

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ ¹ [Извлечение]

I. Введение

1. По состоянию на конец 2007 г., в мире насчитывалось 11,4 млн беженцев, примерно 2,6 млн - лиц, перемещенных внутри страны по причинам, связанным с конфликтами, и еще 26 млн человек, перемещенных в результате стихийных бедствий.

2. Численность беженцев в 2007 г. росла второй год подряд. Наряду с количеством внутренне перемещенных в результате конфликтов людей, которым УВКБ ООН оказывает помощь и защиту. Причины перемещения все больше усложняются: множество людей вынуждено покидать свои дома не только из-за конфликтов и преследований, но и в силу крайнего обнищания, ухудшения экологической обстановки и изменения климата.

3. В прошлом году возвращение домой стало возможным для 2,8 млн беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), однако это возвращение зачастую омрачалось огромными проблемами. Усилия по поддержке реинтеграции репатриантов и обеспечению их самообеспеченности зачастую сводились на нет ввиду отсутствия инфраструктуры или мер по содействию устойчивому развитию. Как и прежде, привязка чрезвычайной помощи к развитию слишком часто носит лишь теоретический характер, в то время как препятствия для возвращения беженцев в свои дома вполне реальны. Для многих положение дополнительно усугублялось продолжающимися или новыми вспышками насилия, как это имело место в некоторых районах Афганистана, Ирака или Судана.

4. По своей сложности перемещение населения уже намного превосходит парадигму убежище-миграция. Ожидается, что в предстоящие годы вынужденному перемещению подвергнется намного больше людей: часть из них — спасаясь от гражданских столкновений, спровоцированных изменением климата. Люди, покидающие страну, переставшую существовать из-за подъема уровня воды, вполне могут оказаться в положении апатридов, и на них будет распространяться мандат УВКБ ООН. Важнейшей задачей международного сообщества должна быть эффективная защита людей, прямой или косвенной причиной перемещения которых стало изменение климата, обеспечение их благосостояния и способности найти долгосрочный выход из своего бедственного положения.

5. Повышение во всем мире цен на основные продукты питания вызывает тревогу за участь беженцев и ВПЛ; многие из стран, в которых сильнее всего сказалось повышение цен на продукты, принимают у себя большие группы беженцев. Женщины и дети, особенно в ситуациях затяжных кризисов, все чаще страдают от недоедания и анемии. Основным партнером УВКБ ООН в вопросах продовольственной помощи является Всемирная продовольственная программа (ВПП). Управление добивается включения беженцев и ВПЛ в национальные программы, направленные на обеспечение права на питание. Призывы к донорам содержат просьбы о выделении дополнительных ресурсов для покупки основных продуктов питания и питательных добавок, однако в долгосрочной перспективе требуется укреплять проекты создания устойчивых источников получения средств к существованию и других возможностей для получения дохода.

6. Необходимость учитывать обеспечение безопасности, присущая всему спектру оперативной деятельности УВКБ ООН, налагает дополнительную нагрузку на персонал (обязанности и расходы). Гуманитарный доступ к гражданскому населению в некоторых районах, где отсутствуют необходимые условия безопасности, остается ограниченным, и сотрудники часто становятся мишенями для нападения. Особому риску часто подвергаются водители транспортных средств. На востоке Чада и в Судане несколько водителей, доставлявших гуманитарную помощь, были похищены; один водитель УВКБ ООН был убит в Чаде и трое водителей ВПП были убиты в Дарфуре (Судан). В Афганистане был убит еще один водитель УВКБ ООН. В результате террористического нападения на отделение Организации Объединенных Наций в Алжире в декабре 2007 г. были убиты двое водителей УВКБ ООН и ранено еще восемь сотрудников. В начале лета 2008 г. был похищен руководитель Отделения УВКБ ООН в Могадишо (Сомали) и на момент подготовки этого доклада о его участии ничего не известно.

II. Тематика и цели доклада

7. В настоящем докладе содержится отчет о деятельности, проведенной УВКБ ООН в период с января 2007 г. по середину 2008 г., в связи с удовлетворением потребностей 31,7 млн подмандатных лиц. В нем дается описание основных событий, связанных с защитой, оказанием помощи и поиском долговременных решений для беженцев, ВПЛ, апатридов и других подмандатных лиц. В докладе затрагиваются вопросы партнерства и координации деятельности с другими заинтересованными организациями как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, обсуждаются вопросы сме-

¹ Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/63/12. Нью-Йорк: ООН, 2008.

панных миграционных потоков. В докладе также рассматриваются вопросы расширения усилий по решению проблемы беженцев в ситуациях затяжного кризиса; содержится обновленная информация о структурной и управленческой реформе и других текущих вопросах управления и надзора. Более подробная информация о региональной и страновой деятельности и глобальных приоритетах содержится в Глобальном докладе УВКБ ООН за 2007 г. и Глобальном призыве на 2008—2009 гг., а также в различных докладах, представленных Исполнительному комитету Программы Верховного комиссара и его Постоянному комитету. Со всеми докладами можно ознакомиться на Интернет-сайте УВКБ ООН: <http://www.unhcr.org>.

