

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

I. Введение

1. В 2006 г. перед УВКБ ООН встали новые задачи, обусловленные значительным увеличением численности подмандатных Управлению лиц. Если численность беженцев по сравнению с предыдущим годом выросла на 12 %, то численность внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) удвоилась вследствие активизации деятельности Управления вместе с другими гуманитарными партнерами по защите ВПЛ и оказанию им помощи в рамках межучрежденческого кластерного подхода. Благодаря усовершенствованиям в сфере регистрации данных, было выявлено много новых лиц без гражданства, что также вызвало рост показателей их численности.

2. Несмотря на множество сложных проблем, во многих частях мира в последние годы был достигнут большой прогресс в деле обеспечения и укрепления международной защиты, прежде всего благодаря систематическим усилиям по реализации Программы по вопросу о защите. Однако в ситуации, когда многие государства активизируют свои усилия по контролю за миграцией, особую озабоченность Управления сегодня по-прежнему вызывает проблема выявления людей, которые вполне оправданно опасаются преследований, в составе нерегулярных смешанных потоков мигрантов, с тем чтобы можно было принять необходимые меры по их защите. Этот вопрос будет главной темой обсуждений на первом совещании в рамках организованного Верховным комиссаром Диалога по проблемам защиты в декабре 2007 г.

3. Развитие партнерских связей, включая участие в разработанных Организацией Объединенных Наций инициативах «Единство действий», а также возросшая ответственность Управления как головного учреждения по блокам защиты, убежища в чрезвычайных ситуациях и управления лагерями в ситуациях внутреннего перемещения, спровоцированных конфликтами, дополнительно укрепили решимость УВКБ ООН принимать меры для повышения эффективности, действенности и результативности своей деятельности.

4. В феврале 2006 г. Управление начало широкомасштабный процесс структурных и управленческих реформ, призванный повысить его гибкость и отзывчивость к потребностям получателей помощи. Общая цель состоит в улучшении обслуживания подмандатных лиц путем сокращения штатного расписания и административных расходов штаб-квартиры и повышения эффективности полевых операций. Наряду с этим в поддержку общего процесса реформ создаются новые финансовые и управленческие структуры и системы.

II. Тематика и цели доклада

5. В настоящем докладе приводится отчет о деятельности, проведенной УВКБ ООН в период с января 2006 г. по середину 2007 г. для удовлетворения потребностей 32,9 млн подмандатных лиц. В нем дается описание основных задач и событий, связанных с защитой, оказанием помощи и поиском долгосрочных 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, включая участие Управления в межучрежденческом «кластерном подходе» к урегулированию ситуаций ВПЛ, и вносится дальнейший вклад в обсуждение вопроса о нерегулярных смешанных потоках населения. В нем содержится обновленная информация о структурной и управленческой реформе, проводимой Управлением, и о других текущих вопросах управления и надзора. Более подробная информация о региональной и страновой деятельности и глобальных приоритетах содержится в Глобальном докладе УВКБ ООН за 2006 г. и Глобальном призыве за 2007 г., а также в различных докладах, представленных Исполнительному комитету Программы Верховного комиссара и его Постоянному комитету. Все эти доклады размещены на Интернет-сайте Управления по следующему адресу: <http://www.unhcr.org/>.

III. Подмандатные лица

7. В отчетный период защитная деятельность УВКБ ООН была распространена на намного более широкий круг подмандатных лиц, чем в предыдущие годы. К концу 2006 г. общая численность подмандатных лиц достигла 32,9 млн человек, включая порядка 9,9 млн беженцев. Впервые с 2002 г. сложилась обратная тенденция сокращению численности беженцев во всем мире, что в первую очередь было вызвано появлением 1,2 млн новых иракских беженцев в Иордании, Сирийской Арабской Республике и Ливане.

¹ Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/62/12. Нью-Йорк: ООН, 2007.

8. УВКБ ООН на систематической основе обеспечивает основную защиту и помощь беженцам. Наряду с этим оно превратилось в активного участника совместной гуманитарной сети в рамках межучрежденческого «кластерного подхода», что привело к увеличению спроса на его услуги в области защиты, помощи и решений в ответ на потребности ВПЛ. К концу 2006 г. в общей сложности 12,8 млн ВПЛ получали гуманитарную помощь по линии либо кластерного подхода, либо других договоренностей, в рамках которых УВКБ ООН выполняло функцию либо головного учреждения, либо партнера.

9. В соответствии с такой системой распределения обязанностей между организациями УВКБ ООН взяло на себя функции по глобальному лидерству в рамках кластера, касающегося защиты, и делит лидерские функции в кластере по координации и управлению деятельностью лагерей с Международной организацией по миграции (МОМ), а в кластере, касающемся обеспечения убежищем в чрезвычайных ситуациях, — с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК). В кластерах, по которым Управление совмещает лидерские функции, УВКБ ООН несет ответственность за людей, перемещенных в результате конфликтов, а МОМ и МФКК отвечают за тех, кто был перемещен в результате стихийных бедствий. УВКБ ООН также активно участвует в других глобальных кластерах. На полевом уровне УВКБ ООН, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) принимают между собой решения о том, кто будет выполнять лидерские функции по защите в случае стихийных бедствий.

