

## КАРТАХЕНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ: ВКЛАД В ЗАЩИТУ БЕЖЕНЦЕВ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

© 2015 Агрба Эльза Лавриковна  
Российский университет дружбы народов  
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6  
E-mail: aisha.yes@mail.ru

Статья посвящена процессу принятия Картахенской декларации, созданию механизмов обеспечения правового статуса беженцев при поддержке мирового сообщества. Данная проблема актуальна в связи с событиями в мире на протяжении десятилетий. Рассматриваются вопросы правового регулирования статуса беженцев в Латинской Америке. Описывается недавнее празднование тридцатилетия Картахенской декларации.

*Ключевые слова:* международное право, беженец, международная защита, вынужденное перемещение, декларация, конфликт, интеграция беженцев.

Беженцы являются одной из самых уязвимых категорий населения. Официальная статистика свидетельствует, что ежегодно сотни тысяч людей покидают дома и страны проживания с целью спасения себя и своей семьи от преследований, вооруженных конфликтов и т.д.

Так, по данным Агентства ООН по делам беженцев в Российской Федерации, количество беженцев, находящихся в ведении УВКБ ООН, на конец 2012 г. составляло 15,4 млн. Число лиц, ищущих убежище, на конец 2012 г. - 937 тыс. Число лиц, перемещенных внутри страны, на конец 2012 г. - 28,8 млн. В 2012 г. УВКБ ООН обнаружило 3,34 млн лиц без гражданства в 72 странах мира. Однако общее число лиц без гражданства в мире, по оценкам, может быть более 10 млн<sup>1</sup>.

К решению проблемы лиц, нуждающихся в международной защите, необходимо подойти, прежде всего, комплексно, но ею не должны заниматься только сами государства. Должен быть создан действенный механизм обеспечения правового статуса этих категорий лиц при поддержке международного сообщества<sup>2</sup>.

Мировое сообщество обратилось к решению проблемы беженцев после Первой мировой войны, и, несмотря на столь длительную историю поиска своего решения, она не потеряла актуальности<sup>3</sup>.

Проблема беженцев и лиц, ищущих убежище, является многосторонней и носит глобальный характер. Любой подход к ее анализу должен быть всеобъемлющим и должен учитывать ключевые аспекты, в первую очередь, причины вынужденного перемещения граждан, а также раз-

работку необходимых мер реагирования в различных ситуациях. На это нацелены такие ключевые акты международного характера, как Конвенция о статусе беженцев<sup>4</sup>, Протокол, касающийся статуса беженцев<sup>5</sup>, Декларация о территориальном убежище<sup>6</sup> и другие документы, прямо или косвенно регламентирующие статус беженцев.

На необходимость решения проблемы беженцев неоднократно указывал в своих выступлениях Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, особенно в последнее время, в связи с ростом ксенофобских настроений в Европе и случаев дискриминации и насилия в отношении вновь прибывших<sup>7</sup>.

Основной целью данной работы является рассмотрение проблем правового регулирования беженцев в Латинской Америке, где в 1984 г. была принята Картахенская декларация о беженцах<sup>8</sup>, отметившая в 2014 г. свое тридцатилетие.

Принятие данного международного документа имеет свою историю. В 80-е гг. вспышки вооруженных конфликтов в странах Латинской и Центральной Америки стали причиной бегства миллионов людей.

Вскоре после создания в 1951 г. Агентства ООН по делам беженцев оно открыло свое первое скромное отделение в Латинской Америке. Однако лишь 20 лет спустя УВКБ ООН впервые столкнулось здесь с крупномасштабной кризисной ситуацией. Через девять дней после того, как в сентябре 1973 г. генерал Аугусто Пиночет сверг демократически избранного президента Чили Сальвадора Альенде, агентство открыло свое отделение в Сантьяго, столице страны. Сначала

задача УВКБ ООН заключалась в том, чтобы помочь тысячам беженцев, которые в свое время переехали в поисках убежища в Чили, где был прежде более благоприятный политический климат. Вскоре после этого УВКБ ООН стало оказывать помощь и тысячам чилийцев, спасавшихся от хаоса, охватившего уже их собственную страну<sup>9</sup>.

