

УДК 327.7(6)+325.1“1991/2000”

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ СТРУКТУРАМИ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В АФРИКЕ В 1990-Х ГГ.

А. В. СЕЛИВАНОВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Анализируются доклады Верховного комиссара ООН по делам беженцев на 46–66-й сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Выделяется взаимодействие Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев с агентствами системы ООН, международными, региональными и неправительственными организациями, направленное на решение проблем вынужденной миграции в Африке в 1990-х гг. Делается вывод о том, что межорганизационное сотрудничество Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в рассматриваемый период эволюционировало от оказания чрезвычайной помощи беженцам до участия в репатриации и решении вопросов развития как мест, в которые они возвращались, так и мест, которые они покинули. Международное сообщество демонстрировало эффективное сотрудничество при решении проблем вынужденной миграции в Африке. При наличии политической воли для урегулирования старых и предотвращения новых конфликтов текущие проблемы вынужденной миграции будут решаться более эффективно.

Ключевые слова: Африка; беженцы; вынужденная миграция; международное сотрудничество; Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

УЗАЕМАДЗЕЯННЕ ЎПРАЎЛЕННЯ ВЯРХОЎНАГА КАМІСАРА ААН ПА СПРАВАХ БЕЖАНЦАЎ З МІЖНАРОДНЫМІ СТРУКТУРАМІ І НЯЎРАДАВЫМІ АРГАНІЗАЦЫЯМІ ПА ВЫРАШЭННІ ПРАБЛЕМЫ ВЫМУШАНай МІГРАЦЫІ Ў АФРЫЦЫ ў 1990-я гг.

А. В. СЕЛІВАНАЎ^{1)*}

^{1)*}Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, пр. Незалежнасці, 4, 220030, г. Мінск, Беларусь

Анататыя. Аналізу ўзаемадзеянне даклады Верховнага камісара ААН па справах бежанцаў на 46–66-й сесіях Генеральнай Асамблей ААН. Вылучаецца ўзаемадзеянне Упраўлення Верховнага камісара ААН па справах бежанцаў з агентствамі сістэмы ААН, міжнароднымі, рэгіянальнымі і няўрадавымі арганізацыямі, накіраванае на вырашэнне праблем вымушанай міграцыі ў Афрыцы ў 1990-я гг.

Образец цитирования:

Селиванов АВ. Взаимодействие Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев с международными структурами и неправительственными организациями по решению проблемы вынужденной миграции в Африке в 1990-х гг. *Журнал Белорусского государственного университета. История*. 2025;3:76–89.
EDN: OZFMVJ

For citation:

Selivanov AV. Cooperation between the United Nations High Commissioner for Refugees and international and non-governmental organisations to address the issue of forced migration in Africa in the 1990s. *Journal of the Belarusian State University. History*. 2025;3:76–89. Russian.
EDN: OZFMVJ

Автор:

Андрей Владимирович Селиванов – кандидат исторических наук, доцент; доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений.

Author:

Andrey V. Selivanov, PhD (history), docent; associate professor at the department of international relations, faculty of international relations.
selivanych@bsu.by

шанай міграцыі ў Афрыцы ў 1990-я гг. Робіцца выснова аб tym, што міжарганізацыянае супрацоўніцтва Упраўлення Вярхоўнага камісара ААН па справах бежанцаў у 1990-я гг. эвалюцыяніравала ад аказання надзвычайнай дапамогі бежанцам да ўзвелю ў рэпатрыяцыі і вырашэнні пытанняў развіцця як месцаў, у якія яны вярталіся, так і месцаў, якія яны пакінулі. Міжнародная супольнасць дэманстравала эфектыўнае супрацоўніцтва пры вырашэнні праблем вымушанай міграцыі ў Афрыцы. Пры наяўнасці палітычнай волі для ўрэгульявання старых і прадухілення новых канфліктаў бягучыя праблемы вымушанай міграцыі будуть вырашаны больш эфектыўна.

Ключавыя слова: Афрыка; бежанцы; вымушаная міграцыя; міжнароднае супрацоўніцтва; Упраўленне Вярхоўнага камісара ААН па справах бежанцаў.

