

Е.С.Громогласова

Гуманитарный кризис в «северном треугольнике»

Взгляд сквозь призму концепции «ответственности по защите»

В статье рассматривается криминальное насилие и вынужденное перемещение в так называемом северном треугольнике Центральной Америки (Сальвадор, Гондурас, Гватемала). На основе анализа эмпирических данных доказывается, что происходящее там является сложным гуманитарным кризисом. На примере работы Международной комиссии по борьбе с безнаказанностью ООН в Гватемале анализируется применение новой международно-политической концепции «ответственности по защите» в условиях чрезвычайной ситуации, сложившейся в регионе. Сделан вывод о необходимости развития вышеупомянутой концепции с учетом вызовов и нетрадиционных угроз безопасности, подобных тем, с которыми сталкиваются государства Центральной Америки.

Ключевые слова: «ответственность по защите», городское насилие, организованная преступность, Центральная Америка.

В сентябре 2005 г. на Всемирном саммите ООН главы государств и правительств единогласно признали ответственность каждой страны по защите своего населения от геноцида*, военных преступлений**, преступлений против человечности***, этнических чисток**** и тем самым одобрили

Елизавета Сергеевна Громогласова — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН (e_gromoglasova@imemo.ru).

* Действия, совершаемые с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую. Определение преступления геноцида содержится в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.

** Серьезные нарушения Женевских конвенций от 12 августа 1949 г.

*** Ряд деяний, определенных в Римском статуте Международного уголовного суда, которые совершаются в рамках широкомасштабного или систематического сознательного нападения на любых гражданских лиц.

**** Этнические чистки — политика, направленная на насильственное изгнание с определенной территории лиц иной этнической принадлежности. При этом этнические чистки могут сопровождаться военными преступлениями, преступлениями против человечности, актами геноцида.

так называемую концепцию ответственности по защите. Она включает в себя три компонента или «опоры». Во-первых, государства несут прямую ответственность по защите своего населения от названных преступлений, а также от подстрекательств к их совершению. Во-вторых, международное сообщество обязано поддерживать государства и содействовать им в ходе выполнения ими своей «ответственности по защите». В-третьих, международное сообщество несет ответственность за использование соответствующих дипломатических, гуманитарных и других средств для защиты населения от этих преступлений. Если государство неспособно защитить своих граждан, то международное сообщество должно быть готово предпринять коллективные действия по защите в соответствии с Уставом ООН. Использование военной силы с целью пресечения названных преступлений рассматривается в качестве последней возможной меры в арсенале международной реакции и «ответственности по защите»¹. Таким образом, концепция «ответственности по защите» — это не обязательная норма международного права, а, скорее, инструмент «мягкого права» и международно-политическая доктрина, опирающаяся на международное гуманитарное право, беженское право и права человека.

В докладе Генерального секретаря ООН «Мобилизация коллективных действий: следующее десятилетие обязанности защищать» 2016 г. подчеркивается, что ситуации, в которых требуется применение концепции «ответственности по защите» в сегодняшнем мире стали более сложными². И одно из измерений этой сложности выражается в том, что «реальность крупномасштабного и систематического насилия, угрожающего населению», в современном мире отнюдь не всегда является следствием вооруженных конфликтов. Акты подобного насилия могут не подпадать под юридическое определение военных преступлений, геноцида, этнических чисток, преступлений против человечности и, тем не менее, быть источником прямой и постоянной угрозы для всего населения в целом ряде государств.

Подтверждением этому является гуманитарный кризис, охвативший три государства Центральной Америки (ЦА) — Гондурас, Гватемалу и Сальвадор. Его причиной стали предельно высокие уровни криминального насилия, фиксируемые в эти странах уже на протяжении порядка 20 лет. В течение последних пяти лет наблюдался рост преступной деятельности, особенно в Сальвадоре³. В целом же в регионе «северного треугольника», где проживают около 30 млн человек, в 2016 г. были убиты порядка 15 тыс. человек. Согласно данным за 2016 г. в Сальвадоре было зарегистрировано 5278 насильственных смертей. Уровень криминального насилия в стране остается предельно высоким: 812 убийств на каждые 100 тыс. жителей (в 2015 г. их было 104 на каждые 100 тыс.)⁴. Сальвадор находится в числе наиболее опасных стран мира на протяжении всего последнего десятилетия и в 2016 г. занял второе место в рейтинге государств по размеру доли нового внутреннего вынужденного перемещения в общей численности населения⁵. Показатели в Гондурасе и Гватемале не намного лучше*.