III. Подмандатные лица

9. К концу 2007 г. возросла численность насильственно перемещенных лиц внутри стран проживания или за их пределы. В число стран, где происходили особенно крупные перемещения населения, входили Демократическая Республика Конго, Ирак, Кения, Колумбия, Сомали, Судан (Дарфур), Центральноафриканская Республика и Чад. На начало 2008 г. во всем мире насчитывалось 31,7 млн подмандатных УВКБ ООН лиц, включая почти 11,4 млн беженцев; примерно 740 000 лиц, ищущих убежища, примерно 731 000 беженцев, добровольно вернувшихся на родину; и почти 3 млн лиц без гражданства. Помимо этого, из общего числа ВПЛ, перемещенных в результате конфликтов во всем мире, составляющего, по оценкам, 26 млн человек, приблизительно 13,7 млн человек пользовались защитой и/или поддержкой со стороны УВКБ ООН.

10. В 2007 г. число лиц, ищущих убежища, в 43 промышленно развитых странах мира увеличилось на 10 %, достигнув 342 300 человек. Данное увеличение в значительной степени объясняется ростом числа лиц, ищущих убежища, из Ирака. Этот показатель вырос впервые за последние пять лет после того, как в 2006 г. был отмечен самый низкий за последние 20 лет уровень, но при этом он все равно в 2 раза меньше рекордного показателя за 2001 г., когда с просьбами о предоставлении убежища обратились более 655 000 человек.

11. Анализ статистических данных о беженцах свидетельствует о том, что подавляющее большинство из них переместились в соседние страны и свыше 80 % беженцев остаются в районе своего происхождения. Другой важной тенденцией стало увеличение числа беженцев, живущих в городских районах.

IV. Защита и операции

А. Основные вызовы

12. Почти 2,4 млн человек были перемещены внутри Ирака, при этом Иордания и Сирийская Арабская Республика, по оценкам, разместили у себя в совокупности от 1,5 до 2 млн иракских беженцев. Это наиболее масштабная ситуация, связанная с беженцами в городах, с которой когда-либо приходилось сталкиваться УВКБ ООН, и Управление работало в течение отчетного периода над обеспечением их мерами защиты. Хотя обстановка, сохраняющаяся в Ираке, мало способствовала поощрению или организации возвращения, УВКБ ООН по-прежнему было готово оказать помощь беженцам и ВПЛ, желающим вернуться на родину. Оно также предложило организовать совместную миссию с правительством Ирака для оценки условий возвращения.

13. В Африке гуманитарные кризисы в Чаде, Демократической Республике Конго, Сомали и Дарфуре (Судан) обострились из-за возобновления конфликтов и насилия и стали причиной новых перемещений. Военные действия в Сомали, особенно в Могадишо, привели к тому, что общая численность ВПЛ достигла 1 млн человек. УВКБ ООН удалось оказать чрезвычайную помощь в некоторых районах, однако из-за отсутствия безопасности во многих случаях доступ был в значительной мере ограничен. В Дарфуре в мандат смешанной операции по поддержанию мира Африканского союза/Организации Объединенных Наций, одобренной Советом Безопасности в июле 2007 г., была включена защита гражданских лиц. Мандат одобренной в сентябре другой миссии в Чаде и Центральноафриканской Республике предусматривал развертывание многокомпонентного присутствия при поддержке охранного контингента Европейского союза. Одной из его основных целей является содействие созданию условий безопасности, способствующих добровольному, безопасному и устойчивому возвращению беженцев и перемещенных лиц, в частности путем содействия защите гражданского населения, находящегося под угрозой, и облегчению оказания гуманитарной помощи. Однако возобновление конфликта препятствовало серьезному улучшению гуманитарного положения, особенно в восточных районах Чада. Доступ был серьезно ограничен, международным учреждениям по оказанию помощи и партнерам было непросто помогать людям в условиях огромного риска, а также бороться с широко распространенным насилием на сексуальной почве. Из-за неготовности полиции реагировать на инциденты, связанные с применением насилия, не удалось предотвратить многочисленные нарушения прав или эффективно противодействовать им.

14. В Демократической Республике Конго возобновление боевых действий на востоке страны повлекло за собой новые перемещения и совершение чудовищных злодеяний, особенно против тысяч женщин и девочек. Предотвращение таких случаев и принятие ответных мер во многом осложняются нестабильностью обстановки. При работе с кластером по вопросам защиты УВКБ ООН поддержало инициативы по подготовке в целях осведомления войск об обязательной политике «тотальной нетерпи-

мости» к сексуальному и гендерному насилию (СГН); создало механизмы для обращения с жалобами в местах сосредоточения ВПЛ, где работают сотрудники Управления; отслеживало случаи СГН; консультировало ВПЛ в отношении доступных средств правовой защиты.

15. В Кении в результате вспышки межобщинного насилия после спорных выборов в декабре 2007 г. на положении внутренне перемещенных лиц оказались порядка 350 000 человек. УВКБ ООН направило сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи и выделило ресурсы для поддержки межучрежденческих мер реагирования на кризис. В Зимбабве ухудшение политической, экономической и гуманитарной обстановки и положения в области безопасности и прав человека привело к насильственному перемещению больших групп гражданского населения, включая лиц, ищущих убежища, в соседние страны, в частности в Южную Африку.

