

**АФРИКАНСКИЕ БЕЖЕНЦЫ:  
КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМА СТАТУСА**

**Модибо Мамаду Конате**

Кафедра политических наук  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается проблема определения беженца как юридического и социального понятия, а также критерии статуса беженца применительно к африканским реалиям. Указывается, что для определения статуса беженцев часто отсутствуют четкие критерии. В частности, невозможно отделить беженцев за пределы своей страны от внутренних мигрантов, поскольку зачастую и теми, и другими руководят одни и те же факторы. Главный критерий определения беженцев, скорее, следует искать в факте ухода из места постоянного жительства по причинам дальнейшей невозможности оставаться на месте.

**Ключевые слова:** африканские беженцы, юридический и социальный статус, перемещенные лица, иммигранты, внутренние мигранты.

После окончания Второй мировой войны возникла проблема беженцев-европейцев, которые спаслись от боевых действий и последовавших событий. Характеризуя положение беженцев, в 1951 г. была принята специальная Конвенция ООН о статусе беженцев в качестве составной части Декларации прав человека от 1948 г., зафиксировавшая основные всеобщие правовые нормы и принципы защиты беженцев, перечень предоставляемых им гарантий, социальных и экономических прав [7. С. 37]. Конвенция 1951 г. определяет беженцев как лиц, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или из-за политических убеждений находятся вне страны, гражданами которой являются. В этом документе излагаются минимальные нормы обращения с беженцами и вводится основополагающий принцип «запрещения принудительного возвращения», который защищает последних от выдворения в страну, где их жизнь или свобода будут подвергаться риску.

Традиционно проблема беженцев связывалась главным образом со страной, откуда они бежали. Главная задача Конвенции 1951 г. заключалась в защите спасшихся бегством диссидентов — жертв тоталитарных режимов, установившихся в странах Восточной Европы. В 1967 г. был выработан Протокол, призванный распространить действие Конвенции 1951 г. на беженцев, появление которых явилось результатом более поздних событий в других частях мира.

К концу 80-х гг. XX в. Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. были ратифицированы примерно 100 государствами мира. Однако многие страны отказались подписать эти документы. Другие (например, Уганда, Кения и Танзания) не соблюдают их, а каких-либо возможностей заставить соблюдать положения Конвенции и Протокола международное сообщество не имеет. Помимо Конвенции 1951 г., Протокола 1967 г. и еще 30 других международных соглашений о беженцах было разработано около 20 региональных документов по этому вопросу.

Часто на практике бывает очень сложно провести четкое различие между понятиями «беженец» и «иммигрант». Поэтому появляются своеобразные уточняющие термины. Многие страны квалифицируют лиц, ищущих убежища, с помощью синонимического ряда: «беженцы де-факто», «политические беженцы», «политические или экономические иммигранты», «нелегальные иммигранты», «перемещенные за границу лица», «мандатные беженцы», «челночные беженцы», «кочующие беженцы», «экологические беженцы», «беженцы военного времени» и т.д. Несовершенство терминологии, которая до сих пор употребляется в отношении беженцев, обусловлено различными определениями, которые даны данному контингенту в международных документах (Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г.).

Сами беженцы не всегда стремятся воспользоваться своим правом получить статус беженца. Разумеется, некоторые лица, ищущие убежища, могут доказать, что они имеют «обоснованные опасения стать жертвой преследований», однако не хотят обращаться с просьбой о предоставлении им статуса беженцев. Некоторые из них полагают, что такая просьба с их стороны повлечет за собой неприятности для оставшихся на родине родственников. Другие хотели бы вернуться домой, как только позволят обстоятельства, и не желают предпринимать никаких действий, которые поставили бы под угрозу их возвращение.

Применительно к Африке наиболее широкой сферой действия в этой области обладает Конвенция организации африканского единства (ОАЕ), принятая на VI сессии Ассамблеи глав государств и правительств в 1969 г. Признавая, что многие в Африке вынуждены покинуть собственную страну по иным мотивам, нежели преследование, она гласит: «...,Беженец“ означает любое лицо, которое в силу вполне обоснованного опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или по своим политическим убеждениям находится вне страны, гражданином которой он является... Термин „беженец“ распространяется также на любое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, вынуждено покинуть свое обычное местожительство и искать убежища за пределами страны» [9. С. 51].

С тех пор сформулированное ОАЕ определение понятия «беженец» используется не только в Африке, но и во многих других частях мира. Именно в конвенции ОАЕ дается, как считают многие специалисты по международному праву, наиболее приближенное к реальности определение понятия «беженец». Если под угрозой находится жизнь, свобода или безопасность человека, то не имеет значения, является ли эта угроза результатом преследования или иной формы опасности, такой, например, как вооруженный конфликт. Однако в действительности многие положения Конвенции находят применение либо ограниченно, либо не используются вообще из-за отсутствия, прежде всего, экономических возможностей у подавляющего большинства африканских государств. При этом следует принимать во внимание, что даже в стране, предоставившей убежище, беженцы не всегда находятся в безопасности.

