000 (начало 1980 г.)	—	Примерно 28 000 зимбабвийских беженцев были репатриированы с помощью УВКБ ООН, значительное число беженцев вернулись на родину самостоятельно
Сомали	1 200 000	Эфиопия	—
Судан	480 000	Эфиопия, Уганда, Чад, Заир	
Свазиленд	Более 5000	ЮАР	
Уганда	113 000	Руанда	
Камерун	110 000	Чад	
Танзания	156 000	Бурунди, Заир	
Заир	До 400 000	Ангола, Уганда, Руанда, Замбия	
Замбия	36 000	Ангола, Намибия, Заир, ЮАР	
Другие страны	Более 250 000	—	

Источники: [6, с. 24—44].

не совсем понятен тезис о частичной финансируемости программ для беженцев. Так, например, в докладе указано, что состоялись консультации с донорами по вопросу «обязательств и взносов». Из полученных ответов явствует, что некоторые обязательства правительств-доноров являются той частью их взносов для программ различных организаций, которая будет направлена на программы оказания помощи беженцам в Африке» [10, с. 5]. Там же отмечено, что ЮНИСЕФ и Всемирная продовольственная программа не получали средств в рамках обязательств, принятых на конференции [10, с. 5—6].

Кроме того, как отмечает А. Беттс, конференция «в итоге не смогла удовлетворить принимающие государства в Африке, не оправдав их ожиданий в отношении дополнительных ресурсов» [15, р. 8].

По докладом Верховного комиссара ООН по делам беженцев Генеральной Ассамблеи была составлена сводная таблица (табл. 3) расходов УВКБ ООН на решение проблем беженцев в Африке.

В докладе 1982 г. отмечено, что УВКБ ООН совместно с правительствами принимающих государств старались осуществить программы оказания временной помощи, санитар-

ных услуг и удовлетворения минимальных продовольственных потребностей. Важным элементом помощи в разных странах стало также содействие беженцам в самообеспечении, самозанятости (например, в сельском хозяйстве), образовании [5, с. 21—44]. Верховный комиссар отметил значение долговременных решений проблемы беженцев, в первую очередь добровольной репатриации [5, с. 21]. В 1981 г. для решения вопросов размещения беженцев в принимающих странах было направлено более 97 млн дол. США. Почти 3,6 млн дол. США было предназначено для образования беженцев, 3,7 млн дол. США — для оказания помощи южной части Африки [5, с. 22].

Данные доклада 1983 г. свидетельствуют о развитии вектора добровольной репатриации в 1982 г.: отмечены завершение программы репатриации беженцев из Чада и расширение программы помощи беженцам, возвращающимся в Эфиопию, а также обсуждение создания ряда других проектов возвращения в родные страны. УВКБ ООН «по-прежнему осуществляло проекты по содействию самообеспечению, деятельности в области самопомощи и по обеспечению занятости, приносящей доход, в рамках основных программ» [3, с. 33].

Таблица 2

Ситуация с беженцами в Африке по состоянию на конец 1981 г.

Страна	Всего беженцев, чел.	Основные страны исхода	Примечание	
Алжир	150 000	Западная Сахара	—	
Ангола	73 000	Намибия, Заир, ЮАР		
Ботсвана	1300	Ангола, ЮАР, Намибия		
Бурунди	234 600	—	Была достигнута договоренность ограничить мероприятия по оказанию помощи группой около 50 000 человек, проживающих в сельских поселениях	
Чад	150 000 (репатрианты)	—	УВКБ ООН оказывало помощь еще 50 000 внутренних переселенцев	
Джибути	31 600	Эфиопия	—	
Египет	5500			
Эфиопия	11 000	Судан		
Кения	3400	Руанда, Уганда		
Лесото	10 000	ЮАР		
Марокко	500	—		
Мозамбик	100	—		
Руанда	18 000	Бурунди		
Сомали	700 000	Эфиопия		Приведенные данные использовались в качестве основы для составления программы УВКБ ООН на 1982 г.
Судан	550 000	Эфиопия, Уганда, Чад, Заир		—
Свазиленд	5600	ЮАР		
Уганда	113 000	Руанда		
Камерун	110 000	Чад		
Танзания	164 000	Бурунди, Заир		
Заир	До 365 000	Ангола, Уганда, Руанда, Замбия		
Замбия	40 500	Ангола, Намибия, Заир, ЮАР		
Зимбабве	111	ЮАР		
Другие страны	400 000	—		

Источник: [5, с. 21–44].

