

**СОТРУДНИЧЕСТВО УВКБ ООН
С АФРИКАНСКИМИ СТРУКТУРАМИ
ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ БЕЖЕНЦЕВ
НА КОНТИНЕНТЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1980-х гг.
В ДОКЛАДАХ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА**

А. В. Селиванов

*Белорусский государственный университет
Минск, Республика Беларусь*

Статья посвящена сотрудничеству Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) с африканскими структурами по решению вопросов беженцев на континенте во второй половине 1980-х гг. С этой целью проанализированы соответствующие доклады Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Приводится статистика ежегодным затратам на общие и специальные программы в Африке, говорится о важности долговременных решений. Автор показывает взаимодействие УВКБ ООН и Организации африканского единства (ОАЕ) на континенте. Проиллюстрированы участие УВКБ ООН в работе органов ОАЕ, консультации, роль двух организаций в проведении Международной конференции по вопросу о бедственном положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в южной части Африки. Кроме того, показано сотрудничество УВКБ ООН с тремя освободительными движениями на юге Африки, участие Управления в программах и проектах гуманитарного характера и репатриации, объем средств, которые были им предоставлены. Делается вывод о важности и уникальности сотрудничества УВКБ ООН и ОАЕ. При этом, для полного понимания сотрудничества УВКБ ООН с африканскими организациями по решению проблемы беженцев на континенте следует анализировать как другие документы Организации Объединенных Наций, так и материалы Организации африканского единства (ныне – Африканского союза) и других африканских структур.

Ключевые слова: беженцы; Африка; Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев; Организация африканского единства; международное сотрудничество.

Образец цитирования: Селиванов А. В. Сотрудничество УВКБ ООН с африканскими структурами по решению проблемы беженцев на континенте во второй половине 1980-х гг. в докладах Верховного комиссара // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск, 2023. Вып. 11. С. 69–78.

Автор: Селиванов Андрей Владимирович – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета; e-mail: selivanych@bsu.by.

COOPERATION BETWEEN UNHCR AND AFRICAN INSTITUTIONS IN SOLVING THE REFUGEE PROBLEM ON THE CONTINENT IN THE SECOND HALF OF THE 1980s IN THE REPORTS OF THE HIGH COMMISSIONER

A. V. Selivanov
Belarusian State University
Minsk, Republic of Belarus

The article is devoted to the cooperation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) with African structures in solving the refugee issues on the continent in the second half of the 1980s. For this purpose, the relevant reports of the UN High Commissioner for Refugees are analysed. Statistics on annual expenditures on general and special programmes in Africa are given, and the importance of durable solutions is highlighted. The author shows the interaction between UNHCR and the Organisation of African Unity (OAU) on the continent. UNHCR's participation in the activities of OAU bodies, consultations, and the role of the two organisations in the International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa are illustrated. UNHCR's cooperation with the three liberation movements in Southern Africa, the Office's involvement in humanitarian and repatriation programmes and projects, and the amount of funds that were provided to them are also shown. The importance and uniqueness of UNHCR's co-operation with the OAU is highlighted. At the same time, for a full understanding of the cooperation between UNHCR and African organisations in solving the refugee problem on the continent, it is necessary to analyse other UN documents, as well as materials of the Organisation of African Unity (now the African Union) and other African structures.

Keywords: refugees; Africa; Office of the UN High Commissioner for Refugees; Organisation of African Unity; international cooperation.

For citations: Selivanov, A. V. (2023). Sotrudnichestvo UVKB OON s afrikanskimi strukturami po resheniyu problemy bezhtsev ns kontinente vo vtoroy polovine 1980-h gg. v dokladakh Verkhovnogo komissara [Cooperation between UNHCR and African institutions in solving the refugee problem on the continent in the second half of the 1980s in the reports of the High Commissioner]. In: Actual Problems of International Relations and Global Development: collection of scientific papers. Minsk, Vol. 11, p. 69–78 (In Russ.).

Author: Selivanov Andrey – Candidate of Sciences in History, Associate Professor of the Department of International Relations of the Faculty of International Relations of Belarusian State University; e-mail: selivanych@bsu.by.