16. В Афганистане состояние безопасности продолжало ухудшаться, создавая сложные проблемы для репатриантов и ограничивая возможности по оказанию гуманитарной помощи. Напряженность и повышение цен в этом районе создало проблемы для афганских беженцев, спровоцировав в результате более значительный, чем предполагалось, поток возвращения в 2008 г., несмотря на сложнейшую обстановку в Афганистане. Параллельно в первые шесть месяцев 2008 г. происходило общее увеличение количества афганских лиц, ищущих убежища, по сравнению с тем же периодом в 2007 г.

17. Важнейшим с точки зрения реализации права искать убежища является принцип недопущения принудительного возвращения, который запрещает любую форму принудительного выдворения, как прямого, так и непрямого, в случае существования опасности для жизни и свободы. В целом в отчетный период этот принцип по-прежнему соблюдался, в том числе странами, не являющимися участниками Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В Марокко правоохранительными органами были даны указания признавать документы, выданные беженцам УВКБ ООН, и не арестовывать и не депортировать подмандатных лиц. Вследствие этого было отмечено значительное снижение числа депортаций. Тем не менее, в ряде стран имели место нарушения этого принципа. Лица, ищущие убежища, и даже беженцы депортировались в качестве незаконных мигрантов в рамках принимаемых мер по контролю за миграцией. УВКБ ООН часто вступалось за права лиц, ищущих убежища, и беженцев, которым угрожала депортация, но не всегда могло предотвратить высылку.

18. В ряде стран Азии УВКБ ООН становилось все труднее осуществлять свой мандат из-за обеспокоенности правительства вопросами государственной безопасности в связи с крупными смешанными миграционными потоками.

19. На море право поиска убежища ставилось под угрозу в том случае, когда капитаны судов не спасали людей, терпящих бедствие, и когда правительства не хотели допускать высадку на берег спасенных людей, включая лиц, ищущих убежища. Обязанности государств по защите относительно четко определены, когда речь идет о перехвате или спасении людей в территориальных водах, но в отношении обязанности по защите за пределами таких вод разногласия сохраняются.

20. На положении беженцев и ВПЛ особенно сильно сказалось глобальное повышение цен на продовольствие, поскольку эти лица сильно зависят от гуманитарной помощи, включая продовольственную помощь, оказываемую ВПП. Они располагают ограниченными средствами к существованию и зачастую вынуждены оставаться в лагерях. Примерно 2 млн беженцев и 5 млн ВПЛ приблизительно в 30 странах почти полностью зависят от продовольственной помощи: почти в 12 странах повышение цен на основные продукты питания спровоцировало беспорядки. В ситуации, когда расходы на продовольствие составляют все более значительную долю бюджета беженцев, особенно в городах, страдают их другие основные потребности, включая образование. Повышение цен на продовольствие также привело к перебоям в доставке продовольственной помощи в ряде ситуаций перемещения населения.

21. Для того чтобы стимулировать дальнейшую мобилизацию ответа на некоторые из текущих вызовов, с которыми сталкиваются УВКБ ООН и его партнеры в деле обеспечения защиты и помощи для беженцев и других подмандатных лиц, в декабре 2007 г. Верховный комиссар организовал первое из запланированной серии ежегодных мероприятий в Женеве: Диалог по вызовам в области защиты. Его цель заключалась в организации открытой и непредубежденной дискуссии между Управлением, государствами и другими заинтересованными субъектами по вопросам защиты. В ходе первой сессии Диалога по вызовам в области защиты были рассмотрены некоторые из проблем защиты в контексте смешанных миграционных потоков, масштабы и сложность которых в последние годы возрастают. Следующая сессия Диалога в декабре 2008 г. будет посвящена вызовам, связанным с защитой и урегулированием положения беженцев в затишных ситуациях.

22. Еще в 2002 г. Исполнительный комитет УВКБ ООН утвердил Повестку дня в области защиты и программу действий по итогам многостороннего консультативного процесса с целью улучшения международного режима защиты беженцев, известного как Глобальные консультации по международной защите. В последние пять лет УВКБ ООН предоставляло информацию об осуществлении Повестки дня в области защиты в своей ежегодной Записке о международной защите. Для того чтобы получить более полную информацию о различных мероприятиях и мерах, принимаемых государствами в целях улучшения международной защиты беженцев, УВКБ ООН подготовило для государств и других заинтересованных субъектов специальную анкету для представления информации о их национальной и региональной деятельности.

23. Практически исчерпав перечень тем, которые были выделены для приоритетного рассмотрения Исполнительным комитетом на предмет принятия заключений по вопросу международной защиты в рамках Повестки дня в области защиты, государства — члены Исполнительного комитета в настоящее

время рассматривают вопрос о разработке нового плана действий в отношении тем, по которым Исполком мог бы принять свои заключения. На основании решения Комитета, принятого на его пятьдесят восьмой сессии в октябре 2007 г. независимым консультантом, был проведен обзор актуальности и практического применения заключений Исполкома по вопросу о международной защите и с учетом рекомендаций в его докладе производится выявление и отбор в рамках долгосрочного процесса планирования приоритетных тем, по которым в будущем могли бы быть приняты заключения. В 2008 г. Исполнительный комитет примет Общее заключение по вопросам международной защиты.

В. Защита беженцев и долговременные решения в контексте международной миграции

24. В 2007 г. на первой сессии организованного Верховным комиссаром Диалога основное внимание было уделено теме защиты беженцев и долговременных решений в контексте международной миграции путем изучения вызовов, обусловленных смешанными потоками мигрантов и беженцев.