10. Численность лиц, перемещенных внутри своей собственной страны в результате вооруженных конфликтов, в настоящее время составляет порядка 25 млн человек. В 2005 г., до внедрения кластерного подхода, УВКБ ООН участвовало в оказании помощи 6,6 млн ВПЛ, тогда как в 2006 г. уже порядка 12,8 млн ВПЛ получали гуманитарную помощь и/или защиту со стороны Управления и его партнеров либо в рамках кластерного подхода, либо по линии других договоренностей. Такой значительный прирост был вызван главным образом следующими тремя факторами: а) появлением сотен тысяч новых перемещенных лиц, в частности в Ираке, Колумбии, Сомали, Тимор-Лешти, Центральноафриканской Республике, Чаде и Шри-Ланке; б) с внедрением кластерного подхода в начале 2006 г. новые обязанности УВКБ ООН как головного учреждения привели к расширению деятельности в ряде стран, в первую очередь в Демократической Республике Конго и Уганде; и с) несколько стран пересмотрели в сторону повышения свои оценки численности ВПЛ. Например, в Кот-д'Ивуаре оценочная численность ВПЛ с 38 000 человек возросла до 709 000 человек после проведения в этой стране соответствующего обследования.

11. По просьбе Исполнительного комитета на совещаниях и консультациях с государствами-членами УВКБ ООН подробно обсуждало политические, практические вопросы и вопросы защиты, вызываемые активизацией его деятельности в интересах ВПЛ.

12. Численность лиц без гражданства, составившая в 2006 г. 5,8 млн человек, более чем удвоилась по сравнению с 2,4 млн человек, зарегистрированными в предыдущем году. Но и эта цифра не полностью отражает все масштабы безгражданства. Значительное число лиц без гражданства так и не было выявлено, а статистические данные о безгражданстве не всегда имелись в наличии.

13. Общая численность просителей убежища сократилась до 738 000 человек в конце 2006 г.; что на 35 000 человек меньше, чем годом ранее. Примерно 734 000 беженцев добровольно возвратились в 2006 г. (на треть меньше, чем в предыдущем году), главным образом, в Афганистан, Анголу, Бурунди, Демократическую Республику Конго, Либерию и Судан.

IV. Защита и операции

А. Основные проблемы

14. Защита подмандатных лиц порождает много проблем, особенно на Ближнем Востоке. В Ираке неослабевающая напряженность в результате нападений повстанцев, религиозных распри и продолжающихся военных действий спровоцировала массовое перемещение населения. Нападения и преследования в Ираке были обусловлены такими факторами, как религия, этническое происхождение, род занятий, социальная принадлежность и фактические или предполагаемые политические взгляды, что свидетельствовало о том, что иракцев, обращающихся с просьбами о предоставлении убежища, действительно можно рассматривать в качестве беженцев.

15. К началу 2007 г. внутри Ирака было перемещено свыше 1,9 млн человек, а до 2 млн человек бежали из страны. Чтобы привлечь внимание к гуманитарным масштабам данного кризиса в апреле 2007 г. Управление организовало конференцию с участием 103 государств, многочисленных неправительственных и межправительственных организаций, а также других заинтересованных учреждений Организации Объединенных Наций. Участники этой конференции взяли на себя обязательство эффективнее реагировать на гуманитарный кризис, а правительство Ирака выделило 25 млн дол. США на эти цели. В числе отмеченных конкретных проблем следует упомянуть бедственное положение иракских палестинцев, многие из которых были вынуждены бежать, спасаясь от систематических преследований в Багдаде. Некоторые из них задержались на границе с соседними странами и не получили разрешение на въезд в страны, которые уже принимают большое количество палестинских беженцев. В самом Ираке УВКБ ООН продолжало обеспечивать защиту и содействие с помощью своих примерно 30 национальных и 2 международных сотрудников, командирова сотрудников из своих вспомогательных отделений в Иордании и Кувейте, а также с использованием дистанционного управления. В соседних странах,

в частности Иордании, Ливане и Сирийской Арабской Республике, Управление сотрудничало с национальными властями с целью обеспечения максимально возможной защиты для иракских беженцев. Это включало в себя содействие принятию общих региональных стандартов защиты, использование согласованной процедуры регистрации для выявления лиц с особыми потребностями и оказания им помощи и обработку ходатайств о переселении.

16. В результате вооруженных столкновений между Израилем и «Хезбаллой» в Ливане в середине 2006 г. перемещенными в пределах страны оказались 750 000 ливанцев, а около 250 000 человек бежали из нее, главным образом в Сирийскую Арабскую Республику. Несмотря на массовое возвращение после окончания военных действий, по состоянию на конец 2006 г. в Ливане оставалось до 200 000 перемещенных лиц и для их возвращения требовалось проведение восстановительных работ и разминирования, прежде всего в южной части страны.

17. Очень большие проблемы с точки зрения обеспечения защиты создавали ситуации, при которых среди беженцев могли присутствовать вооруженные боевики. Это обстоятельство вызывало серьезную обеспокоенность на востоке Чада, куда перекинулось этническое насилие, серьезно ограничив способность государственных сил безопасности защищать сотни тысяч ВПЛ из Чада и суданских беженцев. Столкновения ограничили гуманитарный доступ в лагеря и ко многим ВПЛ в соседних с ними деревнях. Дополнительные проблемы защиты возникли в ситуациях, при которых повстанцы не соблюдали гражданский характер лагерей, занимаясь вербовкой в свои ряды беженцев. В ответ на это Управление переместило два лагеря дальше от границы и в сентябре 2006 г. опубликовало Оперативное руководство по сохранению гражданского и гуманитарного характера убежища, которое содержит практические указания по вопросам выявления, отделения и изолирования вооруженных элементов в таких ситуациях.