COOPERATION BETWEEN THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES AND INTERNATIONAL AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS TO ADDRESS THE ISSUE OF FORCED MIGRATION IN AFRICA IN THE 1990s

A. V. SELIVANOV^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. This article analyses the reports of the UN High Commissioner for Refugees presented to the 46–66th UN General Assembly sessions. Particular attention is given to the cooperation between the Office of the UN High Commissioner for Refugees and UN system agencies, as well as international, regional, and non-governmental organisations, aimed to address the challenges of forced migration in Africa during the 1990s. The research concludes that inter-agency cooperation of UN High Commissioner for Refugees evolved throughout the analysed period from the provision of emergency assistance to refugees to active involvement in repatriation and support for development both in areas of return and in the communities left behind. The international community demonstrated effective collaboration in tackling the issues of forced migration in Africa. It is argued that, given sufficient political will to resolve protracted conflicts and prevent new ones, current challenges related to forced migration can be addressed far more effectively.

Keywords: Africa; refugees; forced migration; international cooperation; UN High Commissioner for Refugees.

Последнее десятилетие XX в. в Африке ознаменовалось процессом массового перемещения населения, вызванным множеством причин. Данный период характеризуется обилием межгосударственных и межэтнических вооруженных конфликтов, а также природных катаклизмов (засухи, наводнения и т. д.). Эти факторы стали ключевыми для возникновения вынужденной миграции как за пределы государств, так и внутри них. При описании ситуации в Африке часто отсутствует четкое разделение понятий добровольной и вынужденной миграции, в частности, в этом контексте детально не рассматривается проблема беженцев: многие люди вынуждены покидать свои дома под давлением различных обстоятельств [1, р. 173–174].

В начале 1990-х гг. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН) отмечало заметное возрастание количества беженцев в мире до примерно 17 млн человек. На рассматриваемом нами континенте по данному показателю

лидировали страны Африканского Рога и Западной Африки¹. В этот период ООН все больше осознавала миграцию как глобальную проблему. Принятие Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в 1990 г., а также программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию в Каире в 1994 г. подчеркнуло растущее признание ООН необходимости применения комплексного подхода к миграционным процессам, охватывающим как добровольные, так и вынужденные перемещения².

Последнее десятилетие XX в. стало временем, когда решались миграционные проблемы и возникали новые кризисы. Хотя в среднем 1,5 млн беженцев ежегодно возвращались домой в течение 1990-х гг., что свидетельствует о высокой активности репатриации, глобально ситуация в начале десятилетия значительно ухудшилась³. Это кажущееся противоречие объясняется тем, что, несмотря на разрешение некоторых застарелых кризисов (например, в Мозамбике

¹Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/46/12. П. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/131164> (дата обращения: 11.03.2025).

²International migration [Electronic resource]. URL: <https://www.un.org/en/global-issues/migration> (date of access: 12.12.2024).

³Refugees [Electronic resource]. URL: <https://www.un.org/en/global-issues/refugees> (date of access: 12.12.2024).

или Южной Африке), новые масштабные чрезвычайные ситуации (в частности, геноцид в Руанде) быстро возникали или обострялись.

Целью данной статьи является характеристика взаимодействия УВКБ ООН с международными структурами и неправительственными организациями (далее – НПО) по решению проблем вынужденной миграции в Африке в 1990-х гг. Безусловно, проблема беженцев в Африке рассматривалась как в англоязычной, так и в русскоязычной литературе, но комплексно данный вопрос не изучался. Аспекты в сфере международного сотрудничества по защите внутренне перемещенных лиц можно найти в работе российского юриста Д. В. Иванова [2]. Помощь беженцам в Африке рассматривается в публикациях Дж. Криспа [3; 4]. Большой интерес в контексте изучаемого вопроса вызывают работы А. Беттса⁴.