* В Гондурасе в том же 2016 г. было зафиксировано 5154 убийства, что составляет 59 убийств на каждые 100 тыс. жителей. Национальная полиция Гватемалы сообщила о 4520 убийствах за этот же период. Данный показатель равен 273 насильственных смертей на каждые 100 тыс. жителей. Насильственные исчезновения, вербовка в банды, преступления против женщин и детей являются характеристиками той чрезвычайной ситуации, которая сложилась в «северном треугольнике».

Безнаказанность почти абсолютна. В трех названных странах порядка 90% преступлений не раскрываются⁶. Феномен городских банд в «северном треугольнике» ЦА часто называют «новым городским восстанием», угрожающим дееспособности правительств и общественному порядку⁷. Исследователи связывают подъем преступности со сложным комплексом факторов: быстрой и неустойчивой урбанизацией, глубоко укоренившейся бедностью, неравенством, социальным исключением, постконфликтными культурами⁸. Управление ООН по наркотикам и преступности выделяет географический фактор и институциональную слабость как причины эскалации криминального насилия. Более 80% поставок кокаина в США проходит через государства ЦА. Центральная Америка в целом и три страны «северного треугольника» в частности являются стратегическим регионом для наркоторговцев⁹. В ряде приграничных районов Гондураса, Сальвадора и Гватемалы практически отсутствует правительственный контроль. В Гватемале такая ситуация сложилась в муниципалитетах Сан-Маркос, Уэуэтенанго и Альта-Верапас, граничащих с Мексикой, а также в Ютиапе, граничащей с Сальвадором. В Сальвадоре насчитывается более трехсот приграничных пунктов, где отсутствует пограничный контроль; таким образом обеспечивается беспрепятственный наркотрафик¹⁰.

Растущая численность членов банд* и «бандитская мобилизация»¹¹ может подстегиваться и неограниченным доступом к оружию. По различным оценкам в ЦА обращается порядка 2,8 млн незарегистрированных единиц стрелкового оружия¹². Другой значимый структурный фактор — миграция, в том числе и вынужденная. Так, в течение 1998—2005 гг. США депортировали 46 тыс. осужденных выходцев из ЦА в страны их происхождения в дополнение к еще 160 тыс. высланных нелегальных мигрантов. Три страны (Сальвадор, Гватемала и Гондурас) приняли 90% всех депортированных из США центральноамериканцев¹³.

Рост бандитского насилия и его воздействие на общество и государственные институты в Гватемале, Сальвадоре и Гондурасе в течение двух последних десятилетий являются беспрецедентными. Исторически в этих трех странах не сложилось эффективной государственности¹⁴. Однако страны «северного треугольника» не являются «несостоявшимися государствами», такими, как Сомали. Государственность в них не разрушена, но существенно ослаблена глубоким проникновением оргпреступности в судебные системы, полицейские учреждения и различные местные органы власти, особенно в приграничных районах.

В целом население Сальвадора, Гондураса и Гватемалы воспринимает происходящее как неспособность государств, а учитывая систематические нарушения прав человека, и как их нежелание предоставлять защиту и помощь¹⁵. Большинство внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) являются практически невидимыми жертвами насилия. Многие покидают свое постоянное место жительства незаметно, стараясь не привлекать внимание преступных группировок. Часто люди сами идут на ограничение собственных базовых прав и свобод, для того, чтобы их не могли обнаружить крими-

* Согласно оценкам госдепартамента США, численность членов банд во всех трех государствах «северного треугольника» в 2012 г. составляла порядка 85000 человек.

нальные сообщества или местные власти. В результате ущемляется свобода передвижения, доступ к образованию и рынку труда, медобслуживанию, правосудию. Эта ситуация, в которой находится большинство ВПЛ, во внешней среде получила название «заточение» («confinement») ¹⁶. Основными причинами, по которым жертвы насилия решают не сообщать о преступлениях, вынудивших их покинуть собственные дома, являются: страх перед возмездием со стороны криминальных группировок, боязнь коррумпированности и инфильтрации членов криминальных групп в государственные органы, а также убежденность в том, что государство неспособно или не желает помочь им ¹⁷.