В некоторых странах Африки беженцы подлежат обязательному призыву в вооруженные силы государства, предоставившего им убежище, или в нерегулярные воинские формирования. На континенте очень часто подвергается нападкам даже основополагающий принцип «запрещения принудительного возвращения». Так, правительства Уганды, Кении и Танзании на протяжении 80-х годов XX века «обменялись» беженцами, чтобы бросить своих политических противников в заключение или даже казнить [8. С. 120]. Некоторые страны добиваются того же результата неофициальными путями. Не имея необходимых ресурсов и возможностей заниматься проблемами, вызванными притоком беженцев, ряд правительств африканских стран прибегает к их репатриации или угрожает ею. Так, по данным организации Международная амнистия, многие эфиопские беженцы в 70-е — 80-е годы истекшего века были репатриированы из Джибути.

Ущерб, наносимый внезапным перемещением, может оказывать длительное психологическое воздействие на беженцев. У них появляется болезненное ощущение собственной неполноценности. Это способствует тому, что у людей возникает недоверие к властям и подозрительность к тем, кто предлагает помощь. Многие чувствуют себя виновными в том, что покинули родную страну, и у них развивается чувство острой ностальгии. Подобные ощущения усиливаются вследствие опасных условий существования в изгнании и жизнью в специальных лагерях для беженцев, где люди, принадлежащие к различным этническим группам, придерживающиеся различных конфессий и политических взглядов, вынуждены сосуществовать. Пища, климат и окружающая среда в лагерях и других пунктах проживания беженцев могут оказаться совершенно непривычными для них. Нередко они вообще лишены возможности действовать по собственной воле [2. С. 93]. Некоторые не могут доказать, что имеют обоснованные опасения оказаться жертвой преследований в своей стране. А для получения статуса беженца властям стран-реципиентов необходимо убедиться в существовании как объективных, так и субъективных элементов таких опасений. Поэтому иммиграционные власти стран-реципиентов, особенно промышленно развитых, отказывают в предоставлении убежища некоторым африканским претендентам, а некоторых относят к экономическим мигрантам.

Истоки разных толкований мотивов беженства и вообще перемещенных лиц коренятся в том, что на юридическом уровне признается право любого человека на получение убежища, однако оно не обязывает государства предоставлять его. В международном праве предоставление убежища рассматривается как вопрос, относящийся к компетенции суверенного государства, и, соответственно, его оставляют на усмотрение правительства. Даже тот, кто полностью подпадает под определение «беженец» в рамках Конвенции ООН, не может рассчитывать на обязательное убежище в той или иной стране. Не предусмотрено такое право и в других международных документах, касающихся прав человека. В статье 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. говорится о праве «искать убежище... и пользоваться этим убежищем», а не «искать и получать убежище» [4. С. 78]. Конвенция о беженцах ОАЕ 1969 г. ближе всего подходит к признанию такого права. В ней, в частности, говорится, что «государства — члены ОАЕ в рамках своих соответствующих законодательств предпринимают все возможные усилия для пре-

доставления беженцам убежища». Однако в этом определении нет упоминания, например, о внезапных экологических бедствиях или экономических кризисах.

С другой стороны, присвоение статуса «беженец» конкретному лицу вызывает негативную реакцию страны его исхода, так как свидетельствует о том, что в этой стране осуществляются преследования. Это частично объясняет причину, по которой в Конвенцию ОАЕ было включено положение, в соответствии с которым «предоставление убежища беженцам является миролюбивым гуманитарным действием и не должно рассматриваться как недружественный акт со стороны какого-либо государства-участника» [3. С. 89].

Кроме того, существуют и достаточно курьезные случаи. Так, по поступившим в мае 2004 г. сообщениям СМИ, в Сьерра-Леоне на алмазные прииски бежали чеченцы — бывшие члены незаконных вооруженных бандформирований в составе 16 человек. Формально они попадают под категорию «беженцы в Африке», но на деле пытаются скрыться в непроходимых джунглях от ответственности за совершенные на территории России преступления.