18. По-прежнему крайне неопределенной оставалась судьба 2,1 млн суданцев, подвергшихся внутреннему перемещению в результате насилия в Дарфуре. По просьбе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций УВКБ ООН содействовало обеспечению защиты перемещенного населения в западном Дарфуре. В апреле 2007 г. по согласованию с правительством Судана Управление начало наращивать свою деятельность в западном Дарфуре. В случае достижения договоренности с властями УВКБ ООН может в конечном счете распространить свою деятельность на северный и южный Дарфур. В мае 2007 г. примерно 2600 беженцев из южного Дарфура бежали в Центральноафриканскую Республику. Неоднократные столкновения между повстанцами и армией в северных районах Центральноафриканской Республики привели к внутреннему перемещению населения и бегству в Камерун, Чад и на юг Дарфура.

19. Политическая неразбериха в результате широкомасштабных вооруженных столкновений в Сомали спровоцировала постоянный поток сомалийцев в Эфиопию, Кению и через Аденский залив в Йемен, а также к росту масштабов внутреннего перемещения. В рамках защитного кластера под сопредседательством УВКБ ООН и Управления ООН по координации гуманитарной деятельности были созданы системы защитного мониторинга и отслеживания перемещения населения в сотрудничестве с местными партнерами по кластеру, помогающими Страновой группе Организации Объединенных Наций использовать систему раннего оповещения и стратегического планирования.

20. В Шри-Ланке в 2006 г. серьезно ухудшилось положение с безопасностью, вызвав перемещение еще 200 000 человек внутри страны. УВКБ ООН развернуло 56 чрезвычайных пунктов для защиты этих ВПЛ и предоставило им убежище и предметы первой необходимости. Несмотря на то, что в различных районах страны обстановка оставалась нестабильной, при помощи УВКБ ООН и партнеров примерно 100 000 ВПЛ возвратились в свои дома на востоке Шри-Ланки. В Тимор-Лешти вспышка насилия в результате политических беспорядков привела к перемещению примерно 150 000 человек в столице страны Дили и вокруг нее. В результате этого УВКБ ООН приняло участие в межучрежденческой чрезвычайной программе, которая была продлена на шесть месяцев сверх запланированного первоначального срока. Из-за нехватки финансирования УВКБ ООН после консультаций с другими партнерами по Организации Объединенных Наций свернуло свою чрезвычайную защитную деятельность с июня 2007 г. Из-за отсутствия политического решения сложного кризиса в Тимор-Лешти примерно 25 000 человек продолжают жить в палаточных лагерях.

В. Активизация осуществления Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.

21. После присоединения Республики Черногория к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 г. участниками одного или двух этих документов являются уже 147 государств. УВКБ ООН оказывало заинтересованным государствам, особенно на Ближнем Востоке, информационную, юридическую и техническую помощь, содействуя подписанию ими Конвенции о беженцах. Управление также работало с правительствами, которые сделали оговорки к соответствующим договорам, побуждая их рассмотреть вопрос о снятии таких оговорок.

22. Укреплению правовой базы защиты содействовало и принятие в декабре 2006 г. двух новых конвенций о правах человека: Конвенции о правах инвалидов и Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. В статье 16 последней Конвенции вводится новое обязательство относительно недопущения принудительного возвращения, а статья 5, предусматривающая, что «широко распространенная или систематическая практика насильственных исчезновений» представляет собой «преступление против человечности», может влиять на оценки правомерности применения изъятий.

23. Соблюдение принципа недопущения принудительного возвращения имеет важнейшую роль для укрепления осуществления Конвенции, и государства последовательно продолжали подтверждать свою приверженность этому принципу. Однако в ряде ситуаций просители убежища и даже признанные беженцы не имели возможности получить доступ к безопасной территории и/или подвергались принудительному возвращению в свои страны. Нарушения происходили по разным причинам, включая опасения по поводу того, что среди лиц, стремящихся попасть на территорию государства убежища, присутствуют вооруженные элементы или что эти лица иным образом представляют угрозу для национальной безопасности; непроведение различия между просителями убежища и иммигрантами с неурегулированным статусом; отказ в предоставлении просителям убежища из отдельных стран права на въезд в страну убежища или на доступ к процедурам предоставления убежища; и наличие законодательства или практики, допускающих высылку или экстрадицию просителей убежища или беженцев, подозреваемых в поддержке террористической деятельности, в их страны происхождения в порядке, не согласующемся с основными и процедурными нормами международного права.

24. Озабоченность вызывали также вопросы отношения и обращения с несопровождаемыми и разлученными детьми при прохождении ими процедуры получения убежища. Если в некоторых странах были введены новые законодательные гарантии прав детей и уязвимых групп, то в других защитное законодательство, в том числе о назначении для таких детей опекунов, либо отсутствует, либо не применяется. В целом УВКБ ООН поощряло принятие учитывающих интересы ребенка процедур убежища, а также применение процедур определения статуса беженца с учетом интересов детей. Для укрепления защиты детей УВКБ ООН уделяло особое внимание осуществлению Руководящих принципов по определению наилучших интересов ребенка, которые будут окончательно доработаны и разосланы во все охваченные операциями страны в 2007 г. Готовится также Заключение по вопросу о детях, находящихся под угрозой, которое должно быть принято на пятьдесят восьмой пленарной сессии Исполнительного комитета в октябре 2007 г.