Объявленная в середине 2000-х годов центральноамериканскими правительствами «война бандам» привела к смешанным результатам: возросло число актов ответного бандитского террора, возникли новые формы адаптации членов банд и повысилась их мобильность (некоторые эмигрировали в южные штаты Мексики) ¹⁸. В поляризующем и воинственном нарративе «войны с бандами» политики и госслужащие регулярно ассоциируют жертв криминального насилия скорее с «врагом», нежели признают их за граждан с равными правами на защиту. Исполнение чрезвычайных мер безопасности приводит к эрозии соблюдения прав человека. Из всех эпизодов вынужденного перемещения в 2016 г., которые были зафиксированы организациями гражданского общества в Сальвадоре, полиция и армия несут прямую ответственность за 8% ¹⁹.

Если анализировать вызовы криминального насилия в «северном треугольнике» с точки зрения политического принципа и концепции «ответственности по защите», то очевидно, что в той формулировке, которая была дана в итоговом документе Всемирного саммита ООН, «ответственность по защите» не включает в себя борьбу с оргпреступностью. В докладе Генсека ООН 2009 г. специально подчеркивается, что «обязанность защищать действует, если только государства-члены не примут иного решения, лишь в отношении четырех оговоренных преступлений» ²⁰. Однако как представители научного сообщества, так и политики и дипломаты, должны постоянно анализировать вызовы меняющейся реальности, с тем, чтобы сохранить потенциал имеющихся инструментов реагирования. В этом контексте убедительным примером меняющегося облика нетрадиционных угроз безопасности является терроризм. Он не входит в перечень преступлений, в отношении которых действует обязанность защищать. Тем не менее террористические группировки 2010-х годов, ставшие непосредственными участниками вооруженных конфликтов, получившие контроль над рядом территорий и по определению не соблюдающие нормы международного гуманитарного права, представляют собой серьезный вызов для исполнения государствами своей ответственности по защите. Запрещенная в России террористическая группировка ИГИЛ совершала акты геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности на подконтрольных ей территориях. Таким образом, формальное «выпадение» криминального насилия из сферы «ответственности по защите» не означает, что данный политический принцип не действует в отношении ситуации, сложившейся в «северном треугольнике».

Во-первых, можно указать на беспрецедентные масштабы городского криминального насилия, которые, весьма вероятно, свидетельствуют о

трансформации данного явления в качественно новый феномен, требующий тщательного анализа и осмысления. В этой связи особого внимания заслуживает анализ возможных политических целей (например, ослабления государственного присутствия и контроля на определенных территориях), которых могут открыто или тайно добиваться центральноамериканские банды. Их заинтересованность в установлении территориального контроля на уровне отдельных муниципалитетов или городских районов, о чем свидетельствует феномен внутреннего вынужденного перемещения и, в особенности, — сравнительно новое явление внутригородского вынужденного перемещения, является наиболее важным признаком политического характера криминального насилия в государствах «северного треугольника». Во-вторых, его невероятно устойчивый и масштабный характер заставляет ставить вопрос о возможности классификации криминального насилия в «северном треугольнике» в качестве преступления против человечности. Действительно, согласно определению, содержащемуся в Римском статуте Международного уголовного суда, преступления против человечности — это деяния (в том числе убийства, насильственные перемещения, насильственные исчезновения и др.), совершаемые в рамках широкомасштабного, систематического и сознательного нападения на любых гражданских лиц. Происходящее в «северном треугольнике» во многом совпадает с этим определением.

Таким образом, «ответственность по защите» должна анализироваться и в связи с гуманитарным кризисом в «северном треугольнике» и вызвавшими его факторами. Доклады Генерального секретаря ООН, посвященные исполнению и развитию данной концепции, содержат немало положений, которые применимы к ситуации, сложившейся в центральноамериканском регионе. Например, в докладе 2014 г. подчеркивается, что «главный вопрос заключается не в том, применимо ли понятие «ответственности по защите» к той или иной ситуации (поскольку государства обязаны защищать свое население в любой ситуации), а в том, как наилучшим образом использовать конкретные меры», относящиеся к трем «опорам» (компонентам) вышеупомянутой концепции²¹. Что же касается международной помощи в осуществлении государствами своей обязанности по защите (компонент два), то, согласно докладам генсека ООН, «система ООН должна увеличить объем предлагаемой государствам-членам помощи в области обеспечения законности»²², так как «беспристрастные и независимые судебные органы уменьшают угрозу совершения особо тяжких преступлений»²³. При этом цели «должны быть следующие: совершенствование работы судебных органов, прокуратуры, пенитенциарных учреждений и правоохранительных органов»²⁴.