25. На ней около 300 участников, включая представителей 180 государств, межправительственных организаций, Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, неправительственных организаций (НПО) и экспертов по проблемам беженцев и миграции, обсудили ряд важных вопросов. Делегаты признали существование брешей в области защиты в случае смешанных потоков, особенно в отношении мигрантов, которые рассматриваются властями в качестве «незаконных» и не охватываются установленными рамками защиты, но, тем не менее, нуждаются в помощи или иных видах защиты. Участники призвали использовать правозащитные подходы для восполнения этих пробелов, делая основной упор на права человека и достоинство всех мигрантов.

26. В мае 2008 г. было начато проведение серии региональных конференций, охватывающих Аденский залив, Западную Африку, южную часть Африки, Азию и Латинскую Америку, которые позволят государствам и другим заинтересованным субъектам рассмотреть вопросы, касающиеся каждого региона.

С. Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства

27. УВКБ ООН стремится обеспечить защиту прав лиц без гражданства и предотвращать безгражданство. Принятое Исполнительным комитетом заключение № 106 о выявлении, предотвращении и сокращении безгражданства и защите апатридов служит руководством для действий государств, международных организаций и НПО. Управление добилось большого прогресса в обеспечении более последовательной реакции на безгражданство во всем мире. Мероприятия по предотвращению и устранению безгражданства станут одним из четырех компонентов пересмотренной бюджетной структуры УВКБ ООН, которая начнет действовать с двухгодичного периода 2010–2011 гг.

28. Для предотвращения новых случаев безгражданства и содействия урегулированию уже имеющих ситуаций важнейшее значение имеют общие стандарты, применяемые государствами, и надлежащее законодательство. В 2007 г. к Конвенции о сокращении безгражданства присоединилась Бразилия, после чего общее количество государств — участников этой Конвенции достигло 34, а затем в 2008 г. Австрия присоединилась к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, которая теперь насчитывает 63 государства-участника. Управление оказало техническую консультативную помощь по вопросам законодательства о гражданстве ряду государств, включая Анголу, Мексику и Украину, и в сотрудничестве с Европейским союзом осуществляло подготовку должностных лиц в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане по вопросам предотвращения и сокращения безгражданства. На Балканах УВКБ ООН активно участвует в региональной деятельности, призванной уменьшить риск безгражданства для рома и других связанных с ними этнических групп путем предоставления им доступа к гражданской регистрации и оказания технической и юридической помощи соответствующим местным и национальным властям и государственным органам.

29. В Бангладеш правительство подтвердило предоставление гражданства членам общин, говорящим на бихари/урду, общей численностью от 250 000 до 300 000 человек. Их права как граждан Бангладеш ранее не признавались со времени отделения Бангладеш от Пакистана в 1971 г. Это позволит урегулировать одну из наиболее застарелых ситуаций безгражданства в Азии. Безгражданство в результате неэффективного или незадокументированного гражданства является старой проблемой в Непале, где 2,6 млн человек воспользовались массовой кампанией по выдаче удостоверений о гражданстве. УВКБ ООН провело оценку для определения тех, кто не смог воспользоваться этой кампанией, и в 2008 г. совместно с правительством Непала будут приняты последующие меры в данном направлении.

Д. Глобальные приоритеты и меры реагирования

Специальные проекты по улучшению охраны здоровья, рациона питания и мер реагирования на сексуальное и гендерное насилие

30. В 2007 г. дополнительные ассигнования в размере 15,3 млн дол. США были выделены на улучшение здравоохранения, питания и реагирования на СГН. Хотя УВКБ ООН имеет текущие проекты в области здравоохранения, питания и СГН, из-за нехватки средств образовалась критическая ситуация по решению ряда затяжных кризисов беженцев. Это повысило риск эпидемий и ухудшения физическо-

го и психического здоровья многих из них. Кроме того, отсутствие адекватной помощи отрицательно сказалось на защите женщин и девочек, ограничив их возможности для получения средств к существованию и доступа к образованию и увеличив их уязвимость перед СГН. В ответ на это было начато осуществление ряда специальных проектов по улучшению состояния здоровья, рациона питания и мер реагирования на СГН в 19 странах. Они включали в себя предоставление дополнительного питания и питательных добавок; улучшение дородового и родовспомогательного ухода; предоставление противомалярийных препаратов и прочных противомоскитных надкроватных сеток, обработанных инсектицидами; обновление инфраструктуры и оборудования; оказание медицинской и юридической помощи жертвам изнасилований; внедрение процедур определения наилучших интересов ребенка; создание безопасных убежищ. Значительная часть деятельности по этим проектам была включена в регулярный ежегодный бюджет на 2008 г. для обеспечения преемственности.

31. В 2008 г. в 18 странах осуществляются дополнительные проекты в интересах беженцев, ВПЛ и лиц без гражданства. Общий бюджет этой деятельности составляет 7,5 млн дол. США. К 2009 г. предполагается включить в ежегодные бюджеты всех операций проекты в области здравоохранения и борьбы против СГН.