С. Защита людей, обоснованно опасующихся преследований, в широких миграционных потоках

25. Разработанный УВКБ ООН план действий из 10 пунктов по вопросам миграционных потоков призван обеспечить, чтобы меры по борьбе с нерегулярной миграцией по-прежнему учитывали потребности в международной защите людей, обоснованно опасующихся преследований, и чтобы эти меры согласовывались с международным беженским правом. Благодаря участию и информационно-разъяснительной работе на различных форумах, включая Глобальную группу по миграции (в прошлом — Женевская группа по миграции), УВКБ ООН стремилось сохранить возможность получения убежища и включить вопрос о защите беженцев в миграционную повестку дня. Позднее в этом году в рамках организованного Верховным комиссаром Диалога по проблемам в области защиты будут обсуждаться вопросы, касающиеся соотношения между убежищем и миграцией, с тем чтобы добиться более комплексного международного отклика на эту глобальную проблему.

26. План действий из 10 пунктов основан на примерах успешной государственной практики, включая сотрудничество между УВКБ ООН, правительством Италии, МОМ и Итальянским обществом Красного Креста в Лампедузе, Италия, в целях сбора информации о новых потоках, выявления просителей убежища и лиц с особыми потребностями и обеспечения их охвата соответствующими процедурами. В Венгрии между УВКБ ООН, пограничной службой и одной из неправительственных организаций (НПО) был заключен трехсторонний меморандум о сотрудничестве и координации в вопросах предоставления просителям убежища доступа на венгерскую территорию и к процедурам предоставления убежища.

27. Все больше людей гибнет, отправляясь в опасное путешествие через Средиземное море, Адриатический залив или другие морские районы. УВКБ ООН сотрудничает с Международной морской организацией (ИМО), отвечающей за безопасность судоходства и недопущение загрязнения моря с судов. Для спасения жизни людей УВКБ ООН и ИМО опубликовали брошюру «Спасение на море: руководство по принципам и практике в отношении мигрантов и беженцев» в качестве оперативного руководства для капитанов. В ней содержится информация о соответствующих законодательных положениях и практических процедурах, призванных обеспечить скорейшую доставку на сушу спасенных на море, а также мерах по удовлетворению их особых потребностей, особенно в отношении беженцев и просителей убежища.

28. В Африке в ответ на все усиливающееся миграционное давление, которое испытывают на себе североафриканские государства, УВКБ ООН проводило работу по укреплению местного потенциала в области защиты, расширяло свое присутствие и стремилось обеспечить более активное участие правительств в определении статуса беженца и выработке долгосрочных решений. В Мавритании и Марокко рамки Плана действий из 10 пунктов служат Управлению подспорьем в его деятельности по внедрению всеобъемлющего подхода с участием всех субъектов деятельности. Когда в сентябре 2006 г. в северо-восточной части Сомали («Пунтленд») были применены жестокие меры для борьбы с незаконными мигрантами, результатом которых стали аресты, заключения под стражу и депортации, страновая группа Организации Объединенных Наций и партнеры по НПО приняли меры по оказанию гуманитарной помощи и защите в интересах соответствующих лиц. УВКБ ООН рассмотрело дела лиц, заявляющих о том, что они нуждаются в международной защите, на предмет установления статуса беженца.

29. В Северной и Южной Америке делегаты состоявшегося в ноябре 2006 г. совещания Региональной консультативной группы по вопросам миграции Региональной конференции по миграции, известной как «Пуэблский процесс», и участники Иберо-американской встречи на высшем уровне в Монтевидео, Уругвай, согласовали ключевые гарантии в отношении выявления просителей убежища и беженцев в смешанных миграционных потоках. В Мексике УВКБ ООН проводило работу с соответствующими властями по поощрению использования на пограничных переходах надлежащих механизмов приема, выявления и обращения, причем в 2006 г. основное внимание было уделено потребностям в защите несопровождаемых и разлученных детей в рамках смешанных миграционных потоков.

D. Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства

30. В дополнение к традиционным обязанностям по заботе о беженцах в рамках своей уставной роли по обеспечению международной защиты в 1974 г. Генеральная Ассамблея наделила УВКБ ООН конкретным и глобальным мандатом по вопросам предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов. В дальнейшем этот мандат был расширен и уточнен на основании различных резолюций Генеральной Ассамблеи, а также ряда заключений Исполнительного комитета. В заключении № 106, принятом в 2006 г., Исполнительный комитет вновь настоятельно призвал УВКБ ООН укреплять свои усилия в области решения проблем безгражданства в сотрудничестве с государствами и соответствующими органами Организации Объединенных Наций, в частности ЮНИСЕФ и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). В этом последнем заключении деятельность УВКБ ООН поделена на четыре широкие части: выявление, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства.