Между понятиями «беженец», «мигрант» и «перемещенное лицо» есть как различия, так и тесная связь. Например, люди, которым угрожает вынужденное переселение в своей стране, часто ищут убежище в качестве беженцев в соседних государствах. Но и там зачастую они вынуждены перемещаться с места на место под воздействием разных обстоятельств и факторов. Порой их даже подвергают насильственной репатриации. В результате одно перемещение влечет за собой зачастую ряд последующих. Перемещение беженцев происходит, как правило, внезапно и в стрессовых ситуациях, представляющих угрозу для их жизни и свободы. Обычно оно связано с утратой средств к существованию. Ясно, что добровольные мигранты имеют больше времени для обдуманного решения и, в конечном счете, могут улучшить свое социально-экономическое положение. Еще одно отличие беженцев от мигрантов состоит в том, что первые, как правило, не знают точно конечного пункта своего следования. В итоге они могут оказаться в таких местах, где у них нет близких людей, а местные жители настроены против их присутствия. Мигранты обычно едут туда, где уже живут их соплеменники, друзья или родственники, и существует спрос на рабочую силу их специализации. При этом такое перемещение может открыть для африканцев не ожидавшиеся ими возможности в плане трудоустройства и даже ведения бизнеса. Однако для большинства беженцев, мигрантов и перемещенных лиц переселение означает не расширение возможностей, а дальнейшее обнищание и все меньшую уверенность в завтрашнем дне,

В работе французского исследователя А. Бартоли «От теории к практике», опубликованной в сборнике «Жители-беженцы. От ссылки к возвращению», отмечается: «...Истинный вопрос заключается в статусе беженца. Деградация условий жизни, жертвой которых он стал в результате политики своей собственной страны, вынудившей его к изгнанию, ухудшается условиями приема, которые ставят его в положение между высланным и заложником» [6. С. 208]. Важно также отметить, что лица, перемещенные внутри собственной страны либо высланные за ее пределы, не могут требовать статуса беженцев. Их нужды полностью игнорируются международным сообществом.

В последние годы наметилась явная тенденция несоблюдения положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1961 г. африканскими странами, подписавшими их. Некоторые из них проводят политику так называемого «гуманитарного сдерживания», когда беженцы преднамеренно ставятся в условия, унижающие их человеческое достоинство. Их длительное время содержат под стражей, ограничивают свободу передвижения, разъединяют семьи, используют на принудительных физических работах. Большинство беженцев, оказавшихся в другой африканской стране, располагаются в специально оборудованных лагерях, созданных в сельских районах. Многие из них получают ту или иную гуманитарную помощь от различных международных организаций. Однако значительная часть беженцев лишена такого жилья и зачастую предоставлена сама себе. Так, по опубликованным данным, в конце 80-х годов XX века 50% беженцев в Африке не получали никакой международной помощи [4. С. 62]. Так, например, в Судане — одной из крупнейших стран-реципиентов на континенте — удельный вес беженцев, вовсе не получавших помощи, был еще выше.

В 2000 г. бюджетом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев предусматривалось выделение для беженцев в Танзании 31,6 млн долларов. Однако реальные ассигнования составили лишь 20,2 млн долларов. Хотя танзанийское правительство оказывает беженцам максимально возможную помощь, оно не в силах покрыть этот дефицит.

Следует отметить, что пребывание в специально организованных лагерях может дать определенные преимущества особо уязвимым беженцам, в частности, престарелым лицам и инвалидам. У беженцев, не попавших по разным причинам в лагерь, положение намного сложнее. Крестьяне не могут заняться привычным сельскохозяйственным трудом, торговцы из-за нехватки или полного отсутствия капитала лишены возможности открыть свое дело. Лица, имеющие образование и квалификацию, не могут найти работу в окрестностях. Детям негде учиться. Однако власти африканских стран-реципиентов предпочитают видеть прибывших беженцев именно в специальных лагерях, где они находятся под контролем, а не расселяющихся стихийно в среде своих одноплеменников, родственников и знакомых по стране исхода. Очень часто беженцы в лагерях страны-реципиента оказываются не только на положении совершенно бесправных людей, полностью исключенных из общественно-политической жизни, но и лишенных возможности распоряжаться собственной жизнью. В то же время они осознают, что их существование признается международным сообществом, которое может оказать то или иное воздействие на власти страны — их реципиента. Поэтому в большинстве случаев, как ни парадоксально, африканцы предпочитают статус беженца гражданству принявшей их страны. Так, в 1991 г. бурундийским беженцам, оказавшимся на территории Танзании, предложили вернуться в Бурунди, принять танзанийское гражданство, либо оставаться на положении беженцев. Большинство выбрало последний вариант и осталось в лагерях для беженцев.

Опасаясь превращения лагерей в очаги дестабилизации обстановки в странах-реципиентах, некоторые африканские государства вводят специальные ограничения в правах для беженцев и других иммигрантов. Так, в июне 1991 г. Танзания ввела специальный декрет, в соответствии с которым одним из условий выдачи

иностранцам разрешения на пребывание в лагерях беженцев является их обязательный отказ от проведения какой-либо подрывной деятельности в отношении как Танзании, так и соседних стран.