В качестве нижней временной границы в настоящем исследовании определен 1991 г., что обусловлено глобальными изменениями на международной арене. Верхней временной границей стал 2000 г., когда отмечалось 50-летие УВКБ ООН: в юбилейный год управление подводило некоторые итоги. Кроме того, рассматриваемый период характеризуется работой в должности Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – Верховный комиссар) Садако Огата (с 1 января 1991 по 31 декабря 2000 г.). Все эти факты помогают выделить период международного сотрудничества в рамках ООН по решению вопросов вынужденной миграции в Африке.

Подготовка статьи происходила с опорой на доклады Верховного комиссара Генеральной Ассамблеи ООН, подготовленные в 1991–2000 гг. Данные доклады, как правило, охватывают период с января предыдущего года по март текущего года включительно, что в некоторой степени затрудняет характеристику рассмотренных документов. При этом, например, финансовая статистика в них приводится за календарный год. Кроме того, Северная Африка в докладах рассматривается отдельно от других регионов континента, что также вызывает дополнительные сложности. Также некоторые цифры, которые характеризуют ситуацию на одной и той же территории, в рамках документа могут отличаться.

Основной структурой, которая занималась решением проблемы вынужденной миграции в Африке в 1990-х гг., являлось именно УВКБ ООН. В зону ответственности управления входят следующие категории лиц: беженцы, лица, ищущие убежища, репа-

тианты, внутренне перемещенные лица и лица без гражданства. В деятельности УВКБ ООН в Африке делался упор на оказание чрезвычайной помощи людям, а также на обеспечение жизненно необходимых потребностей беженцев и вынужденных мигрантов. Помимо этого, агентство оказывало помощь в рамках своей концепции трех долговременных решений: добровольной репатриации, интеграции в стране убежища и переселения в третью страну.

В докладе Верховного комиссара в 1991 г. отмечалось позитивное настроение относительно континента: говорилось о вероятном урегулировании конфликтов, которые «вызывали потоки беженцев из Руанды, Южной Африки, Анголы и Западной Сахары»⁵. Констатировался рост количества беженцев в Африке за счет миграции жителей Мозамбика, Либерии, Руанды, Сомали, Судана, Чада и других стран в соседние государства. Попытки разрешения сложившейся ситуации предпринимались на уровне отдельных стран и Организации африканского единства (ОАЕ). Специфика вынужденной миграции на Африканском континенте заключалась в том, что большинство мигрантов находили новое место жительства в странах, которые сталкивались с экономическими трудностями. При этом, несмотря на сложности экономического и социального характера, принимающие африканские государства продолжали предоставлять убежище⁶.

В документе выделялись проблемные места в Африке, например западная часть континента, где количество беженцев увеличилось с 200 до 875 тыс. человек. Отмечались также Судан, Мозамбик, Замбия, Зимбабве, Свазиленд, Танзания, страны Африканского Рога и Центральной Африки (Чад, Руанда)⁷.

Так, в рассматриваемый период «...число и положение беженцев в Судане оставались относительно стабильными. Тем не менее к концу 1990 г. обеспеченность питанием эфиопских беженцев в поселениях на востоке Судана (которые обычно не получают продовольственных рационов) значительно ухудшилась»⁸. Для разрешения сложившейся ситуации Всемирной продовольственной программой (ВПП) и управлением было принято решение «обеспечить в 1991 г. всех получающих помощь от УВКБ ООН полноценными продовольственными рационами»⁹. Обратим внимание и на тот факт, что из-за дефицита средств не обеспечивалось финансирование сельскохозяйственного проекта в Судане, проекта развития регионов с беженцами в Сомали (Всемирный банк совместно с УВКБ ООН)¹⁰.

⁴Alexander Betts [Electronic resource]. URL: <https://www.rsc.ox.ac.uk/people/alexander-betts> (date of access: 30.04.2025).

⁵Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/46/12. П. 5, 89, 91, 92, 93 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/131164> (дата обращения: 11.03.2025).

⁶Там же.

⁷Там же. П. 95, 97.

⁸Там же. П. 100.

⁹Там же.

¹⁰Там же. П. 61.