Введение. Миграционные процессы в Африке вызывают интерес ученых и специалистов. Африканский континент сравнительно недавно избавился от колониального прошлого и представляет собой регион для экономического роста и развития. Он обладает значительным потенциалом полезных ископаемых и является ареной борьбы за влияние различных мировых сил. В данном контексте важно рассмотреть разные аспекты исторического развития Африки. Одним из таких периодов является вторая половина 1980-х гг.

Целью данной статьи является характеристика сотрудничества Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН) со структурами африканского континента в целях решения проблемы беженцев в Африке во второй половине 1980-х гг. на основе анализа докладов Верховного комиссара ООН по делам беженцев (А/41/12 – А/46/12 ¹). Хронологически интересно проанализировать период после второй Международной конференции по оказанию помощи беженцам в Африке, которая состоялась в Женеве в июле 1984 г. по 1990 г., когда окончательно распалась старая система международных отношений.

Методология исследования. Методологической основой данной работы является совокупность научных принципов: объективности, историзма, научности и системности в области международных отношений. Среди методов можно выделить историко-сравнительный, историко-генетический, контент-анализ и инвент-анализ.

Обзор литературы по теме. Вопросам сотрудничества Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев по решению проблемы беженцев посвящено значительное число

¹ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/41/12. Нью-Йорк: ООН, 1986. iv, 47 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/122279> (дата обращения: 19.07.2023); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/42/12. Нью-Йорк: ООН, 1987. v, 41 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/141806> (дата обращения: 19.07.2023); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/43/12. Нью-Йорк: ООН, 1988. iv, 51 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/46431> (дата обращения: 19.07.2023); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/44/12. Нью-Йорк: ООН, 1989. iv, 62 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/76504> (дата обращения: 19.07.2023); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/45/12. Нью-Йорк: ООН, 1990. iv, 51 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/103451> (дата обращения: 19.07.2023); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН А/46/12. Нью-Йорк: ООН, 1991. iv, 53 с. // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/131164> (дата обращения: 19.07.2023)

исследований. Так, автор статьи опубликовал собственную монографию по вопросам сотрудничества УВКБ ООН [1]. Думается, следует обратить внимание и еще на одну работу, имеющую непосредственное отношение к деятельности УВКБ ООН в Африке в рассматриваемый период [2]. Среди русскоязычных изданий следует выделить публикацию УВКБ ООН [3], а также коллективную монографию [4]. Отметим также, что исследований именно по подобной узкой тематике автором в русскоязычном сегменте интернета обнаружено не было. Из англоязычных авторов следует выделить А. Беттса [5].

Результаты исследования. Упомянутая во введении конференция рассмотрела «128 проектов стоимостью в 362 млн дол. США, имеющих своей целью оказание помощи африканским странам, предоставляющим убежище в соответствии с резолюцией 37/197 Генеральной Ассамблеи “для укрепления их социально-экономической инфраструктуры, с тем чтобы они могли справляться с бременем, которое ложится на них в связи с присутствием значительного числа беженцев и возвращающихся лиц”»². При этом, специалисты отмечали, что данная конференция не стала успешной и разочаровала как африканские государства, так и государства-доноры [5, р. 2]. А. Беттс также подчеркивает, что после ухода с поста Верховного комиссара ООН П. Хартлинга его идея «помощи беженцам и развития» не имела дальнейшей перспективы [5, р. 12].

УВКБ ООН значительное внимание уделяло долгосрочным решениям проблемы беженцев: добровольная репатриация, интеграция в стране убежища и переселение в третьи страны, что и отражено в докладах.

В рассматриваемых документах также есть важный раздел, посвященный положению и событиям в Африке. Так вот, если в докладе A/41/12 положение беженцев в Африке занимает 8 пунктов (примерно 1,5 страницы), то объем аналогичной части документа A/46/12 составляет уже более 5 страниц, что свидетельствует, как об увеличении числа событий, так и об усилении роли УВКБ ООН на континенте.

Считаем важным выделить финансовые данные о помощи УВКБ ООН в Африке, которые представлены в докладах.

² Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев: док. ООН A/39/12. Нью-Йорк: ООН, 1984. С. 2 // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/69290> (дата обращения: 19.07.2023).