Указанная чрезвычайная ситуация все более обострялась, в Аргентине власть захватила военная хунта, и кризис назревал также далеко на севере, в ряде стран Центральной Америки. На протяжении десятилетий между землевладельческой элитой, придерживавшейся правых взглядов, и вконец обнищавшими, бесправными и безземельными крестьянами происходили постоянные столкновения. Позднее крестьян поддерживали в их борьбе студенты, профсоюзы и некоторые деятели католической церкви. Усугубил ситуацию пример Кубинской революции 1959 г.<sup>10</sup>

В 1979 г. кризис выплеснулся на международную арену. Никарагуанский диктатор Анастасио Сомоса Дебайле, которого десятилетиями поддерживали Соединенные Штаты, был свергнут. Два года спустя вспыхнули широкомасштабные конфликты в Сальвадоре и Гватемале. В регионе с населением 18 млн чел. множество мирных жителей было убито, а каждый девятый был вынужден бросить свое жилище и спасаться бегством.

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г. к ситуации оказались совершенно недостаточными, для того чтобы противостоять этим новым кризисам. Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г. являлась краеугольным камнем мандата УВКБ ООН по защите беженцев, однако она была в первую очередь направлена на оказание помощи перемещенным жителям Европы после окончания Второй мировой войны, и сам термин “беженец” определялся в ней слишком узко: под ним понималось лицо, бежавшее из своей страны “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений”.

На региональном уровне неоднократно проводились мероприятия, нацеленные на выработку оптимальных решений проблемы беженцев. Так, в 1981 г. в Мексике был организован Коллоквиум по вопросу об убежище и международной защите беженцев в Латинской Америке. Во время Коллоквиума по проблеме международ-

ной защиты беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, состоявшегося в ноябре 1984 г. в Картахене (Колумбия), специальной группой экспертов и представителей соответствующих государств была принята Картахенская декларация о беженцах (далее - Картахенская декларация).

По словам Леонардо Франко, одного из авторов Картахенской декларации и представителя УВКБ ООН в Мексике и Коста-Рике в тот бурный период, Декларация была новаторской и в других областях, таких как содействие интеграции беженцев в странах убежища и непосредственному участию беженцев в мирном урегулировании конфликта<sup>11</sup>.

После непродолжительных споров в конце встречи по поводу официального названия документа он был принят простым поднятием рук. “Никаких особых формальностей не было, и, покидая эту встречу, мы не считали, что добились чего-то выдающегося, - сказал Леонардо Франко. - Мы не сознавали, сколь важными для будущего были наши дискуссии”<sup>12</sup>.

В отличие от Женевской конвенции, Картахенская декларация не имеет обязательной силы. Это позволило затронутым конфликтами странам Латинской Америки принять данный документ более оперативно и без значительных политических разногласий, которые могли бы возникнуть в ином случае.

Несмотря на то, что данный документ был принят на коллоквиуме, организованном Картахенским университетом, Региональным центром по исследованию Третьего мира и УВКБ, его название и содержание выходило за рамки традиционных актов, вырабатываемых на встречах представителей неправительственных организаций. В документе рекомендовалось с учетом опыта, накопленного в Центральноамериканском регионе по проблемам беженцев, а также прецедента Конвенции ОАЕ 1969 г., рассмотреть вопрос о расширении понятия беженца, которое, включая элементы положения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., должно относиться к числу беженцев тех лиц, которые бежали из страны, “поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению правопорядка”. В нем подчеркивалось, что принцип non-refoulement

(принцип не-высылки), включающий запрещение отказа в пропуске через границу, является краеугольным камнем в международной защите прав беженцев. Неоднократные ссылки Генеральной Ассамблеи ОАГ на Картахенскую декларацию свидетельствуют о том, что в настоящее время она отражает позиции латиноамериканских государств и имеет статус международно-правового документа<sup>13</sup>, поскольку право не быть высланным с территории государства именно и составляет основу права на убежище, регулируемого Конвенцией<sup>14</sup>.

Несмотря на то, что Картахенская декларация о беженцах не имеет для государств обязательной юридической силы, она неоднократно получала одобрение Генеральной ассамблеи Организации американских государств. При этом большинство из них применяют в своей практике содержащееся в Картахенской декларации расширенное определение беженца. Наряду с нормами конституций о праве на убежище в большинстве стран действуют специальные акты о правовом статусе беженцев и перемещенных лиц, созданные на основе Картахенской декларации. Регулирование вопросов убежища входит составной частью в миграционное законодательство или законодательство о правовом режиме иностранцев.