31. В результате активизации усилий по выявлению апатридов количество зарегистрированных Управлением апатридов выросло до 5,8 млн человек в 49 странах. Следует отметить, что это увеличение необязательно свидетельствует о появлении новых лиц без гражданства, а является результатом применения более эффективных методов выявления таких ситуаций. Например, общая численность лиц без гражданства в Непале была пересмотрена с 400 000 человек до 3,4 млн человек в 2006 г. Численность апатридов в Мьянме также была пересмотрена с 236 500 человек до 669 500 человек, в число которых в настоящее время входят не только ранее зарегистрированные репатрианты-мусульмане на севере штата Рахин, но вообще все апатриды.

32. Основной способ сокращения безгражданства — предоставление апатридам возможности получить гражданство государства, в котором они проживают. В отчетный период несколько стран, включая Эстонию, Латвию, бывшую югославскую Республику Македонию и Украину, смогли уменьшить число апатридов путем натурализации. Хотя в этих странах сохраняется значительный контингент апатридов, принимаются меры по их интеграции путем предоставления подтверждения или восстановления их гражданства.

33. В соответствии со своими давними традициями Управление продолжало оказывать техническую консультативную помощь по вопросам законодательства о гражданстве и его применения. В 2006 г. такая помощь была оказана Бельгии, Грузии, Черногории и Филиппинам. В ряде стран, включая Бахрейн, Индонезию, Исламскую Республику Иран, Марокко и Непал, были приняты поправки к законам о гражданстве для предотвращения или сокращения безгражданства. УВКБ ООН также оказывало консультативную помощь апатридам, НПО и юридическим ассоциациям.

E. Глобальные приоритеты и меры реагирования

Здравоохранение, питание, ВИЧ и СПИД и сексуальное и гендерное насилие

34. В феврале 2007 г. Верховный комиссар выделил 15 млн дол. США на проекты в области здравоохранения, питания и сексуального и гендерного насилия (СГН) в 13 странах для проведения деятельности, на которую до этого у УВКБ ООН не хватало ресурсов. Мероприятия в области здравоохранения и питания с общим бюджетом на сумму 11,25 млн дол. США проводились в рамках семи операций в Африке и Азии. Эти проекты включали в себя решение вопросов предоставления дополнительного питания и питательных добавок; профилактики и лечения малярии; репродуктивного здоровья, выживания детей; улучшения инфраструктуры водоснабжения и санитарии; предоставления медикаментов и соответствующих материалов/оборудования; предоставления непродовольственных товаров; людских ресурсов; укрепления потенциала; и меры по улучшению мониторинга и оценки. Предпринимались и будут предприниматься согласованные усилия с целью улучшения положения в области здоровья и питания беженцев, которые в течение продолжительного периода времени вынуждены жить в лагерях. Аналогичные ассигнования будут выделены на эти цели в 2008 г. для обеспечения преемственности в работе.

35. Вместе со своими партнерами УВКБ ООН продолжило работу по борьбе с распространением ВИЧ и СПИДа среди беженцев, ВПЛ и других подмандатных лиц, однако сохраняется проблема недостаточного финансирования программ для беженцев. Было продолжено сотрудничество с другими соучредителями ЮНЭЙДС с целью включения беженцев и других подмандатных лиц в политику и программы принимающих стран по вопросам ВИЧ и СПИДа. К началу 2007 г. семь стран южной части Африки включили беженцев в сферу охвата своих национальных программ антиретровирусной терапии (АРТ). Кроме того, в других странах просители убежища и беженцы были включены в национальные стратегические планы по борьбе с ВИЧ и СПИДом. В принятой УВКБ ООН стратегии распростране-

ния антиретровирусных препаратов для беженцев была подчеркнута необходимость в осуществлении на справедливой основе программ по предотвращению передачи ВИЧ от матери к ребенку и проведению посттравматической профилактики в случае изнасилований и лечебной АРТ. ЮНЭЙДС назначила УВКБ ООН головным учреждением по решению блока вопросов, касающихся ВИЧ и СПИДа среди перемещенных лиц.

36. В опубликованном в 2006 г. исследовании Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей подчеркивалось, что дети из числа перемещенных лиц наиболее уязвимы по отношению к насилию, и отмечалось, что «в случаях принудительного переселения прежде всего женщины и девочки могут столкнуться с проблемами защиты по причине их половой принадлежности, вследствие гендерных аспектов, в том числе их культурного и социально-экономического положения и их правового статуса, т.е. по сравнению с мужчинами и мальчиками они имеют меньше возможностей осуществлять свои права».

37. В целях усиления деятельности по недопущению СГН и принятию ответных мер УВКБ ООН направило во все страновые отделения инструкции по внедрению стандартных оперативных процедур в отношении СГН, если они еще не были приняты. К числу других инициатив относились использование женщин-полицейских для патрулирования поселений беженцев в Уганде и Замбии; усиление полицейского патрулирования и распределение топливной древесины в кенийских лагерях беженцев; использование выездных судов в Замбии; проведение активных информационно-пропагандистских кампаний и введение более эффективной системы направлений для получения помощи в Чаде; и осуществление в Ботсванской Республике Венесуэле программы микрокредитования для женщин, подверженных риску СГН, с целью стимулирования приносящей доход деятельности для уменьшения их уязвимости.