Итак, для преодоления проблем насилия, безнаказанности, институциональной слабости и коррупции в странах «северного треугольника» Центральной Америки необходима поддержка международного сообщества. Ее примером является Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью в Гватемале (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG). Она была создана в 2006 г. в результате подписания соглашения между правительством этой страны и ООН. Комиссия интегрирована в национальную судебную систему и действует в соответствии с национальным законодательством. CICIG не имеет уголовной юрисдикции. Ее задача заключается в поддержке властей Гватемалы в расследованиях, а также в

предоставлении рекомендаций по реформе национальной судебной системы. Комиссия финансируется за счет добровольных взносов членов ООН.

Концепция «обязанности защищать» может служить основой для широкого международного вмешательства в ситуацию, сложившуюся в регионе. Речь идет об эффективной и устойчивой помощи для реформы и укрепления государственных институтов. Вмешательство может быть осуществлено в соответствии с национальными законами и особенностями правовых систем каждой страны. Например, правительства Гондураса и Сальвадора признали необходимость рассмотрения возможности создания комиссий, аналогичных CICIG. «Международно-правовая» интервенция может выразиться не только в создании отдельных национальных комиссий, но и в учреждении региональной комиссии, мандат которой включал бы в себя все три страны «северного треугольника». В случае ее создания стартовал бы процесс постепенной гармонизации правовых норм государств региона²⁵.

Если очагом насилия является «северный треугольник», то зоной его распространения — маршрут миграции в Мексику и через нее — в США. Через мексиканскую территорию в настоящий момент проходит один из самых крупных в мире миграционных «коридоров». В 2015 г. «Врачи без границ» провели в Мексике опрос 467 случайно отобранных мигрантов и лиц, претендующих на статус беженцев, из стран «северного треугольника». 68,3% опрошенных стали жертвами насилия во время пути в/через Мексику. Около одной трети женщин заявили о сексуальном насилии. Пациенты «Врачей без границ» сообщили, что преступники были членами банд, а также сотрудниками мексиканских сил безопасности. 39,2% респондентов в качестве основных причин их бегства с родины указали на прямые атаки или угрозы себе и своим семьям, вымогательство и насильственное рекрутирование в банды. Более половины опрошенных из Сальвадора (56,2%) потеряли родственника, погибшего от рук бандитов²⁶.

По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) 450 тыс. нелегальных мигрантов из стран Центральной Америки прибыли в Мексику в 2016 г.²⁷ Многие из них, по оценкам УВКБ ООН, подпадают под определение беженцев. Об этом же свидетельствуют данные, собранные «Врачами без границ». Люди бегут, чтобы спасти свою жизнь. Однако менее 4 тыс. человек из Сальвадора, Гондураса и Гватемалы получили убежище в Мексике в 2016 г.*. В этом же году из нее были депортированы 141990 человек, прибывших из стран «северного треугольника»²⁸.

В Соединенных Штатах Америки в 2016 г. было зарегистрировано 78800 новых просьб о предоставлении убежища от граждан Гватемалы (25700), Гондураса (19500) и Сальвадора (33600)**. Число просьб от сальвадорцев практически удвоилось по сравнению с 2015 г., когда было подано 18900 заявлений о предоставлении убежища. В том же году из США были депортированы 72010 граждан государств «северного треугольни-

* Согласно данным мексиканской Комиссии помощи беженцам в 2016 г. Мексика получила 8781 просьбу о предоставлении убежища, из которых 91,6% поступили от граждан Гватемалы, Гондураса, Сальвадора. В общей сложности 3056 просьб были удовлетворены.

** По состоянию на конец 2015 г. 98923 человека из стран «северного треугольника» претендовали на статус беженца в США.

ка»*. Число удовлетворенных просьб о предоставлении убежища остается весьма небольшим. 2400 человек из ЦА, подавших заявления в 2016 г., получили статус беженцев в США. Всего же за период 2011—2015 гг. в США было удовлетворено 9401 заявление от граждан Сальвадора, Гондураса и Гватемалы²⁹.

О том, что в целом характер миграции из «северного треугольника» является вынужденным, а не добровольным, свидетельствует рост числа заявлений о предоставлении убежища от граждан этого региона, поданных в Белизе, Коста-Рике**, а также в Никарагуа и Панаме³⁰. Среди лиц, ищущих убежища, увеличивается число женщин и детей без сопровождения, разлученных со своими семьями. Это — самые уязвимые группы. Они могут стать жертвами торговли людьми и других злоключений. По данным УВКБ ООН на конец 2016 г. в общей сложности 570 тыс. человек были затронуты гуманитарным кризисом, охватившем «северный треугольник». Это — 146 тыс. беженцев и лиц, ищущих убежища. Численность ВПЛ (190 тыс. человек) также значительна. Количество иных лиц, положение которых не было устойчиво, включая репатриантов, составляло на конец 2016 г. 234 тыс.³¹.