Таблица 3

**Общие расходы фондов УВКБ ООН
на решение проблемы беженцев в Африке, тыс. дол. США**

Год	Регулярный бюджет	Общие программы	Специальные программы	Всего
1980	—	100 099,3	70 791,3	170 890,6
1981	—	111 161,6	55 270,4	166 432,0
1982	3118,9	103 492,7	31 219,4	137 831,0
1983	3533,0	114 796,5	38 235,1	156 564,6
1984	2962,0	131 553,1	46 639,6	181 154,7
1985	2882,7	96 984,3	128 802,9	228 669,9

Источники: [1, с. 55; 2, с. 35; 3, с. 36; 4, с. 61; 5, с. 93; 6, с. 94].

Примечание. Данные по 1980 г. приведены для справки.

Следует также обратить внимание на пункт доклада, в котором было отмечено начало подготовки второй международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке. Так, упоминалось принятие Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1982 г. резолюции 37/197 с просьбой Генеральному секретарю о созыве в

1984 г. совместно с Организацией африканского единства и Верховным комиссаром ООН по делам беженцев второй международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке. Указывалось, что «подготовительная работа к Конференции ведется быстрыми темпами. Разрабатываются проекты, предусма-

тривающие непосредственную помощь беженцам, входящим в компетенцию УВКБ ООН, и кроме того, программы помощи, координируемые ПРООН и направленные на усиление инфраструктуры в странах, предоставляющих убежище» [3, с. 2].

В 1983 г. Управление усилило работу в рамках долгосрочных решений проблем беженцев в Африке. При этом УВКБ ООН старалось переходить от программ решения насущных вопросов обслуживания и поддержки к программам содействию добровольной репатриации или при наличии возможностей к расселению на местах. Как отмечено в докладе Верховного комиссара, «характерной чертой разработки программ УВКБ ООН в Африке в 1983 г. являлась подготовка всеобъемлющих планов действий в отношении основных программных областей для обеспечения достижения политических целей на координированной основе». При этом первостепенными вопросами оставались проблемы самообеспечения беженцев, получения доходов, образования и пр. Так, например, среди важнейших событий года выделена добровольная репатриация примерно 12 000 эфиопских беженцев из Джибути [4, с. 35].

К сожалению, в 1984 г. на африканском континенте разразилась серьезная засуха, главным образом в регионе Африканского Рога и прилегающих районах. Результатом стало смещение усилий с поиска долгосрочных решений на осуществление программ оказанию чрезвычайной помощи. При этом отмечено, что во второй половине года «Верховный комиссар был вынужден обратиться со специальным призывом начать осуществление программ по оказанию чрезвычайной помощи в целях спасения» пострадавших лиц, которых поддерживает УВКБ ООН в Сомали, Судане, Центральноафриканской Республике и Эфиопии [1, с. 31].

Важным событием деятельности УВКБ ООН на континенте стала вторая Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке, прошедшая 9–11 июля 1984 г. При ее подготовке отмечалось, что первая конференция «не смогла мобилизовать дополнительную помощь, в которой нуждаются пострадавшие страны, с тем чтобы помочь в укреплении их потенциала для облегчения тяжелого бремени, ложащегося на экономику этих стран в результате присутствия большого количества беженцев» [8, с. 5].

В докладе Верховного комиссара ООН по делам беженцев «было предложено и включено в официальную документацию 128 проектов на сумму приблизительно 362 млн дол. США» [9, с. 5], а также были «объявлены взносы на сумму 18 531 828 дол.» [9, с. 19].

Представляется интересным положение доклада Верховного комиссара ООН по делам беженцев 1986 г.: «К концу отчетного периода значительное число проектов, учрежденных в

рамках второй Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке, находилось в стадии осуществления или пересмотра для реализации на более позднем этапе» [2, с. 23].