Картахенская декларация расширила понятие “беженец” по сравнению с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. В ст. III Декларации сказано, что “вновь необходимо подтвердить, что с учетом опыта, накопленного в связи с массовыми потоками беженцев в Центральноамериканском регионе, необходимо рассмотреть вопрос о расширении понятия “беженец”, а также по возможности прецедент Конвенции ОАЕ (статья 1, пункт 2) и доктрину, применяемую в докладах Межамериканской комиссии по правам человека<sup>15</sup>. Таким образом, для применения в регионе следует рекомендовать понятие, которое, включая в себя элементы Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., относит к числу беженцев и тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка<sup>16</sup>.

Следует, однако, снова отметить, что Декларация не является международным договором, налагающим обязательства и ответственность на

стороны за их нарушение. В Декларации идет речь лишь о рекомендациях, которых необходимо придерживаться государствам - участникам Декларации при решении вопроса защиты беженцев. Тем не менее это несколько не умаляет ее значения для решения проблемы беженцев<sup>17</sup>.

В Картахенской декларации 1984 г. закреплено, что во всех случаях должен неукоснительно соблюдаться основополагающий принцип *non-refoulement*, включая пропуск через границу<sup>18</sup>. Этот принцип является императивным в отношении беженцев и при нынешнем состоянии международного права должен быть признан и соблюдаться в качестве нормы *jus cogens*<sup>19</sup>.

Как отмечается в научной литературе, с момента принятия Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и региональных актов, в том числе Картахенской декларации 1984 г., международное сообщество обозначило новый подход к решению проблемы беженцев, а именно - глобальный и более последовательный<sup>20</sup>.

Определение понятия беженца в приведенных международных документах, как правило, имеет и отдельно прописанные исключения. Так, в части определения международно-правового статуса беженца и определения понятия “беженец” Конвенция 1951 г. детально прописывает исключения, т.е. лиц, на которых указанный статус не распространяется. Это следующие категории лиц:

- добровольно воспользовавшиеся защитой страны своего гражданства;
- вновь добровольно приобретшие гражданство после его лишения;
- приобретшие новое гражданство и, соответственно, пользующиеся защитой страны своего нового гражданства;
- добровольно обосновавшиеся в стране, которую ранее покинули или вне пределов которой пребывали, опасаясь преследований;
- не могущие отказаться от защиты страны своего гражданства;
- с устраненными обстоятельствами признания беженцем;
- являясь лицом без гражданства, могущие вернуться в страну прежнего местожительства, ввиду устранения обстоятельств бегства.

Кроме того, положения Конвенции не распространяются на лиц, пользующихся защитой (помощью) органов или учреждений ООН, кроме Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Если данная защита (помощь) прекращена, до того как положение беженцев было окончательно урегулировано по резолюциям ГА ООН, они автоматически приобретают права, вытекающие из Конвенции 1951 г. Также положения Конвенции 1951 г. не распространяются на лиц, за которыми компетентные власти страны, где они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством данной страны.

Отдельно в Конвенции (ч. "в" ст. 1) выделены пункты нераспространения ее положений и действия на лиц, подозреваемых в совершении противоправных действий:

- совершили преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности (понимаемые в соответствии с международными актами);

- совершили тяжкое преступление вне страны, давшей им убежище, в том числе до того как они были допущены в эту страну как беженцы;

- виновны в деяниях, противоречащих целям и принципам ООН.

Международно-правовое понятие "беженец" формировалось из сложного взаимодействия небольшого количества формализованных позитивных критериев отнесения к данной категории и подробного и пространного перечня запретов на такое отнесение. При этом учитывалась широкая совокупность географических, правовых, политических и социальных факторов.

Анализируя формирование понятия "беженец" в международном праве, нетрудно прийти к выводу о том, что оно складывалось ситуативно, по следам мировых войн, вооруженных конфликтов и исходов вынужденных мигрантов, не имея при этом общей основы и концептуального единства.

В современном понимании к категории *беженец* следует отнести лиц в силу обоснованных опасений преследований по признакам расы, вероисповедания, гражданства, национальности, социальной принадлежности или политических убеждений:

- находящихся вне страны своей гражданской принадлежности;

- не могущих или не желающих пользоваться защитой этой страны;

- находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могущих или не желающих вернуться в нее.

В 2014 г. Картахенская декларация о беженцах отметила свое тридцатилетие. Данное мероприятие было проведено под названием "Картахена +30"<sup>21</sup>.