**Данные о добровольных взносах в УВКБ ООН,
израсходованных на общие и специальные программы
в Африке (без учета Северной Африки) в 1985–1990 гг.,
млн дол. США**

	Из добровольных взносов	Израсходованы на общие программы	Израсходованы на специальные программы
1985	225,8	97,0	128,8
1986	193,5	86,8	103,9
1987	183,4	120,2	63,2
1988	250,2	175,3	74,9
1989	254,7	176,7	78
1990	225,9	144,3	81,6

Примечание: составлено по документам ООН А/41/12 – А/46/12 ³. При этом сделаны коррективы неточностей в тексте докладов с учетом данных таблиц приложений 1.

Важно отметить факт сотрудничества УВКБ ООН с разными структурами в Африке. Так, одним из важнейших партнеров на континенте была Организация африканского единства (ОАЕ). Например, Управление активно принимало участие в подготовке рекомендаций, касающихся беженцев и перемещенных лиц, а также жертв стихийных бедствий. Они были включены в Первоочередную программу подъема экономики африканских стран на 1986–1990 гг., принятую Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ, и поддержанную Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 г. ⁴.

УВКБ ООН активно сотрудничало с ОАЕ путем участия в деятельности таких ее органов как Комитет 15 по делам беженцев, Координационный комитет по делам беженцев, Бюро ОАЕ по делам беженцев ⁵, а также Комиссия по вопросам труда ⁶.

Так, с учетом нарастающих масштабов проблемы беженцев на континенте в октябре 1987 г. – феврале 1988 г. Комиссия 15 по делам беженцев направила ряд миссий по установлению фактов в некоторые государства – члены ОАЕ. УВКБ ООН приняло участие в некоторых из них. Также отделения агентства приняли работали в некоторых из этих миссий ⁷.

³ Док. ООН А/41/12 – А/46/12.

⁴ Док. ООН А/41/12. С. 28.

⁵ Док. ООН А/41/12. С. 28; док. ООН А/42/12. С. 25; док. ООН А/43/12. С. 33.

⁶ Док. ООН А/44/12. С. 40; док. ООН А/45/12. С. 36.

⁷ Док. ООН А/43/12. С. 33.

Агентство по делам беженцев поддерживало укрепление влияния данных структур на «содействии добровольной репатриации и на путях обеспечения надлежащих ресурсов для осуществления смежных мер»⁸.

Кроме того, УВКБ ООН и ОАЕ проводили регулярные консультации по вопросам серьезных ситуаций с беженцами в Африке, в первую очередь в Руанде, Либерии. Вопросы южной части Африки обсуждались с целью переселения южноафриканских беженцев, которые не могут оставаться на территориях «прифронтовых» государств⁹.

УВКБ ООН участвовало в подготовке и работе различных совещаний ОАЕ, включая совещания Совета министров. В докладе Верховного комиссара А/42/12 отдельно выделено принятие Советом министров на 44-й очередной сессии резолюции СМ/RES.1040, в которой приветствуется развитие событий, связанных с репатриацией, и признается настоятельная необходимость включения разработки и осуществления программ в интересах беженцев и лиц, вернувшихся на родину, в национальные среднесрочные и долгосрочные планы развития¹⁰.

В июле 1987 г. Верховный комиссар по делам беженцев Ж.-П. Оке принял участие в работе 23-й очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ. В рамках данного мероприятия он провел переговоры и консультации с руководителями государств и правительств и другими официальными лицами¹¹.

УВКБ ООН было представлено на 24-й очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ (25–28 мая 1988 г.) и 48-й очередной сессии Совета министров (19–23 мая 1988 г.)¹².

Как отмечено в докладе Верховного комиссара на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, «с начала 1989 г. УВКБ ООН и ОАЕ осуществляют меры по оживлению деятельности и расширению областей сотрудничества, включая, в частности, создание регулярных механизмов консультаций по конкретным проблемам беженцев на континенте». Это взаимодействие осуществляется в соответствии с рекомендациями резолюции 42/9 Генеральной Ассамблеи от 28 октября 1987 г.¹³.

⁸ Док. ООН А/45/12. С. 36.

⁹ Док. ООН А/41/12. С. 28; док. ООН А/46/12. С. 39.

¹⁰ Док. ООН А/41/12. С. 28; док. ООН А/42/12. С. 25.

¹¹ Док. ООН А/43/12. С. 33.

¹² Док. ООН А/44/12. С. 40.