Региональная конференция руководителей Бурунди, Заира, Кении, Руанды, Танзании и Уганды «поручила ОАЕ и УВКБ ООН подготовить план действий по интеграции (реинтеграции) руандийских беженцев (репатриантов)¹¹. Он создавался во взаимодействии с государствами и структурами, которые работали в сфере развития.

Международная НПО «Спасем детей» и УВКБ ООН 25–27 марта 1991 г. провели в Малави консультации по реализации Руководящих принципов в отношении детей-беженцев¹².

В следующем докладе Верховный комиссар констатировала ухудшение ситуации в странах Африканского Рога, а также подчеркнула необходимость обратить внимание на многочисленные группы беженцев в Африке¹³.

Продолжалось увеличение числа мозамбикских беженцев в Малави. Кроме того, «события в Сомали, Эфиопии, Судане, Бурунди, Заире и Сьерра-Леоне, начавшиеся в первые месяцы 1991 г., привели к увеличению притока беженцев соответственно в Джибути, Кению, Уганду, Руанду, Заир, Конго и Гвинею», что потребовало дополнительного финансирования, «а также укрепления местных отделений УВКБ ООН»¹⁴.

Генеральная Ассамблея ООН 18 декабря 1991 г. приняла новую программу ООН по обеспечению развития в Африке в 1990-х гг., в которой миграционная проблематика не была описана¹⁵. При этом Верховный комиссар в отношении программы обратила внимание на такие аспекты в числе прочих, как человеческие ресурсы и демографическое регулирование¹⁶.

В докладе показано сотрудничество с ВПП, ОАЕ, НПО¹⁷. В Уганде УВКБ ООН в сотрудничестве с местными властями и Программой развития ООН (ПРООН) оказывало содействие «в совершенствовании экономической инфраструктуры поселений руандийских беженцев на юго-западе» страны¹⁸.

В январе 1992 г. ПРООН и УВКБ ООН обсудили вопросы разделения функций и деятельности в про-

цессе добровольной репатриации. Совместная миссия посетила Мозамбик для подготовки программ возвращения и реинтеграции. В Малави в октябре 1991 г. этими структурами был разработан компонент программы решения проблем окружающей среды и развития с учетом пребывания там беженцев. Отметим также участие ПРООН в совместной разработке плана действий по интеграции (реинтеграции) руандийских беженцев (репатриантов)¹⁹. Кроме того, ПРООН, ливийское правительство и страны-доноры содействовали удовлетворению потребностей 400 сомалийских беженцев, прибывших в Ливию в октябре – ноябре 1991 г.²⁰

Характеризуя сотрудничество с ОАЕ, обратим внимание на то, что в соответствии с Дар-эс-Саламской декларацией от 19 февраля 1992 г. двум вышеупомянутым структурам «было поручено составить план действий в целях долгосрочного решения 30-летней проблемы руандийских беженцев»²¹. В рамках выполнения этой задачи ими были рассмотрены вопросы как репатриации беженцев, так и интеграции тех, кто не желал покидать новые места проживания в соседних странах²². В мае 1991 г. и феврале 1992 г. прошли консультации УВКБ ООН и ОАЕ, а Верховный комиссар приняла участие в работе 55-й сессии Совета министров Организации африканского единства в феврале 1992 г.²³

В марте 1992 г. в Женеве состоялась встреча представителей Африканского банка развития (АБР) и УВКБ ООН. В рамках обсуждений были выделены конкретные области для сотрудничества, например восстановление инфраструктуры, система кредитования, создание источников доходов и др. К концу 1992 г. было разработано проектное соглашение о сотрудничестве между АБР, УВКБ ООН и Африканским фондом развития²⁴.

Международное сообщество проводило операцию «Мост жизни для Судана», оказывая стране различные виды помощи. Одним из партнеров в проведении данной операции был Международный

¹¹ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/46/12. П. 60 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/131164> (дата обращения: 11.03.2025).

¹² Там же. П. 81.

¹³ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/47/12. П. 1–3 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/242341> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁴ Там же. П. 88.