Образование

38. Введенные в 2006 г. меры строгой экономии серьезным образом затронули деятельность по предоставлению образовательных услуг для детей из числа беженцев. Так, количество учащихся на одного преподавателя увеличилось, а качество обучения в целом снизилось. В результате сокращения объема поддержки для получения беженцами среднего образования и прохождения профессионального обучения во многих странах подростки оказались более уязвимыми перед посягательствами и эксплуатацией. Но были достигнуты и положительные сдвиги. Руководствуясь Стратегией УВКБ ООН по вопросам образования на 2007–2009 годы, отделения по-прежнему занимались решением проблем, связанных с низкой посещаемостью школ и СГН в школах. Например, в Малайзии ачехцам с временными разрешениями был предоставлен доступ к государственному образованию, а также была оказана поддержка в организации школьного обучения на общинном уровне. В Центральной Азии УВКБ ООН удалось добиться зачисления большинства детей в местные школы, а также организовать для них ряд внеклассных курсов для изучения родного языка и истории страны своего происхождения. В Южной Америке сеть под названием «Группа Монтевидео», объединяющая «университеты солидарности», сотрудничала в расширении доступа беженцев к получению высшего образования. Около 1000 студентов из числа беженцев продолжали получать университетские стипендии по линии Немецкого академического фонда Альберта Эйнштейна для оказания помощи студентам-беженцам (ДАФИ).

39. Доступ к занятости в некоторых странах оставался ограниченным, в том числе из-за ограничения свободы передвижения, нехватки языковых или других навыков или непризнания дипломов. Просители убежища сталкивались с наибольшими трудностями при получении права на работу и для того, чтобы выжить, им, как и беженцам, нередко приходилось искать работу через неформальный рынок труда, подвергая себя эксплуатации, включая детский труд, или прибегать к другим негативным стратегиям выживания, таким как занятие проституцией или раннее вступление в брак. Поэтому в рамках многих операций УВКБ ООН проводило работу по содействию профессиональному обучению и осуществлению инициатив по достижению самообеспеченности и поощрению признания потенциала беженцев путем предоставления им возможности созидательно использовать имеющиеся у них навыки и знания. В Эквадоре Управлению удалось договориться об освобождении беженцев от платы за выдачу разрешения на работу, которая в иных случаях является обязательной для иностранцев. В ряде стран Латинской Америки, в том числе совсем недавно в Аргентине, просителям убежища стали выдавать разрешения на работу.

Доступ к основным услугам

40. УВКБ ООН отвечает за предоставление основных услуг, включая жилье, воду, санитарные услуги, охрану здоровья и питание; при этом Управление также стремится содействовать уважению достоинства и благосостоянию беженцев и других подмандатных лиц. Предоставление основных услуг приобретает особую важность в случае беженцев из-за их уязвимости и зависимости от внешней помощи. Зачастую беженцы живут в неблагоприятном окружении и небезопасных районах и большинство из них не имеют доступа к регулярным услугам. Благодаря использованию средств контроля в рамках Инициативы УВКБ ООН по стандартам и показателям систематически выявлялись случаи непредоставления основных услуг в чрезвычайных или затяжных ситуациях. Для решения этих проблем УВКБ ООН попыталось заручиться дополнительными ресурсами; наладило устойчивое партнерство с другими гуманитарными организациями и содействовало улучшению межсекторальных связей для получения оптимальных результатов.

41. В 2006 г. Стратегия учета половозрастной специфики и многообразия (УПВСМ) была внедрена в 41 стране Африки, Азии и Европы, охватив тем самым в общей сложности 97 отделений. В каждой стране была создана многопрофильная группа в составе сотрудников, занимающихся вопросами защиты, программы, общинных услуг и других секторов, с привлечением партнеров из числа НПО и правительственных контрагентов, а в некоторых случаях и самих беженцев. Группы связались с самими подмандатными лицами для сбора информации о затрагивающих их рисках в плане защиты и их основополагающих причинах. Это повысило способность УВКБ ООН в сотрудничестве с общинами заниматься поиском решений и решать проблемы, порожденные пробелами в защите. Такие основанные на принципах участия оценки принесли полезные результаты в различных странах. В Марокко в партнерстве с двумя национальными НПО началось осуществление программы самообеспеченности непосредственно в интересах женщин, мальчиков, девочек, престарелых и инвалидов. Благодаря этому беженки организовали кооперативы и создали приют для несопровождаемых детей. Кроме того, значительно увеличилось число женщин, входящих в состав беженских комитетов.

V. Долговременные решения

42. Существует три долговременных решения — добровольная репатриация, местная интеграция в стране убежища или переселение в третью страну, — которые позволяют разорвать порочный круг перемещения беженцев. Они являются долговременными в том смысле, что позволяют ликвидировать потребность беженцев в международной защите и в большинстве случаев их зависимость от международной помощи. В Латинской Америке План действий, принятый в Мехико, служит согласованной между УВКБ ООН и 20 латиноамериканскими странами основой укрепления защиты беженцев и осуществления новаторского подхода к отысканию долговременных решений.