¹³ Док. ООН А/44/12. С. 40–41; док. ООН А/RES/42/9.

Управление было представлено на 49-й (февраль 1989 г.) и 50-й (июль 1989 г.) очередных сессиях Совета министров ОАЕ. Верховный комиссар возглавлял делегации УВКБ ООН на 25-й сессии Ассамблеи глав государств и правительств, где произошел обмен мнениями по всей деятельности, имеющей отношение к проблеме беженцев на африканском континенте, уделив отдельное внимание южной части Африки ¹⁴.

Также отмечено, что «отношения между ОАЕ и УВКБ ООН характеризовались взаимопониманием в плане совершенствования различных механизмов и процедур сотрудничества». В октябре 1989 г. состоялось совещание представителей двух структур, где было принято решение о пересмотре соглашения о сотрудничестве 1969 г. для того, чтобы учесть те изменения, которые произошли в Африке за 20 лет. Как отмечается, «в ходе пересмотра будет учтена необходимость безотлагательных консультаций по конкретным проблемам беженцев/ситуациям с беженцами на континенте, а также растущая потребность в мобилизации ресурсов для африканских стран, принимающих беженцев» ¹⁵.

Нельзя не обратить внимание, что ОАЕ и УВКБ ООН проводили активные консультации по положению беженцев в южной части Африки. Так, речь шла о предполагаемой международной конференции по положению беженцев в южной части Африки ¹⁶. Международная конференция по вопросу о бедственном положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в южной части Африки состоялась 22–24 августа 1988 г. в Осло. Ее цель: мобилизация растущей финансовой помощи и ее передача странам убежища в южной части Африки. Организация Объединенных Наций, УВКБ ООН, ПРООН и ОАЕ тесно взаимодействовали и оказывали серьезную материальную и финансовую поддержку в попытке привлечь внимание международной общественности к гуманитарному кризису на юге Африки. На конференции были приняты Декларация и План действий, в которых «содержится призыв активизировать кампанию международной солидарности с народами и странами регионов, страдающих от господствующей в Южной Африке системы апартеида и проводимой ею политики дестабилизации и увеличить масштабы оказываемой им помощи». Затем были проведены дальнейшие консультации ОАЕ

¹⁴ Док. А/45/12. С. 36.

¹⁵ Док. ООН А/45/12. С. 36.

¹⁶ Док. ООН А/42/12. С. 26.

и другими членами Руководящего комитета конференции с целью способствовать реализации решений конференции ¹⁷.

Обратим внимание на еще один факт: с учетом резолюций Генеральной Ассамблеи агентство по делам беженцев продолжало осуществлять тесное сотрудничество с освободительными движениями, признаваемыми ОАЕ и ООН. Ряд программ УВКБ ООН для намибийских беженцев и беженцев из южной части Африки осуществлялись Народной организацией Юго-Западной Африки (СВАПО), Африканским национальным конгрессом (АНК) и Панафриканским конгрессом Азании (ПАК) ¹⁸.

В рамках сотрудничества упомянутыми движениями в Анголе, Замбии и Танзании продолжалось осуществление финансируемых УВКБ ООН проектов помощи намибийским и южноафриканским беженцам. С этой целью использовались каналы СВАПО (в Анголе и Замбии), АНК (в Анголе, Замбии и Танзании) и ПАК (в Танзании). Агентство проводило семинары по управлению программами и проектами для специалистов освободительных движений, занимающихся вопросами планирования и осуществления проектов по защите беженцев. В 1987 г. УВКБ ООН оказало содействие в рамках упомянутых проектов на сумму около 1,5 млн дол. США, в 1988 г. – 3,1 млн дол., а на 1989 г. была запланирована сумма в 5 млн дол. США, которая могла быть скорректирована в процессе репатриации намибийских беженцев в рамках перехода Намибии к независимости ¹⁹.

В дальнейшем УВКБ ООН продолжало оказывать содействие беженцам под опекой упомянутых движений: оказывалась гуманитарная помощь, оказывалось содействие расширению возможностей сельских беженцев по самообеспечению сельскохозяйственной продукцией, а беженцев из городов – по трудоустройству. УВКБ ООН сотрудничало со СВАПО в возвращении 43 387 намибийских беженцев, для чего было выделено 38 млн дол. США (отмечается, что ассигнования на другие осуществляемые движениями программы оценивались в 5 млн дол. США) ²⁰.