¹⁵ Окончательный обзор и оценка осуществления программы действий Организации Объединенных Наций по обеспечению экономического подъема и развития в Африке на 1986–1990 годы : док. ООН A/RES/46/151 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/135195> (дата обращения: 21.05.2025).

¹⁶ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/47/12. П. 89 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/242341> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁷ Там же. П. 90, 91, 95, 102.

¹⁸ Там же. П. 110.

¹⁹ Там же. П. 61–63, 65.

²⁰ Там же. П. 179.

²¹ Там же. П. 114.

²² Там же. П. 179.

²³ Там же. П. 200.

²⁴ Там же. П. 65, 203 ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/48/12. П. 190 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/506107> (дата обращения: 11.03.2025).

комитет Красного Креста (МККК). Он, например, оказывал помощь 12 тыс. мальчиков из Судана, «первоначально находившимся в специальных лагерях в Эфиопии, которые в апреле 1992 г. перемещались в поисках безопасности» в окрестности города Капоэта²⁵.

Также Верховный комиссар выделила мирные процессы на юге континента, где достижениями стали подписание 4 сентября 1991 г. Меморандума о взаимопонимании в отношении добровольной депатриации и реинтеграции южноафриканских беженцев и подписание 2 октября 1991 г. соглашения, регулирующего статус УВКБ ООН в Южной Африке²⁶.

Верховный комиссар в докладе на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН обратила внимание на увеличение количества беженцев в мире, а также на появление новых беженцев в Африке как в рамках уже существующих, так и в рамках новых конфликтов, сопровождающихся природными катаклизмами²⁷.

В документе отмечена необходимость межуряднической координации в рамках ООН для использования уникальных мандатов каждой ее структурой. Так, УВКБ ООН «установило новые отношения партнерства с военными органами, пользуясь средствами материально-технического обеспечения военных для укрепления своего потенциала, а также военным прикрытием гуманитарных операций в ситуациях открытого конфликта»²⁸. В качестве африканского примера в документе приводится операция в Сомали.

Также «в юго-восточной Эфиопии УВКБ ООН объединило свои усилия с другими организациями системы ООН для удовлетворения потребностей целых общин в целях стабилизации населения»²⁹. В странах Африканского Рога управление предложило использовать «межмандатный» подход (термин используется в рассматриваемом докладе) в целях удовлетворения потребностей всего населения региона: как лиц, находящихся в ведении УВКБ ООН, так и местных жителей³⁰.

Помимо межуряднического взаимодействия, УВКБ ООН заключило «резервные» соглашения с НПО в целях оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации в сферах здравоохранения, водоснабжения, санитарии, материально-технического обеспечения и социальных услуг. Во исполнение

соглашений две НПО (в докладе не указано, какие) начали реализовывать свои функции в Кении и Джибути в 1992 и 1993 гг. соответственно. Кроме того, в 1992 г. в рамках Программы подготовки к управлению в чрезвычайных ситуациях в ряде регионов (на рассматриваемом континенте в странах Африканского Рога) сотрудники УВКБ ООН, правительственные организации и НПО прошли обучение и подготовку³¹.

Завершившее многолетнюю гражданскую войну мирное соглашение было подписано в Мозамбике 4 октября 1992 г. Его заключение предоставило возможность депатриации 1,5 млн мозамбикских беженцев. УВКБ ООН и другие структуры организации, а также ряд НПО готовились оказывать содействие в данном процессе. Управление разработало план операций и составило бюджет. По мнению Верховного комиссара, «в Мозамбике, как и во многих других районах Африки, успех мирного соглашения будет в значительной степени определяться готовностью и способностью международного сообщества помочь перемещенным внутри страны лицам, демобилизованным солдатам и пострадавшим от засухи, а также возвращающимся беженцам и, помимо этого, взять обязательство содействовать долгосрочному процессу стабилизации и восстановления»³². В перспективе рассматривалась депатриация в Анголу, Сомали, Эритрею и Эфиопию³³.