Профилактика ВИЧ

32. Возрастание международного признания права на доступ к услугам по линии национальных программ профилактики и лечения ВИЧ положительно отразилось на положении беженцев и в определенной мере ВПЛ и репатриантов. Они шире учитываются в рамках политики и руководящих принципов, разрабатываемых группой доноров ЮНЭЙДС. В системе ЮНЭЙДС УВКБ ООН играло более заметную роль в деятельности по предотвращению распространения ВИЧ среди беженцев и внутренние перемещенных в результате конфликтов лиц. В партнерстве с другими учреждениями УВКБ ООН разработало более прочные программы предотвращения ВИЧ для групп риска среди подмандатных лиц, включая потребителей инъекционных наркотиков, алкоголиков и токсикоманов, секс-работников и их клиентов. Кроме того, благодаря совместным усилиям всех заинтересованных сторон, участвующих в обеспечении защиты и оказании помощи подмандатным УВКБ ООН лицам, в настоящее время обеспечен полный охват основными мероприятиями по профилактике ВИЧ беженских операций, в рамках которых УВКБ ООН осуществляет координацию услуг в области здравоохранения, профилактики ВИЧ и общинного обслуживания.

Образование

33. Для реагирования на основные вызовы, связанные с доступом к образованию, осуществлялось распространение Стратегии УВКБ ООН по вопросам образования на 2007–2009 гг. и руководящих принципов по вопросам обеспечения безопасности в школах и учебных заведениях. Повышение цен на продукты питания в некоторых странах привело к увеличению показателей отсева из школ, особенно для девочек, которые были вынуждены тратить больше времени на поиск пропитания. Для того чтобы увеличить показатели зачисления и посещения девочек, было начато проведение специальных гендерных мероприятий, таких как разработка кодекса поведения для учителей и школьников; инструменты оценки; учебно-подготовительные модули для персонала; программы школьного питания; бесплатная выдача санитарных салфеток; а также информирование и предоставление стипендий, наряду с выделением дополнительной материальной помощи семьям, которые отправляют своих детей в школу. В партнерстве с ВПП УВКБ ООН осуществляло определение ежемесячных продовольственных пайков и организовывало программы питания в начальных школах.

34. Особый упор делается на расширение возможностей для получения образования после начальной школы для решения проблемы большого числа подростков, «выпадающих» из системы школьного образования. Были расширены усилия по обеспечению возможностей для получения профессионально-технической подготовки и неформального образования. В сотрудничестве с Международной организацией труда профессионально-техническая подготовка организовывалась в рамках проекта «Подростки из групп риска» в Западной Африке, а по линии Немецкого академического фонда им. Альберта Эйнштейна для оказания помощи студентам-беженцам (ДАФИ) продолжалось предоставление университетских стипендий свыше 1000 студентам из числа беженцев. Эта программа, которая поначалу осуществлялась главным образом в Африке, была расширена на Иорданию. Иорданские власти разрешили всем детям иракских беженцев посещать местные школы вне зависимости от их правового статуса. УВКБ ООН и партнеры оказывали наиболее нуждающимся детям помощь в приобретении школьной формы и письменных принадлежностей и помогали правительству расширить возможности для получения детьми образования.

35. Вопросы доступа к образованию и продолжению образования на всех этапах перемещения и общих минимальных стандартов образования решаются в партнерстве с Межучрежденческой сетью по вопросам образования в случаях чрезвычайных ситуаций, хронических кризисов и реконструкции (МСОЧ), в которую входят гуманитарные организации и организации по вопросам развития, включая Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирный банк, Международный комитет спасения, Норвежский совет по делам беженцев, Христианский детский фонд, КАРЕМ и Организацию «Спасите детей».

Е. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них

36. В 2007 г. УВКБ ООН укрепило свой потенциал реагирования на чрезвычайные ситуации, затрагивающие до 500 000 человек, в том числе через свои межучрежденческие обязательства и обязанности перед ВПЛ. В рамках Управления был создан Централизованный запас на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС), позволяющий обеспечить удовлетворение практически всех потребностей в указанных ситуациях. Удалось выполнить все целевые задания по предметам снабжения, кроме легких палаток. В отчетный период осуществлялось систематическое пополнение ЦЗЧС.

37. Большой прогресс был достигнут в создании и испытании новых механизмов оповещения в сотрудничестве с другими органами Организации Объединенных Наций, гуманитарными организациями и Европейским союзом. Такие механизмы повышают осведомленность о потенциальных кризисных ситуациях, способствуя улучшению принятия решений и более своевременному принятию мер по обеспечению готовности.

38. Существующий в УВКБ ООН бюджет позволяет принимать меры оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации с момента их возникновения. Этот гибкий механизм финансирования был использован в Демократической Республике Конго, Эфиопии, Кении и Сомали для направления персонала и помощи и организации авиамоствов еще до задействования стандартных оперативных бюджетов. Количество сотрудников, готовых выехать на место при объявлении «исключительной мобилизации», выросло до 300 человек, из которых 175 человек являются сотрудниками УВКБ ООН. Мобилизация дополнительного персонала может быть осуществлена через соглашения с оперативными партнерами.