Кроме того, обратим внимание на доклад Объединенной инспекционной группы о роли УВКБ ООН в Африке. В нем указано, что в ноябре 1984 г. благодаря усилиям Генерального секретаря ООН был создан Отдел чрезвычайных операций в Африке. В результате его деятельности в связи с обострением чрезвычайного положения в Африке некоторые ресурсы, которые планировалось задействовать в рамках программ второй конференции по Африке, были ограничены [13, с. 23–24]. Это негативно сказалось на реализации мероприятий по результатам конференции.

Программа, принятая по результатам конференции, и с точки зрения ее организации была воспринята как раздробленная между УВКБ ООН, Программой развития ООН и Организацией африканского единства (каждая структура несла ответственность за осуществление разных групп проектов) [13, с. 26].

В докладе Генерального секретаря в 1988 г. по вопросу второй Международной конференции отмечено, что значительная часть связанной с проектами деятельности «была приостановлена, поскольку международное сообщество предпринимало меры по ликвидации последствий засухи 1984–1985 годов в странах Африки». В дальнейшем ряд проектов был продолжен, «однако степень внимания, уделявшегося странам южной части Африки, не отвечала надеждам Конференции» [7, с. 3–4]. Интересно, что в этом докладе стоимость проектов, которые финансировались из Целевого фонда конференции, по состоянию на 15 апреля 1988 г., составила 6,6 млн дол. США [7, с. 14–15]. Безусловно, можно учитывать еще и Целевой фонд Программы развития ООН для помощи в осуществлении связанных с беженцами проектов развития в Африке и, возможно, другие проекты, но при этом заявленную сумму 362 млн дол. США вряд ли можно получить.

Все это дает основания исследователям утверждать, что, вторая конференция потерпела неудачу [15, р. 12].

Увеличение расходов УВКБ ООН в 1985 г. на оказание помощи беженцам также связано с засухой и ее последствиями: расходы, связанные с оказанием данной программы чрезвычайной помощи, составили 77,76 млн дол. США [2, с. 22]. При этом должное внимание уделялось и долговременным решениям (в первую очередь добровольной репатриации).

Таким образом, африканское направление деятельности УВКБ ООН в первой половине 1980-х гг. предусматривало оказание экстренной помощи беженцам (питание, медицинское обеспечение, образование и доступ к возмож-

ности заработать средства). К сожалению, засуха 1984—1985 гг. не позволила развивать вопросы долгосрочных решений, в первую очередь добровольной репатриации. Инициативы проектов и программ, которые были приняты в рамках двух международных конфе-

ренций, не получили необходимого развития. Признавая положительную роль УВКБ ООН в преодолении кризисов с беженцами, следует указать при этом на неспособность международного сообщества справиться с кризисами в Африке.

Список использованных источников

1. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/40/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/98926>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
2. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/41/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/122279>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
3. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/38/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/62150>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
4. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/39/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/69290>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
5. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/37/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/36695>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
6. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/36/12 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/23447>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
7. Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке: докл. Генерального секретаря: док. ООН А/43/533 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/47356>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
8. Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке: докл. Генерального секретаря: док. ООН А/38/526 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/56529>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
9. Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке: докл. Генерального секретаря: док. ООН А/39/402 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/697019>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
10. Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке: докл. Генерального секретаря: док. ООН А/37/522 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/37440>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
11. Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке: докл. Генерального секретаря: док. ООН А/36/316 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/21577>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
12. Миграции в Африке / отв. ред. О. З. Муштук. — М.: Восточ. лит., 1994. — 190 с.
13. Роль Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Африке: записка Генерального секретаря: док. ООН А/41/380 [Электронный ресурс] // Цифровая библиотека ООН. — Режим доступа: <<https://digitallibrary.un.org/record/118965>>. — Дата доступа: 01.03.2023.
14. Селиванов, А. В. Краткий анализ резолюций Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам беженцев в XX в. / А. В. Селиванов // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Вып. 10. — Минск: БГУ, 2022. — С. 57—70. (<https://doi.org/10.33581/2311-9470-2022-10-57-70>)
15. Betts, A. International cooperation and the targeting of development assistance for refugee solutions: Lessons from the 1980s: New Issues in Refugee Research: Working Paper N 107 / A. Betts. — Geneva: UNHCR, 2004. — 20 p. [Electronic resource] // Refworld. — Mode of access: <<https://www.refworld.org/docid/4ff2a5172.html>>. — Date of access: 01.03.2023.

Статья поступила в редакцию 23 июня 2023 г.