При изучении опыта добровольной депатриации Верховный комиссар отметила важную связь с инициативами в области развития, назвав имеющийся серьезный разрыв между программами чрезвычайной помощи и развития препятствием для эффективной реинтеграции депатриантов. Для успеха в этом процессе УВКБ ООН выступило за более активное привлечение Международной организации труда (МОТ), ПРООН, ЮНИСЕФ, ВПП, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирного банка и др.³⁴

Международное сотрудничество интенсивно развивалось в вопросах помощи беженцам и депатриантам в целях развития. Так, в 1992 г. совместные миссии УВКБ ООН и АБР отбирали проекты для реализации в Малави, Мозамбике и Судане, а также работали в рамках совместного проекта по восстановлению пастбищных угодий в юго-восточной части Эфиопии³⁵.

²⁵ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/47/12. П. 103 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/242341> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁶ Там же. П. 118.

²⁷ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/48/12. П. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/506107> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁸ Там же. П. 9.

²⁹ Там же. П. 4.

³⁰ Там же. П. 20.

³¹ Там же. П. 44, 45.

³² Там же. П. 102.

³³ Там же. П. 55.

³⁴ Там же. П. 182.

³⁵ Там же. П. 63.

Управление приветствовало решение «утвердить в принципе создание в рамках ОАЕ и в соответствии с целями и принципами Устава механизма для предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов»³⁶, принятое на 28-й сессии Ассамблеи глав государств и правительства ОАЕ, которая состоялась в июне – июле 1992 г. Руководители африканских государств давно признали, что «мир, стабильность, безопасность и соблюдение прав человека связаны с предотвращением потоков беженцев»³⁷, ввиду чего 9 апреля 1992 г. руководителями стран Африканского Рога была опубликована Декларация об основах сотрудничества и программе действий, в которой также был сделан призыв к международному сообществу, включая ООН, создать условия для обеспечения возможности беженцам вернуться в свою страну, где они могли бы продолжать нормальную жизнь.

В начале 1992 г. УВКБ ООН, Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (далее – ФАО), ПРООН, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ предприняли попытки координации работы по оказанию гуманитарной помощи, а также деятельности МККК и НПО. В частности, данные попытки осуществлялись в контексте Специальной чрезвычайной программы для стран Африканского Рога и чрезвычайных операций в южной части Африки³⁸.

В докладе Верховного комиссара на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН уже немного больше внимания уделялось африканскому вектору сотрудничества с международными структурами и другими организациями. Так, речь шла о реализации предventивных решений в целях оказания гуманитарной поддержки внутренне перемещенным лицам в ряде африканских регионов. Кроме того, управление было участником инициатив международного сообщества по урегулированию гуманитарных кризисов и катастроф в Африке, например, поддерживало операцию ООН в Мозамбике³⁹.

Для реализации крупных операций по добровольной репатриации в Африке в 1993 г. был заключен ряд соглашений. Одновременно ситуация с потоками беженцев ухудшилась, и, соответственно, их возвращение стало нецелесообразным⁴⁰.

В докладе также упоминался проект УВКБ ООН, ОАЕ и Афро-азиатского консультативно-правового

комитета по разработке типового закона о беженцах. В конце 1992 г. была принята Каирская декларация о защите беженцев и перемещенных лиц в арабском мире⁴¹.

Верховный комиссар подчеркнула наращивание потенциала для поддержки операций в разных регионах мира, в том числе в Африке. В качестве примера в докладе приводилась Либерия, где управление использовало «свои резервные соглашения со шведским советом по оказанию чрезвычайной помощи в целях создания лагеря-базы... с предметами первой необходимости для персонала»⁴².

Совместные мероприятия по отбору проектов по оказанию помощи беженцам и их развитию проводились УВКБ ООН и АБР в 1992–1993 гг. Так, обсуждался проект с правительством Мозамбика, УВКБ ООН содействовало реализации проекта в Эфиопии⁴³.

Для обеспечения начальным и средним образованием детей вынужденных мигрантов в Сомали УВКБ ООН сотрудничало с ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО и другими организациями. При реализации этого проекта использовались учебные материалы, подготовленные в рамках инициативы ЮНЕСКО «Образование для мира»⁴⁴.