39. В отчетный период к УВКБ ООН также обращались с просьбами об оказании помощи населению, перемещенному в результате стихийных бедствий. Из запасов было выдано 15 000 палаток примерно для 75 000 человек, которые лишились своих домов в результате землетрясения в провинции Сычуань в Китае в мае 2008 г. В том же месяце Управление направило полиэтиленовые навесы, противокмаринные сетки, кухонную утварь и чрезвычайные принадлежности в Мьянму, для распределения местными организациями среди жертв циклона «Наргис». В 2007 г. в рамках совместной чрезвычайной операции Организации Объединенных Наций УВКБ ООН оказывало помощь афганским беженцам и принимающему их населению в юго-западных районах Пакистана, пострадавших от сильного наводнения.

Охрана и безопасность

40. Как показал обзор соблюдения Минимальных норм безопасности оперативной деятельности (МНБОД) Организации Объединенных Наций, 95% всех отделений выполняют эти стандарты. Они не соблюдались только либо недавно открытыми офисами, либо отделениями в странах, в которых таблица МНБОД была изменена. В декабре 2007 г. было совершено террористическое нападение на отделение Организации Объединенных Наций в Алжире, в результате которого было убито 17 человек, включая двух сотрудников УВКБ ООН, ранено 40 человек и причинен серьезный ущерб помещениям и имуществу. После этого Управление провело глобальное обследование всех своих отделений, уделяя особое внимание их уязвимости с точки зрения нападений с применением взрывных устройств. Помимо включения этих угроз в таблицы МНБОД для некоторых стран УВКБ ООН решило учесть данную проблему в рамках всех своих операций ввиду глобального характера террористической угрозы. Доклад об этом обследовании будет включать в себя рекомендации и содержать оценку потребностей в ресурсах для такого глобального реагирования. В нем также будут рассматриваться такие меры, как обновление/укрепление отделений, их перенос или объединение в соответствующих случаях.

Ф. Окружающая среда

41. Присутствие беженцев и ВПЛ может оказывать негативное воздействие на окружающую среду, особенно в случае компактного проживания крупных групп перемещенного населения в экологически уязвимых районах и использования ими дефицитных ресурсов, таких как топливо, древесина и вода. На протяжении многих лет УВКБ ООН вводило и последовательно поддерживало программы, нацеленные на смягчение экологического воздействия и поощрение адаптивных решений для перемещенного населения в районах с ограниченными ресурсами. В качестве примеров можно привести использование возобновляемой энергии для приготовления пищи и освещения, применение энергоэффективных печей и стимулирование строительства экологичного жилья для уменьшения потребления топливной древесины и недопущения вырубki лесов. Во многие программы УВКБ ООН включены формальные и неформальные проекты экологического образования и просвещения.

42. С учетом происходящих процессов репатриации в рамках многих операций УВКБ ООН в партнерстве с местными властями оказывалась постоянная поддержка мероприятий по восстановлению окружающей среды после закрытия лагерей с тем, чтобы поощрять принимающие страны предоставлять убежище и в будущем и поддерживать принимающие общины, которые зачастую сами являются малообеспеченными и зависят от природных ресурсов для жизни. В 2007 и 2008 гг. Управление поддержало крупный экологический проект по посадке 18 млн деревьев в районах, затронутых перемещением населения. Учитывая важное значение, придаваемое противодействию изменению климата, в рамках осуществляемых операций больше внимания уделялось осуществлению мер приспособления к таким изменениям и их смягчения.

Г. Учет возрастных и гендерных аспектов и многообразия

43. Стратегия УВКБ ООН по учету возрастных и гендерных аспектов и многообразия (УВГМ) призвана содействовать гендерному равенству и равному осуществлению прав вне зависимости от возраста, пола или происхождения. На конец 2007 г. в рамках более 100 страновых операций стратегия УВГМ была включена в ряд основных оперативных руководящих принципов и инструкций Управления, страновые программы осуществили рекомендации, основанные на участии оценок и на глобальной основе была внедрена система отчетности по УВГМ. Несмотря на достигнутый к настоящему времени существенный прогресс, некоторые проблемы сохраняются. В этой связи УВКБ ООН разработало трехгодичный план действий по УВГМ, который предусматривает проведение конкретных мероприятий в шести особо приоритетных тематических областях. Одна из ключевых целей на следующем этапе осуществления заключается в более всестороннем включении данной стратегии в деятельность организации, ее ресурсы и приоритеты в этой области, а также в расширении и укреплении партнерства.

В. Долговременные решения

44. В отчетный период был достигнут заметный прогресс в реализации трех долговременных решений: добровольной репатриации, местной интеграции и переселения.

А. Добровольная репатриация

45. По оценкам, в 2007 г. в свои страны вернулись 2,8 млн беженцев и ВПЛ, большинство из них при этом пользовались помощью УВКБ ООН. Крупные операции по репатриации были завершены в Анголе и Либерии, куда вернулись соответственно 12 000 и 44 000 репатриантов. Однако операция по репатриации в Либерию возобновилась в апреле 2008 г., и, как ожидается, в страну до конца года могут вернуться еще 12 000 человек. Примерно 214 000 человек вернулись в южные районы Судана из шести соседних стран и других частей Судана. УВКБ ООН подписало трехстороннее соглашение с правительствами Мавритании и Сенегала, чтобы облегчить репатриацию примерно 24 000 мавританцев, которые находятся в Сенегале с 1989 г. Репатриация началась в начале 2008 г.