Беженцы, не попавшие по разным причинам в лагерь, находят себе трудовое применение обычно в неформальном секторе экономики страны-реципиента, абсорбционные возможности которого не безграничны. Вместе с тем, как показывает опыт ряда развитых стран, беженцы в некоторых случаях являются не только обузой для социальной сферы и экономики. Отдача от беженцев может превысить расходы на них, если им предоставляется возможность стать полезными членами общества. Иногда беженцы попадают не в лагерь, а в специально построенные сельскохозяйственные поселения, где они, получив земельные наделы, меняют свой статус и превращаются в земледельцев-фермеров страны-реципиента. Первоначально такие поселения создавались в Африке в начале 60-х годов XX в. для приема руандийских тутси, бежавших в Танзанию, Бурунди, Заир и Уганду. Первым стало поселение Бибве, открытое в 1961 г. в заирской провинции Киву. В 1978 г. в Африке насчитывалось около 60 таких поселений, большинство из которых было расположено в Бурунди, Танзании и Уганде. В 1990 г. более 140 поселений было открыто в восточной и южной Африке. Они приютили около четверти зарегистрированных на тот момент беженцев. В 1996 г. более 100 тысяч суданских беженцев, прибыв в Уганду, стали земледельцами многочисленных сельскохозяйственных поселений, расположенных на севере этой страны. В других случаях они становились наемными сельскохозяйственными рабочими или ремесленниками.

Люди, которые чаще всего становятся беженцами, обычно не имеют каких-либо накоплений, сбережений, запасов продовольствия. Многие из них принадлежат к меньшинствам, подвергающимся преследованиям со стороны диктаторских и авторитарных режимов. Кроме того, в сообществах беженцев находится значительное число людей, оказавшихся в особенно неблагоприятном положении — престарелых, инвалидов, вдов, детей, сирот. Следует также учитывать, что многие африканцы, покинувшие родные места, не пересекают национальных границ и формально не становятся беженцами, а остаются в своей стране. Причин этому много. Некоторые из них живут за сотни километров от ближайшей границы и не могут до нее добраться. Другие, несмотря ни на что, хотят остаться в своей стране, надеясь на родственников, друзей и соплеменников, рассчитывая вернуться домой после стабилизации обстановки. Такие мигранты формально попадают в категорию «перемещенные лица» или «внутренние беженцы». Они практически не учитываются национальной или международной статистикой, поэтому их численность может оцениваться лишь весьма приблизительно. К тому же «перемещенных лиц» весьма сложно отделить от такой категории, как «кочевники», и других экономических мигрантов. По опубликованным данным, к концу XX века численность «внутренних беженцев» составляла 13—16 млн человек, в том числе: в Судане — 4 млн, Анголе — 1,2 млн, Бурунди — до 1 млн, Сьерра-Леоне — 800 тыс. [1. С. 41].

Таким образом, определение статуса беженцев представляет собой международную проблему прежде всего потому, что невозможно выработать четкие критерии беженцев. Беженцев за пределы своей страны невозможно отделить от внутренних мигрантов, поскольку зачастую как теми, так и другими руководят одни и те же факторы и, несмотря на присутствие в собственной стране, перемещенные лица могут обладать условиями существования, сходными с теми, что их сограждане за пределами страны. Определение беженцев, скорее, следует искать в факте ухода из места постоянного жительства по причинам дальнейшей невозможности оставаться на месте.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Африка в контексте отношений Север — Юг. IX Конференция африканистов. Москва, 21—23 мая 2002. — М., 2007.
- [2] Беженцы в Африке. — М., 2004.
- [3] *Лилеев И.* Новый мировой порядок и проблемы африканской безопасности. — М., 2008. Миграции в Африке. — М., 2005.
- [4] African refugee crisis and US response. — Wash., 2008.
- [5] Les habitants-réfugiés. De l'exil au retour // Bartoli A. De la theorie a la pratique. — P., 2004. — P. 196—220.
- [6] L'action humanitaire de l'ONU. Les réfugiés dans le monde // Problèmes politiques et sociaux. — P. — Mars, 2003. — № 699.
- [7] *McGregor J.* Refugees and Environment // Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change. — L., 2009.
- [8] *Russet S., Jacobsen K., Stanley W.* International migration and development in Sub-Saharan Africa. — Vol. I. — Wash., 2007.

## AFRICAN REFUGEES: CRITERIA OF DEFINITION AND THE STATUS PROBLEM

**Modibo Mamadou Konate**

Political Sciences Chair  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198*

In the article the author regards the problems of definition of the refugee as a legal and social concept, and also criteria of the status of the refugee with reference to the African realities. It is underlined that for defining the status of refugees there are often no accurate criteria. In particular, it is impossible to separate refugees gone from the borders of the country from the internal migrants because both of them frequently are supervised by the same factors. The main criterion to define refugees, more likely, is to search in the fact of leaving from a permanent home place because of the further impossibility to remain there.

**Key words:** African refugees, legal and social status, displaced persons, immigrants, internal migrants.