В 1994 г. УВКБ ООН продолжало оказывать помощь репатриантам и внутренне перемещенным лицам в Анголе. Роль управления следовало определить по результатам мирных переговоров, проводившихся правительством Анголы и Национального союза за полную независимость Анголы под эгидой Контрольной миссии ООН в Анголе. Кроме того, УВКБ ООН в сотрудничестве с правительством Уганды, ВПП и НПО оказалось поддержку лицам, прибывавшим в страну в 1993 г. из соседних государств. Однако внутренние проблемы в Заире, Руанде и Судане не давали возможности оказывать помощь в полном объеме⁴⁵.

Проблема нехватки продовольствия также сохраняла актуальность: из-за неурожая и голода, по оценкам ВПП и ФАО, в 1994 г. продовольственная помощь требовалась 22 млн вынужденных мигрантов, в том числе 10 млн человек в странах Африканского Рога и Восточной Африки. Для ее оказания следовало собрать около 3 млн метрических тонн продовольствия. В докладе отмечалась важность исследования «межмандатного» подхода, использовавшегося для

³⁶Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/48/12. П. 91 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/506107> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁷Там же. П. 92.

³⁸Там же. П. 99.

³⁹Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/49/12. П. 5, 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/163181> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁰Там же. П. 25.

⁴¹Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/48/12. П. 31 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/506107> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/49/12. П. 31 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/163181> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴²Там же. П. 43, 46.

⁴³Там же. П. 62.

⁴⁴Там же. П. 77.

⁴⁵Там же. П. 98, 99.

решения проблем вынужденной миграции в Эфиопии. В Кении была достигнута договоренность с ПРООН по оказанию помощи беженцам после закрытия лагерей в регионе Мандера. Ождалось заключение четырехстороннего соглашения между правительствами Алжира, Мали, УВКБ ООН и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), который осуществлял экспериментальный проект в области развития на севере Мали⁴⁶.

Безусловно, в Африке в рассматриваемое десятилетие самым кризисным можно назвать 1994 г., когда из-за геноцида в Руанде случился массовый исход более 2 млн беженцев. При этом в 1994 – начале 1995 г. состоялось возвращение более 1,7 млн беженцев, главным образом в Мозамбик и некоторые другие страны⁴⁷. Верховный комиссар отметила, что потенциал реагирования УВКБ ООН был полностью исчерпан из-за перемещений беженцев в регионе Великих озер⁴⁸. В такой ситуации агентство продолжало укреплять реинтеграцию через сотрудничество с другими структурами ООН, в частности с ДГВ и ПРООН, для обеспечения «непрерывного перехода от оказания помощи к развитию»⁴⁹. При этом различные системы функционирования институтов ООН затрудняли межучрежденческое взаимодействие в этой области⁵⁰.

В рамках реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ ООН предоставило доступ наблюдателям Комиссии по правам человека, направляемым в Руанду, к имеющимся в его распоряжении наборам для выживания в полевых условиях⁵¹.

Защиту детей-беженцев, пострадавших от чрезвычайных ситуаций в Руанде, Гвинее, Сьерра-Леоне в 1994 – начале 1995 г., осуществляли специальные сотрудники, работающие в сообществах. Руандийский проект координировался ЮНИСЕФ, МККК и местными властями. В дополнение в июне 1994 г. УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, МККК и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца опубликовали заявление об эвакуации несопровождаемых детей из Руанды⁵².

Помимо вышесказанного, УВКБ ООН учитывало вопросы окружающей среды в Бурунди и Руанде. В Танзании при поддержке доноров МФСР в сотруд-

ничестве с правительством разработал и реализовал план действий по охране окружающей среды. В Заире правительство, УВКБ ООН, ПРООН, ЮНЕСКО и организации по охране природы занимались ликвидацией последствий влияния наплыва руандийских беженцев в национальный парк в восточной части страны⁵³.