46. Несмотря на то, что в 2007 г. примерно 374 000 афганских беженцев вернулись домой из Исламской Республики Иран и Пакистана, становится все более очевидным, что крупномасштабная репатриация в Афганистан пока еще не представляется возможной в ближайшем будущем. Возвращению препятствует ухудшение условий безопасности в некоторых районах и ограниченные возможности по приему людей. В этих двух странах убежища остаются примерно 3 млн беженцев. Они отличаются от беженцев, которые вернулись в Афганистан в предыдущие годы, поскольку подавляющее большинство из них живут в изгнании в течение более 20 лет. Половина зарегистрированного афганского населения в Исламской Республике Иран и Пакистане родилась за пределами своей страны происхождения.

В. Местная интеграция

47. В Африке были отмечены некоторые положительные сдвиги в отыскании решений для беженцев в затяжных ситуациях. Правительство Объединенной Республики Танзания начало натурализацию группы из 172 000 бурундийских беженцев, которые живут в «старых поселениях» в стране с 1972 г. Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), УВКБ ООН и правительства Либерии, Нигерии и Сьерра-Леоне заключили соглашение о местной интеграции остающихся либерийских и сьерра-леонских беженцев в Нигерии. В других странах, из которых были завершены крупные операции по репатриации, УВКБ ООН призывает правительства изучить возможность предоставления возможности по местной интеграции для оставшихся беженцев. В Армении в результате проведенной в 2005–2007 гг. переписи, данные которой пока еще не были официально подтверждены, выяснилось, что значительное большинство беженцев из Азербайджана были натурализованы. Кроме того, с середины 1990-х гг. правительство Сербии оказало помощь в натурализации в Сербии свыше 200 000 беженцев.

48. В Центральной Азии примерно 8500 человек, находящихся в положении лиц без гражданства, были зарегистрированы туркменскими властями и в настоящее время либо проходят процесс натурализации, либо получают виды на жительство. Проектное предложение о предоставлении юридического статуса и возможностей для местной интеграции примерно 1000 давно проживающих в стране афганских беженцев было представлено правительству Таджикистана и в настоящее время рассматривается межведомственной рабочей группой. В Индии власти согласились отменить некоторые процедурные требования для давно проживающих в стране беженцев из числа хинду и сикхов из Афганистана с тем, чтобы предоставить им возможности для натурализации.

С. Переселение

49. Впервые за последние 20 лет направляемые УВКБ ООН заявки на переселение превысили выделенную государствами квоту в 70 000 человек и достигли в 2007 г. почти 99 000 человек. Количество выехавших также выросло, составив примерно 50 000 человек. В настоящее время Управление

озабочено тем, что в переселении нуждается намного больше людей, чем имеется в наличии мест. Как ожидается, в 2008 г. помощь в переселении будет необходима 155 000 беженцев. Хотя страны переселения еще не объявили о сколько-нибудь значительных увеличениях их целевых показателей, был достигнут прогресс в расширении круга государств, участвующих в программах переселения. В отчетный период 11 стран объявили о том, что они примут у себя переселенцев. В настоящее время лишь незначительное число стран Европейского союза имеет программы переселения, и на них приходится лишь около 6 % всех мест для переселенцев, выделяемых во всем мире. В 2008 г. был организован ряд встреч по вопросам переселения с участием Европейской комиссии, ее государств-членов и УВКБ ООН, что должно способствовать расширению программ переселения в Европейском союзе и вовлечению стран, которые еще в них не участвуют.

50. В ответ на кризис в Ираке была развернута беспрецедентная по своим масштабам операция по переселению. В отчетный период были поданы документы на переселение свыше 36 000 человек, включая палестинцев, проживавших в Ираке. В мае 2008 г. 108 палестинских беженцев из пограничного района между Ираком и Сирийской Арабской Республикой были приняты Чили в рамках программы солидарности в вопросах переселения, предусмотренной принятым в Мехико Планом действий. В 2007 г. Бразилия приняла у себя 103 палестинца из того же района, а недавно Норвегия, Исландия и Швеция также приняли для переселения несколько сотен беженцев.

51. Самая крупная операция по переселению осуществлялась из Азии с использованием методики коллективной обработки заявок. В 2007 г. были поданы документы на переселение примерно 30 000 беженцев из Мьянмы через Таиланд, а еще 10 000 человек — через Малайзию. Началось также переселение беженцев из Бутана путем подачи документов на переселение 7500 беженцев из лагерей в Непале, где они проживали с 1991 г. Во всех этих случаях стратегически использовался вариант переселения не только для содействия решению затяжной беженской ситуации, но и для использования возможности отыскания других долговременных решений для остающихся беженцев.

52. Руководствуясь заключением № 105 Исполнительного комитета по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска, Управление поставило перед собой цель обеспечения того, чтобы, по меньшей мере, 10 % от всех заявок на переселение приходилось на женщин и девочек, относящихся к этой категории. Количество женщин и девочек в условиях риска, документы которых были поданы на переселение, выросло до 6000 человек в 2007 г., однако лишь 2500 из них смогли выехать на новые места проживания.

53. Дополнительной проблемой в связи с переселением является продолжительность срока обработки документов, который нередко составляет более двух лет. Такой длительный или неопределенный период ожидания может оказать серьезное отрицательное воздействие на благосостояние и безопасность беженцев и может подрывать роль варианта переселения с точки зрения защиты и его стратегического использования.