Итак, еще один аспект «ответственности по защите» в связи с гуманитарным кризисом, существенно осложняющим развитие государств и обществ в «северном треугольнике», определяется необходимостью защиты беженцев и вынужденных переселенцев. В докладе генсека ООН 2016 г. насильственное перемещение позиционируется в качестве метода ведения войны³², в то же время подчеркивается, что «принцип, согласно которому суверенитет влечет за собой ответственность... был сформулирован как один из путей разрешения кризиса в плане насильственного перемещения»³³. Таким образом, вынужденная миграция часто является следствием «злодеяний»³⁴. Очевидно, что «ответственность по защите» распространяется на предотвращение вынужденного перемещения и оказание помощи ВПЛ и беженцам. Ключевую роль в оказании международной помощи государствам играет УВКБ ООН. Управление взаимодействует с неправительственными организациями и обеспечивает «конкретные формы защиты, поддерживая просьбы о предоставлении убежища или предоставляя защиту беженцам в безопасных местах». Согласно докладу генсека ООН сотрудники УВКБ «могут не только содействовать предотвращению совершения особо тяжких преступлений или их эскалации, но и предоставлять самую важную информацию о беженцах и вынужденных переселенцах, которая может использоваться для повышения возможностей государств и других региональных или международных субъектов по обеспечению защиты»³⁵.

УВКБ ООН оказывает срочную помощь вынужденным мигрантам из «северного треугольника» В декабре 2015 г. управление приняло «Стратегию защиты и решений для «северного треугольника» Центральной Аме-

* В 2016 г. таможенная и пограничная служба США на американо-мексиканской границе задержала порядка 46900 детей-беспризорников и более 70400 семей нелегальных мигрантов из Сальвадора, Гватемалы и Гондураса.

** По данным на конец 2016 г. Коста-Рика получила в этом году 4470 просьб об убежище; из них 1629 было от граждан государств «северного треугольника».

рики», рассчитанную на 2016—2018 гг. и разработанную в соответствии с Бразильской декларацией*. Целями стратегии являются укрепление правовых и политических рамочных механизмов; развитие «сетей защиты»; установление минимальных стандартов приема и создание эффективных систем убежища; укрепление защиты детей и других людей с особыми нуждами. В ее осуществлении ключевую роль играет панамский офис УВКБ ООН, который взаимодействует с национальными бюро в государствах региона, правительственными учреждениями, а также с агентствами ООН, Межамериканским банком развития, Всемирным банком, Организацией американских государств, национальными и международными НПО и т. д. Региональный офис руководит операциями УВКБ ООН в Сальвадоре, Гондурасе, Гватемале и деятельностью по предоставлению защиты мигрантам из «северного треугольника» в Панаме, Никарагуа и на Кубе³⁶.

Гуманитарные организации все в большей мере признают необходимость развития новых подходов, целостной региональной стратегии, основанной на координации действий всех заинтересованных сторон. Одной из наиболее активно действующих в государствах «северного треугольника» и в Мексике транснациональных гуманитарных НПО являются «Врачи без границ»**. Данные, собранные этой организацией, свидетельствуют о том, что беженцам и другим категориям вынужденных мигрантов необходимы адекватный уровень медобслуживания, поддержки и защиты. Однако попытки зафиксировать масштабы внутреннего перемещения и помочь жертвам затруднены из-за атмосферы страха, в которой люди принимают решение о бегстве.

Гуманитарный кризис требует совместных усилий правительств Мексики, США, государств «северного треугольника» и международных организаций. Главная цель состоит в укреплении мер правовой защиты, включая предоставление убежища, гуманитарных виз и разрешения на временное пребывание. 6-7 июля 2016 г. в Сан-Хосе прошел региональный «круглый стол» под названием «Призыв к действию: необходимость защиты в «северном треугольнике» Центральной Америки». Он был организован Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, ОАГ, Центральноамериканской интеграционной системой, правительством Коста-Рики и собрал более 200 участников. Основной целью этого мероприятия была разработка скоординированного регионального подхода к реагированию на кризис. Участники согласились с необходимостью развития национальных планов действий по решению проблемы вынужденного перемещения, а также методов исследования и выработки общего понимания ре-

* Бразильская декларация о защите беженцев и лиц без гражданства была принята в 2010 г. по итогам Международного совещания по защите беженцев, лиц без гражданства и о смешанных потоках миграции на Американском континенте. Декларацию подписали Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор, Сальвадор.