A. Добровольная репатриация

43. После отмечавшихся четыре года подряд чрезвычайно высоких показателей репатриации число людей, возвратившихся в Афганистан (388 000 человек) в 2006 г. существенно снизилось. Это стало поводом для новых призывов ускорить репатриацию оставшихся афганцев, численность которых оценивается в 2,16 млн человек (в Пакистане) и 920 000 человек (в Исламской Республике Иран). С 2002 г. на родину вернулись более 4,8 млн афганцев, однако существуют большие проблемы с возвращением и реинтеграцией оставшихся афганцев в этом районе. 80 % тех, кто живет за пределами Афганистана, покинули свою страну свыше 20 лет назад; примерно половина из них родились в изгнании; многие из них являются уроженцами районов, охваченных новой волной насилия в прошлом году. Все это усложняет их возвращение и требует оказания им большей поддержки и помощи.

44. В Либерии УВКБ ООН и его партнеры содействовали возвращению в 2006 г. 43 000 беженцев и 238 000 ВПЛ после продолжавшейся в течение почти 15 лет гражданской войны. В общей сложности более 600 000 беженцев и ВПЛ вернулись на родину. После завершения в июне 2007 г. крупномасштабных организованных операций по репатриации УВКБ ООН в сотрудничестве с партнерами из страновой группы проводило работу по организации успешного перехода от чрезвычайной помощи к развитию на основе Плана совместных действий по восстановлению общинной инфраструктуры и социальных услуг. В марте 2007 г. операция по репатриации в Анголу была официально закончена. С момента подписания мирного соглашения в 2002 г. свыше 450 000 ангольских беженцев вернулись домой, причем все они воспользовались помощью по линии организованных УВКБ ООН мероприятий по реинтеграции.

45. В июне 2007 г. правительство Мавритании объявило о своем решении предложить мавританским беженцам, большинство которых живут в изгнании уже на протяжении почти 20 лет, вернуться домой и просило УВКБ ООН участвовать в процессе возвращения и реинтеграции. Первая волна возвращений, как ожидается, начнется в октябре 2007 г.

B. Местная интеграция

46. Получение гражданства страны убежища является важнейшим шагом к обретению всех прав в принимающей стране, как это предусмотрено в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Однако многие страны не разрешают беженцам пользоваться процедурами натурализации. В 2006 г. УВКБ ООН получило информацию о предоставлении гражданства принимающих стран следующим значительным группам беженцев: Соединенные Штаты Америки (98 500 человек), Туркменистан (9500 человек), Бельгия (2 500 человек), Армения (1 200 человек), Кыргызстан (600 человек) и Российская Федерация (420 человек). Был также достигнут прогресс в переговорах с рядом африканских правительств по вопросу о предоставлении возможностей по интеграции на месте для давно живущих в соответствующих странах беженцев, которые едва ли возвратятся в свои страны происхождения, а именно: беженцев из Демократической Республики Конго в Анголе; беженцев из Либерии и Сьерра-Леоне в Западной Африке; ангольских беженцев в Ботсване, Намибии и Замбии.

С. Переселение

47. Переселение является важнейшим инструментом защиты беженцев, жизнь или свобода которых могут находиться под угрозой в первой стране убежища и которые не могут вернуться в свою страну происхождения. Это также важный механизм совместного несения бремени между странами. В 2006 г. свыше 29 500 человек были переселены при помощи УВКБ ООН. В разбивку по гражданству основными получателями помощи УВКБ ООН по линии переселения были беженцы из Мьянмы (5700 человек), Сомали (5200 человек), Судана (2900 человек), Демократической Республики Конго (2000 человек) и Афганистана (1900 человек). В общей сложности 15 стран сообщили о том, что они принимают переселяемых беженцев, в частности Соединенные Штаты Америки (41 300 человек), Австралия (13 400 человек), Канада (10 700 человек), Швеция (2400 человек), Норвегия (1000 человек) и Новая Зеландия (700 человек). В данные по Соединенным Штатам, Австралии и Канаде могут входить люди, переселение которых осуществлялось в рамках программ воссоединения семей или других гуманитарных программ. В общей сложности количество переселенных сократилось на 11 % по сравнению с 2005 г.

48. В рамках инициативы «Солидарность в вопросах переселения», входящей в План действий, принятый в Мехико, несколько латиноамериканских государств стали новыми странами переселения, что, в частности, открыло возможность для реализации долговременного решения для колумбийских беженцев. В 2007 г. группа из 100 палестинских беженцев, которые в прошлом проживали в Ираке, была переселена из Иордании в Бразилию.

VI. Партнерства и координация

49. В данном разделе доклада рассматриваются некоторые ключевые аспекты деятельности УВКБ ООН в партнерстве с координационными органами системы Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, а также с НПО.

А. Сотрудничество УВКБ ООН с координационными органами в системе Организации Объединенных Наций

50. УВКБ ООН принимает участие в инициативах по реформированию системы Организации Объединенных Наций и по усилению глобального потенциала гуманитарного реагирования. Это включает в себя принятие последующих мер в связи с обзором гуманитарной деятельности через посредство Межучрежденческого постоянного комитета (МУПК) и в связи со Всемирным саммитом 2005 г., а также поддержание связи с созданной Генеральным секретарем Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, в частности в свете последующих мер в связи с соответствующими рекомендациями, содержащимися в заключительном докладе Группы, озаглавленном «Единство действий». Таким образом, Управление внесло вклад в разработку политики и осуществление на местах инициативы «Единство действий». Интерес также представляет сотрудничество с недавно созданными Комиссией по миростроительству и Управлением по поддержке миростроительства, поскольку успешное возвращение и реинтеграция перемещенных лиц зависят от устойчивого мира и развития. Улучшение процесса планирования для комплексных миссий по поддержанию мира — это еще одна инициатива, в рамках которой УВКБ ООН пытается обеспечить полный учет потребностей перемещенных лиц.