Мероприятие предназначалось для празднования достижений Картахенской декларации в регионе в отношении защиты беженцев и перемещенных лиц. Также были отражены задачи, решение которых позволит правительствам Латинской Америки принять новые стратегические рамки для укрепления и продвижения долгосрочных решений по вопросам беженцев и перемещенных лиц. В рамках этого празднования УВКБ ООН организовало конкурс журналистики в регионе, чтобы повысить осведомленность и генерировать большой охват этих вопросов, для увеличения интереса общественности к информированию по делам беженцев и перемещенных лиц.

Итогом "Картахены +30" стало утверждение плана мероприятий, в рамках которого были проведены различные церемонии в Латинской Америке, а именно: консультации МЕРКОСУР, консультации Андского региона в Эквадоре и Никарагуа. В декабре 2015 г. планируется проведение консультации на уровне министров в Бразилии.

Применение Картахенской декларации с течением времени является все более востребованным. Таким образом международное сообщество стремится обозначить новый подход к решению проблем вынужденного перемещения во всем мире.

<sup>1</sup> По данным сайта Агентства ООН по делам беженцев Российской Федерации. URL: <http://unhcr.ru/index.php?id=15>.

<sup>2</sup> Анисимова Н.Н. Правовой статус беженцев : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.

<sup>3</sup> См.: Галас М.Л. Внутригосударственное и международное регулирование статуса российских беженцев в 1920 - 1940-х годах: история вопроса // История государства и права. 2008. № 16. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс"; Киселева Е.В., Голованов А.Г. Невольный вклад России в международно-правовую защиту беженцев: русские беженцы первой четверти XX в. // Внешнеполитические интересы России: история и современность : сб. материалов Всерос. науч. конф., приуроченной к 100-летию начала Первой мировой войны. Самара, 30 марта 2014 г. / отв. ред. А.Н. Сквозников. Самара, 2014. С. 76-84.

<sup>4</sup> Конвенция о статусе беженцев : [вместе с "Комментарием", "Образцом проездного документа"] : [заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г.] // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6 - 28.

<sup>5</sup> Протокол, касающийся статуса беженцев : [подписан в г. Нью-Йорке 31 янв. 1967 г.] // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 28-31.

<sup>6</sup> Декларация о территориальном убежище : [принята 14 дек. 1967 г. Резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН] // Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. Москва, 1990. С. 287-289.

<sup>7</sup> Текст на официальном сайте центра новостей ООН. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=24962#.VmM9aaCYsTA>.

<sup>8</sup> Картахенская декларация о беженцах. Выводы и рекомендации : [принята в г. Картахене 19 нояб. 1984 г. - 22 нояб. 1984 г. на Коллоквиуме по теме "Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы"] // *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. Москва, 2013. С. 258-263.

<sup>9</sup> Картахена. Эта встреча могла остаться рядовым событием // *Беженцы*. 2004. № 37. С. 25.

<sup>10</sup> *Бекяшев Д.К., Иванов Д.В.* Указ. соч.

<sup>11</sup> Картахена. Эта встреча могла остаться рядовым событием. С. 25.

<sup>12</sup> Картахенская декларация, краеугольный камень защиты беженцев в Латинской Америке, отмечает свое 20-летие. Объявлен новый план действий по усилению

этой Декларации и приданию ей нового импульса // *Беженцы*. 2004. № 137.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> *Hayes B., Vermeulen M.* The EU's New Border Surveillance Initiatives // Heinrich Bll Foundation, June 2012.

<sup>15</sup> Картахенская декларация о беженцах. Выводы и рекомендации... С. 258-263.

<sup>16</sup> *Зинченко Н.Н.* Международное миграционное право: основы теории и практики. Москва, 2011. С. 187.

<sup>17</sup> *Гай С.* Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. Москва, 1997.

<sup>18</sup> *Rosenblum M., Brick K.* US Immigration Policy and Mexican / Central American Migration Flows: Then and Now. Washington, DC, 2011.

<sup>19</sup> Managing Migration: Time for a New International Regime? / ed. by B. Ghosh. Oxford, 2000; Global Migration Governance / ed. by A. Betts. Oxford, 2011; Migration, Nation States and International Cooperation / ed. by R. Hansen, J. Koehler, J. Money // Routledge, 2011.

<sup>20</sup> Mobility Regimes / ed. by R. Kozlowski. Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>21</sup> Текст на официальном сайте Instituto para la Democracia, el Desarrollo y los Derechos Humanos en America Latina. URL: [http://www.ideamerica.com/detail\\_noticias.php?id\\_detalle=543&lang=es](http://www.ideamerica.com/detail_noticias.php?id_detalle=543&lang=es).

*Поступила в редакцию 05.10.2015 г.*