** С января 2013 по декабрь 2016 г. эта организация оказала 33593 акта помощи мигрантам и беженцам из стран «северного треугольника», провела 28 тыс. медицинских консультаций. «Врачи без границ» обучили 888 человек волонтеров и вспомогательного персонала. В некоторых местах были установлены мобильные клиники вблизи железных дорог и железнодорожных станций.

гиональной ситуации. Обсуждавшаяся за круглым столом возможность создания национальных баз данных по вынужденному перемещению и насильно возвращенным на родину мигрантам позволила бы определить наиболее уязвимые группы вынужденно перемещенных лиц, их характеристики, местоположение и нужды. По итогам работы «круглого стола» было подписано «Заявление о действиях Сан-Хосе». В нем была признана необходимость предоставления большей защиты всем категориям вынужденных мигрантов³⁷.

В целях исполнения региональной стратегии и «Заявления Сан-Хосе» УВКБ ООН подписало в 2016 г. 30 соглашений о сотрудничестве с различными партнерами, заинтересованными в решении проблем вынужденной миграции из «северного треугольника». Реализуя региональную стратегию, ООН предоставляет техническую поддержку правительству Гондураса. Она направлена на развитие рамочных механизмов защиты и помощи внутренне перемещенным лицам. В сотрудничестве с организациями гражданского общества были созданы сети защиты и поддержки. Кроме того, УВКБ ООН устанавливает стандарты приема мигрантов, депортированных из США и Мексики; идентифицирует тех из них, кто нуждается в особой защите. В Гватемале развернута сеть мониторинга; созданы временные убежища; предоставляется правовая и психологическая помощь. Во всех трех странах «северного треугольника» приоритет отдан инициативам по защите детей. В 2016 г. правительство Сальвадора обратилось к УВКБ ООН за поддержкой с целью выработки более точного представления о масштабах вынужденной миграции. В Сальвадоре сделан первый шаг к признанию проблемы вынужденного перемещения в пределах страны: принят план «El Salvador Seguro»³⁸.

Наряду с этим мерами была учреждена программа трансферной защиты. Программа поддерживает гуманитарную эвакуацию в экстренных случаях из государств «северного треугольника» в Коста-Рику и затем переселение в США. В странах приема, таких как Мексика, Коста-Рика, Панама, Белиз, создаются условия для первичного размещения, альтернативные задержанию. В Мексике была улучшена инфраструктура приема беженцев. В 2016 г. УВКБ ООН поддержало создание 908 новых безопасных пространств (убежищ). Всего таких пунктов размещения в 2016 г. было 1999. Кроме того, ведется работа по поиску долгосрочных решений в Коста-Рике, Мексике, Панаме. В Мексике правительства штатов и муниципалитетов взаимодействуют с УВКБ с целью определения социальных программ, которые могут способствовать долгосрочной интеграции беженцев в местные сообщества³⁹.

Дискуссия об «ответственности по защите» в контексте сложных кризисов* только начинается. Постановка вопроса об «ответственности по защите» в связи с гуманитарным кризисом в «северном треугольнике ЦА пред-

* Термин «сложный кризис» подразумевает чрезвычайную ситуацию, которая обусловлена множеством причин, и в которую втянуты множество акторов различной природы, что в совокупности требует международной реакции. Сложные чрезвычайные ситуации, как правило, являются политическими по своей природе. В отличие от природных бедствий они способны разрушить культурную, гражданскую, политическую и экономическую целостность обществ, оказавшихся в их тисках.

ставляется актуальной, так как позволяет наметить возможные способы адаптации механизмов, выработанных за время применения концепции, к новым нетрадиционным вызовам безопасности. Дискуссия об «ответственности по защите» в центральноамериканском контексте не является шагом к ее размыванию. Напротив, она содействует развитию и укреплению концепции. В докладах генсека ООН не раз подчеркивалось, что «ответственность по защите» является «узкой, но большой», поскольку поддерживается большим количеством мер. Гуманитарный кризис в «северном треугольнике» требует разработки новых методов и способов в рамках «ответственности по защите», в том числе мер по защите детей. Разработка «детского» измерения «ответственности по защите» — крайне актуальная задача, которая только начинает обсуждаться в экспертной среде.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/63/677. 12 января 2009. 42 с. — Available at: <https://daccess-ods.un.org/TMP/778422.355651855.html> (accessed: 01.09.2017).