51. В последние два года Управление предприняло несколько решительных шагов в направлении обеспечения более эффективной координации деятельности с гуманитарным сообществом. Это было особенно заметно при обеспечении защиты и помощи ВПЛ в рамках предпринятой МУПК инициативы кластерного подхода.

52. УВКБ ООН продолжало тесно сотрудничать с другими координационными органами, включая Координационный совет старших руководителей и его вспомогательные органы, Комитет высокого уровня по программам и Комитет высокого уровня по управлению, Группу развития Организации Объединенных Наций, Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам (ИКГВ) и Исполнительный комитет по вопросам мира и безопасности. Через ИКГВ Управление участвовало в усилиях по урегулированию текущих оперативных кризисов, с которыми сталкивается гуманитарное сообщество, таких как положение в Чаде/Дарфуре и в Тимор-Лешти.

В. Двусторонние партнерства в рамках системы Организации Объединенных Наций

53. Двустороннее сотрудничество с большим кругом учреждений остается ключевой особенностью осуществления мандата УВКБ ООН. Проведенная на высоком уровне пропагандистско-мобилизационная работа в сотрудничестве со Всемирной продовольственной программой (ВПП) принесла позитивные результаты, позволив восполнить серьезный дефицит финансирования продовольственной помощи для беженцев в ряде стран и повысив осведомленность о их потребностях в области питания. УВКБ ООН продолжает участвовать в инициативе под девизом «Покончить с голодом и недоеданием среди детей», начатой ЮНИСЕФ и ВПП для того, чтобы содействовать достижению первой цели в области развития, поставленной в Декларации тысячелетия. Между ЮНИСЕФ, ВПП и УВКБ ООН продолжается тесное сотрудничество по вопросам логистики и снабжения как в рамках кластерного подхода, так

и вне их. Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО) и УВКБ ООН продолжали сотрудничать в проведении оценок и в обеспечении продовольственной безопасности для беженцев и других подмандатных лиц. В сотрудничестве с Международной организацией труда (МОТ) Управление сосредоточило внимание на осуществлении конкретных мероприятий в ряде стран, а также на возможной совместной инициативе МОТ/ФАО/УВКБ ООН по вопросам восстановления в приоритетных постконфликтных ситуациях. Учитывая связь между защитой беженцев и правами человека, УВКБ ООН продолжало тесно сотрудничать с Управлением Верховного комиссара по правам человека. В июле 2006 г. Управление подписало меморандум о взаимопонимании с представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц с целью заполнения сохраняющихся пробелов в политике по вопросам прав человека и защиты ВПЛ.

54. УВКБ ООН также сотрудничало с другими учреждениями Организации Объединенных Наций для мобилизации поддержки в пользу решения проблем убежища на комплексной основе. Так, Управление сотрудничало с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН) в целях обеспечения того, чтобы принимаемое законодательство по вопросам национальной безопасности не приводило к ограничению права просить и получать убежище. С УНПООН и другими организациями, такими как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), также проводится работа для включения в законодательство о борьбе с торговлей людьми мер, призванных обеспечить защиту потерпевших.

С. Сотрудничество с другими международными организациями

55. МОМ является ключевым партнером УВКБ ООН по операциям во всем мире и сопредседателем межучрежденческого кластера по координации и управлению лагерями (одновременно МОМ выполняет функции головного учреждения в ситуациях стихийных бедствий, а УВКБ ООН — в ситуациях перемещения в результате конфликтов). Важное значение имеет сотрудничество между УВКБ ООН и Международным комитетом Красного Креста (МККК); совместная деятельность в интересах беженцев в последнее время была распространена на ВПЛ параллельно с растущим участием УВКБ ООН в урегулировании ситуаций внутреннего перемещения. Сотрудничество с МФКК было укреплено благодаря сопредседательству в межучрежденческом кластере по обеспечению жилья в чрезвычайных ситуациях.

Д. Партнерство с неправительственными организациями

56. УВКБ ООН стремится развить и укрепить свое крайне важное партнерство с НПО. С этой целью Управление начало обзор своего процесса осуществления подпроектных соглашений (управление субсидиями) и современных уровней взносов УВКБ ООН в покрытие накладных расходов штаб-квартир НПО и выплату окладов сотрудникам-экспатриантам. В числе уже осуществляемых конкретных предложений можно упомянуть: усовершенствование общего управления подпроектными соглашениями, включая своевременное подписание соглашений и перечисление долевых выплат; и повышение уровня участия в покрытии накладных расходов на поддержку штаб-квартир международных НПО, выступающих в качестве партнеров-исполнителей, с 5 до 7 % с июля 2007 г.

57. В 2006 г. Управление ассигновало порядка 247,7 млн дол. США, т. е. почти 20 % своего годового бюджета, через соглашения о партнерах-исполнителях порядка с 645 НПО, включая 489 национальных НПО. Свыше 84 % средств, ассигнованных через НПО, предназначалось для семи основных секторов: юридическая помощь/защита; оперативная поддержка учреждений; жилье/другая инфраструктура; здравоохранение и питание; общинные услуги; образование; и транспорт/логистика.

...