В 1990 г. СВАПО победила на выборах в Намибии, ей было сформировано правительство страны. После политических изменений в Южно-Африканской Республике в начале 1990 г. УВКБ ООН,

¹⁷ Док. ООН А/43/12. С. 33; док. ООН А/44/12. С. 40.

¹⁸ Док. ООН А/41/12. С. 29.

¹⁹ Док. ООН А/42/12. С. 27; док. ООН А/43/12. С. 34; док. ООН А/44/12. С. 42–43.

²⁰ Док. ООН А/45/12. С. 39.

АПК и ПАК начали обсуждения вопроса добровольной репатриации южноафриканских беженцев и высланных лиц. Гуманитарная помощь беженцам охватывала потребности в области обслуживания и обеспечении образовании, профессиональной подготовки и, по мере возможности, помощи интеграция на месте ²¹.

Кроме того, отмечается в докладах Верховного комиссара, СВАПО, АНК и ПАК участвовали в качестве наблюдателей в работе Исполнительного комитета УВКБ ООН.

Заключение. Таким образом, анализ докладов Верховного комиссара ООН по делам беженцев свидетельствует, что УВКБ ООН во второй половине 1980-х гг. из африканских структур активно сотрудничало по решению проблемы беженцев, главным образом, с Организацией африканского единства, а также с тремя освободительными движениями, признаваемыми ОАЕ и ООН. УВКБ ООН взаимодействовало и с рядом неправительственных организаций по решению вопросов беженцев, при этом в докладах Верховного комиссара такая информация не содержится, либо приводится фрагментарно. Поэтому для более глубокого анализа сотрудничества УВКБ ООН с африканскими организациями на континенте по решению проблемы беженцев следует анализировать как другие документы ООН, так и материалы ОАЕ и других африканских структур.

Библиографические ссылки

1. Селиванов А. В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь. Минск: Тесей, 2006. 160 с.
2. Селиванов А. В. Краткий анализ резолюций Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам беженцев в XX в. // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск, 2022. Вып. 10. С. 57–70. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2022-10-57-70>.
3. Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. М.: Интердиалект+, 2000. 362 с.
4. Миграция в Африке. М.: Наука: Вост. лит., 1994. 190 с.
5. Betts, A. International cooperation and the targeting of development assistance for refugee solutions: lessons from the 1980s: New issues in refugee research: UNHCR Working Paper N 107. September 2004. URL: <https://www.unhcr.org/africa/media/international-cooperation-and-targeting-development-assistance-refugee-solutions-lessons> (date of access: 12.07.2023).

Статья поступила в редакцию 30.11.2023

²¹ Док. ООН А/46/12. С. 40.

References

1. Selivanov, A. V. (2006). UBKB OON i formirovanie sistemy zashchity bezhentshev v Respublike Belarus [UNHCR and forming of the System of Refugee Protection in the Republic of Belarus]. Minsk, Tesey, 160 p. (In Russ.).
2. Selivanov A. (2022). Kratkiy analiz rezolutsiy Generalnoi Assamblei OON po voprosam bezhentshev v XX v. [Brief Analysis of the Resolutions on Refugees on the UN General Assembly in the 20th Century]. In: Actual problems of international relations and global development: collection of scientific papers. Vol. 10, p. 57–70. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2022-10-57-70> (In Russ.).
3. Polozhenie bezhentshev v mire: pyat'desyat let gumanitarnoi deyatel'nosti [The State of Refugees in the World: Fifty Years of Humanitarian Action]. UNHCR. Moscow: Interdialect+, 2000, 362 p. (In Russ.).
4. Migratsiya v Afrike [Migration in Africa]. Moscow, Nauka; Vostochnaya literatura, 1994. 190 p. (In Russ.).
5. Betts, A. (2004). International cooperation and the targeting of development assistance for refugee solutions: lessons from the 1980s: New issues in refugee research: UNHCR Working Paper N 107. September. URL: <https://www.unhcr.org/africa/media/international-cooperation-and-targeting-development-assistance-refugee-solutions-lessons> (date of access: 12.07.2023).

Received by editorial board 30.11.2023