² Мобилизация коллективных действий: следующее десятилетие обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Mobilizing Collective Action: the Next Decade of the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/70/999-S/2016/620. 22 июля 2016. — Available at: <https://daccess-ods.un.org/TMP/8622553.34854126.html> (accessed: 01.09.2017).

³ D.R e n w i c k. Central America's Violent Northern Triangle. Council on Foreign Relations. 19 January 2016. — Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle> (accessed 01.09.2017).

⁴ D.G a g n e. InSight Crime's 2016 Homicide Round-up. 16 January 2017. InSight Crime Official Web-Site. — Available at: www.insightcrime.org/news-analysis/insight-crime-2016-homicide-round-up (accessed: 01.09.2017).

⁵ GRID 2017: Global Report on Internal Displacement. Internal Displacement Monitoring Centre. Geneva. 2017. 124 p. — Available at: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017> (accessed: 01.09.2017).

⁶ C.E g u i z á b a l, M.C.I n g r a m, K.M.C u r t i s, A.K o r t h u i s, E.L.O l s o n, M.P h i l l i p s. Crime and Violence in Central America's Northern Triangle. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No 34. Woodrow Wilson Center. Washington. 2015. 283 p. — Available at: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CASI%20REPORT_0.pdf (accessed: 01.09.2017).

⁷ O.J u e t e r s o n k e, R.M u g g a h, D.R o d g e r s. Gangs and Violence Reduction in Central America. Security Dialogue. Vol.40. No.4-5. October 2009. 25 p. — Available at: <http://globalinitiative.net/documents/gangs-and-violence-reduction-in-central-america> (accessed: 01.09.2017).

⁸ Современная организованная преступность в Латинской Америке и странах Карибского бассейна (отв.ред. Б.Ф.Мартынов). М., Издательство «Весь Мир», 2017, с. 272. [sovremennaya organizovannaya prestupnost v Latinskoy Amerike (otv. red. Boris Martynov)] [Modern Organized Crime in Latin America and the Caribbean]. Moscow, 2017, Izdatelstvo "Ves Mir", p. 272.

⁹ Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment. UNODC. Vienna. 2012. 80 p. — Available at: <https://www.unodc.org/toc/ru/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html> (accessed: 01.09.2017).

¹⁰ D.F a r a h. Organized Crime in El Salvador. It's Homegrown and Transnational Dimensions. — Organized Crime in Central America. The Northern Triangle. Ed. by C.J.Arnsen, E.L.Olson. Woodrow Wilson Center Report on the Americas No 29. 2011. p.104-138. — Available at: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf (accessed: 01.09.2017).

¹¹ R.S m i t h. The Real Reason Australia Has Been Forced to Intervene in Central America's Deadly Northern Triangle. 22 September 2016. News.Com.Au News Site. — Available at: www.news.com.au/world/north-america/the-real-reason-australia-has-been-forced-to-intervene-in

central-americas-deadly-northern-triangle/news-story/468b3075c2f7f4b5d7a95d5b291ce8d (accessed: 01.09.2017).

¹² Small Arms Survey: Moving Targets. Cambridge University Press. NY. 2012. 367 p. — Available at: www.smallarmssurvey.org/publications.by-type/yeabook/small-arms-survey-2012.html (accessed: 01.09.2017).

¹³ Op.cit. Jueteronke O. et al. Gangs and Violence Reduction in Central America.

¹⁴ Интервью автора с д-ром Германом Мартинесем Веласко, профессором Колледжа южной границы, ИЛА РАН, июнь 2017 г. [Authors' interview with Dr. Germán Martínez Velasco, professor at El Colegio de la Frontera Sur, June 2017]. Moscow, Institute for Latin America's Studies, Russian Academy of Sciences.

¹⁵ Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis. Medecins Sans Frontieres. Mexico City. May 2017. 31 p. — Available at: www.doctorswithoutborders.org/article/report-forced-flee-central-americas-northern-triangle-neglected-humanitarian-crisis (accessed: 01.09.2017).

¹⁶ R.M u g a h. Organized Violence Is Ravaging Central America and Displacing Thousands. The Guardian. 29 June 2017. — Available at: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jun/29/organized-violence-is-ravaging-central-america-and-displacing-thousands#spf=1505409225500> (accessed: 01.09.2017).