54. Временная эвакуация беженцев, сталкивающихся с реальным риском для жизни и безопасности, в чрезвычайный транзитный центр в Румынии, как предполагается, позволит уменьшить нагрузку на те немногочисленные страны, которые предлагают места для чрезвычайного переселения. Документы беженцев, проживающих в этом центре, затем будут подаваться для последующего переселения. В мае 2008 г. было подписано соглашение между правительством Румынии, УВКБ ООН и Международной организацией по миграции, аналогичное соглашение разрабатывается с Филиппинами. В том же месяце УВКБ ООН, Организация освобождения Палестины и правительство Судана подписали также заявление о гуманитарном переселении в Судан 2000 палестинских беженцев, которые бежали из Багдада и оказались блокированы в приграничных районах между Ираком и Сирийской Арабской Республикой.

VI. Партнерство и координация

55. УВКБ ООН заняло активную позицию в отношении процесса реформирования Организации Объединенных Наций, в частности в области межучрежденческого сотрудничества. К июню 2008 г. Управление участвовало в 28 отдельных операциях в интересах ВПЛ, в рамках 14 из которых использовался совместный кластерный подход. Управление стремится быть надежным партнером в этой деятельности, которая строится на сравнительных достоинствах и оперативных преимуществах соответствующих учреждений и укрепляется взаимной приверженностью. Путем работы в рамках Межучрежденческого постоянного комитета УВКБ ООН способствовало разработке политики и руководящих указаний по вопросам гуманитарной реформы, которая в дополнение к применению кластерного подхода предусматривает создание Центрального фонда чрезвычайного реагирования и системы координаторов гуманитарной помощи. Другие межучрежденческие усилия включали в себя: деятельность по разминированию, работу по возвращению жилья и имущества, управление информацией, экологические вопросы и просвещение.

56. УВКБ ООН твердо привержено Глобальной гуманитарной платформе (ГГП), которая объединяет три части гуманитарного сообщества: НПО, движение Красного Креста и Красного Полумесяца и Организацию Объединенных Наций и другие межправительственные организации на равной основе. Общая цель заключается в повышении эффективности гуманитарного реагирования путем укрепления партнерства на глобальном и местном уровнях на основе пяти принципов партнерства, а именно: равенство, транспарентность, подход, ориентированный на результаты, ответственность и взаимодополняемость. ГГП является форумом для совместного и новаторского обсуждения стратегических тем, таких как гуманитарное пространство и создание потенциала.

57. В 2007 г. УВКБ ООН активизировало свое сотрудничество с Группой развития Организации Объединенных Наций по ряду вопросов политики и деятельности, в частности в связи с инициативой «Единство действий». Оно включало в себя участие в страновых группах Организации Объединенных Наций: в пяти из восьми стран осуществления пилотных проектов (Албании, Мозамбике, Пакистане, Руанде и Объединенной Республике Танзании). Учреждения Организации Объединенных Наций и правительства этих стран договорились разработать общую программу, оперативный план, бюджетную систему и базирующийся в стране механизм финансирования, задействуемый в случае перебоев с поступлением средств. Инициатива «Единство действий» базируется на деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, и участие УВКБ ООН по-прежнему будет осуществляться в рамках той его деятельности, которая связана с развитием.

58. Важнейшее значение имеет двустороннее сотрудничество. Управление тесно сотрудничало с ВПП в рамках более 30 полевых операций по оказанию продовольственной помощи, проведению совместных оценок и обследований, а также осуществлению специальных проектов в области питания и обращения с совместными призывами. Другими учреждениями Организации Объединенных Наций, с которыми сотрудничает УВКБ ООН, в частности являются: УВКПЧ, УКТВ, ЮНИСЕФ, ФАО, ПРООН, ЮНФПА, ООН-Хабитат, ЮНЭЙДС, ДООН и БАПОР. В отчетный период Управление также поддерживало эффективные связи с рядом других организаций, включая движение Красного Креста и Красного Полумесяца, Всемирный банк, Международную организацию по миграции, Межпарламентский союз и различные региональные организации. УВКБ ООН поддерживает прочные связи с различными органами Европейского союза.

59. В 2007 г. 1/5 часть финансирования по линии УВКБ ООН направлялась через НПО, которые составляют наиболее многочисленную группу партнеров Управления. УВКБ ООН подписало 629 соглашений с международными НПО и 467 соглашений с национальными НПО для осуществления проектов в различных секторах. Партнерство стало темой ежегодных консультаций с НПО, в которых участвовало 162 НПО, Организация Объединенных Наций и другие организации и на которых обсуждались вопросы защиты беженцев. Несколько национальных НПО, работающих с мигрантами, также приняли участие в диалоге Верховного комиссара по вопросам вызовов в области защиты в декабре 2007 г. Проведение этого мероприятия в неформальной обстановке позволило НПО, государствам и экспертам участвовать в обсуждениях на равной основе, что с особой признательностью было отмечено НПО.

60. В апреле 2008 г. ЭКОСОС избрал четырех новых членов в Исполнительный комитет программы Верховного комиссара: Бенин, Люксембург, Черногорию и бывшую югославскую Республику Македонию. После этого общее число государств-членов достигло 76.

...