¹⁷ L.H a u g a a r d, S.K i n o s i a n. Honduras: A Government Failing to Protect its People. Center for International Policy. Washington, DC. March 2015. 25 p. — Available at: <https://www.ciponline.org/research/entry/honduras-a-government-failing-to-protect-its-people> (accessed: 01.09.2017).

¹⁸ Op. cit., Jueteronke O. et al. Gangs and Violence Reduction in Central America.

¹⁹ Op. cit., GRID 2017: Global Report on Internal Displacement. p.22-23.

²⁰ Op. cit., Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/63/677.

²¹ Осуществление нашей коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите. Доклад Генерального секретаря ООН [Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/68/947-S/2014/449. 11 июля 2014. — Available at: <https://daccess-ods.un.org/TMP/8534147.14336395.html> (accessed: 01.09.2017).

²² Op. cit., Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/63/677.

²³ Op. cit., Осуществление нашей коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите. Доклад Генерального секретаря ООН [Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General].

²⁴ Op. cit., Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General]. A/63/677.

²⁵ A.Q u a s t e n. Superacion de la crisis de seguridad en el triangulo norte de Centroamerica. Posibilidades y necesidades de una intervencion internacional. Friedrich Ebert Stiftung Policy Paper. No. 46. Febrero de 2012. 14 p. — Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09638.pdf> (accessed: 01.09.2017).

²⁶ Op.cit., Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis.

²⁷ Northern Triangle of Central America Situation. February 2017. UNHCR. Geneva. February 2017. 9 p. — Available at: <http://www.refworld.org/docid/58aae2bb4.html> (accessed: 01.09.2017).

²⁸ Ibidem.

²⁹ G.L e s s e r, J.B a t a l o v a. Central American Immigrants in the United States. 5 April 2017. Migration Information Source. — Available at: www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states (accessed: 01.09.2017).

³⁰ Ibidem.

³¹ Regional Response to the Northern Triangle of Central America Situation. Supplementary Appeal 2016. UNHCR. Geneva. June 2016. 24 p. — Available at: www.unhcr.org/partners/donors/577230ce7/unhcrs-supplementary-appeal-regional-response-northern-triangle-central.html (accessed: 01.09.2017).

³² Op.cit., Мобилизация коллективных действий: следующее десятилетие обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН [Mobilizing Collective Action: the Next Decade of the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General].

³³ Ibidem.

³⁴ Ответственность по защите: подотчетность за предотвращение. Доклад Генерального секретаря ООН [Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention: Report of the Secretary-General]. A/71/1016-S/2017/556. 10 августа 2017. — Available at: <https://daccess-ods.un.org/TMP/381631.068885326.html> (accessed: 01.09.2017).

³⁵ Op.cit., Осуществление нашей коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите. Доклад Генерального секретаря ООН [Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General].

³⁶ Op cit., Northern Triangle of Central America Situation. February 2017.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

Elizaveta S.Gromoglasova (e_gromoglasova@imemo.ru)

Leading Researcher Fellow at the Primakov-Institute for World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

The Responsibility to Protect through the Lens of the Humanitarian Crisis in the 'Northern Triangle'

Abstract. The paper studies two interrelated phenomena: urban gang violence and forced displacement in the Central American 'Northern Triangle' which includes Honduras, El Salvador and Guatemala. Empirical data analysis allows to suggest, that gangs in the 'Northern Triangle' overgrew in their scale the definitional framework of ordinary criminal violence and got political significance. Gangs pose a significant challenge for overall human security in the 'Northern Triangle' countries. Urban violence forced ordinary people to flee their homes and seek asylum in other regions of their own country or beyond its borders. What is going on in the 'Northern Triangle' can be defined as a 'complex humanitarian emergency'. Its complexity is determined by the fact that humanitarian crisis evolves despite the absence of violent conflicts on the territory of the three 'Northern Triangle' states. Peoples fleeing violence face discrimination in their own countries and risks of non-recognition as refugees in the neighboring states including Mexico as well as in the US. The challenge of urban gang violence can't be overcome by classical policing and judicial measures alone. At the same time complex humanitarian emergency in the 'Northern Triangle' goes beyond new international 'soft law' concepts like the 'Responsibility to Protect' (R2P). Nevertheless, the work of International Commission against Impunity in Guatemala can be conceptualized as an international legal and institutional intervention in the 'Northern Triangle' crisis. The paper concludes by insisting on the necessity to adjust existing international frameworks and the R2P concept to the challenges of new complex humanitarian emergencies embodied in the 'Northern Triangle' crisis.

Key words: responsibility to protect, urban violence, organized crime, internally displaced persons, Central America