Управление активно развивало концепцию плавного перехода от чрезвычайной помощи к развитию, для чего к программам помощи старались привлекать ПРООН, а также другие агентства ООН. Так, УВКБ ООН совместно с ПРООН анализировало опыт крупных операций, например, в Мозамбике и Сомали⁵⁴.

Важным событием, посвященным ситуации в Руанде, стала Региональная конференция в Бужумбуре (Бурунди) по оказанию помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в районе Великих озер, состоявшаяся 15–17 февраля 1995 г. УВКБ ООН приняло активное участие в реализации плана по содействию добровольной репатриации и по поддержке добровольного и безопасного возвращения домой людей, находящихся на юго-западе Руанды⁵⁵.

В докладе приведен пример стратегии реинтеграции УВКБ ООН в Мозамбике, которая была направлена на проведение долгосрочных программ развития (стратегия была одобрена правительством страны и донорами). Начались переговоры с ПРООН и Европейским союзом⁵⁶.

23 августа 1994 г. было подписано соглашение между Алжиром, Мали, МФСР и УВКБ ООН о репатриации малийцев. Из-за ситуации в северной части Мали мероприятия по возвращению были перенесены на 1995 г. Похожая ситуация возникла и с трехсторонним соглашением о репатриации малийских беженцев из Мавритании⁵⁷. Также в 1994 г. УВКБ ООН укрепляло механизмы сотрудничества со структурами ООН в районе Великих озер, странах Африканского Рога и Западной Африки (в первую очередь речь идет о ВПП, ЮНИСЕФ, ВОЗ и Фонде ООН в области народонаселения (ЮНФПА))⁵⁸.

В докладе на 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Верховный комиссар констатировала как наличие с 1994 г. около 2 млн беженцев в районе Великих озер, так и желание 250 тыс. «новых» руандийцев

⁴⁶ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/49/12. П. 104–106, 186 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/163181> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁷ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/50/12. П. 1, 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/200053> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁸ Там же. П. 46.

⁴⁹ Там же. П. 7.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же. П. 44.

⁵² Там же. П. 69, 70.

⁵³ Там же. П. 73.

⁵⁴ Там же. П. 78, 79.

⁵⁵ Там же. П. 99.

⁵⁶ Там же. П. 116.

⁵⁷ Там же. П. 188, 189.

⁵⁸ Там же. П. 204.

вернуться на родину⁵⁹. Управление в 1995 г. уделяло внимание планированию на случай возникновения непредвиденных ситуаций в разных, в том числе африканских, странах с использованием межучрежденческого подхода, в частности, при активном сотрудничестве с ВПП⁶⁰.

14 марта 1996 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между УВКБ ООН и ЮНИСЕФ для активизации сотрудничества и координации. Основным направлением совместной практической деятельности по-прежнему оставалась помощь детям-беженцам в Руанде и Бурунди. К 1 января 1996 г. в районе Великих озер со своими семьями воссоединились свыше 28 тыс. детей, еще около 78 тыс. несопровождаемых детей оставались на упомянутой территории⁶¹.

Продолжалось сотрудничество в Африке по реализации новой экологической политики. Примером стала инициатива ПРООН и УВКБ ООН по решению проблем деградации инфраструктуры и окружающей среды в местах пребывания беженцев в районе Великих озер в Бурунди, Заире и Танзании⁶². Также продолжалось взаимодействие ПРООН и УВКБ ООН по вопросам помощи и развития в Мозамбике⁶³.

Отметим, что в 1996 г. был проведен ряд мероприятий по урегулированию конфликтов на Африканском континенте, направленных на возвращение в родные дома беженцев и вынужденных мигрантов. Так, по результатам конференции 1995 г. в Бужумбуре состоялись два совещания по реализации плана действий. Первое совещание прошло в Аддис-Абебе 26 мая 1995 г. На нем процесс в целом был охарактеризован положительно, однако отмечалась необходимость провести еще значительное количество мероприятий для достижения широкомасштабной репатриации. Второе совещание прошло 29 февраля 1996 г. На нем рассматривались препятствия для репатриации. В отношении необходимости ускорить добровольную репатриацию был достигнут консенсус. Кроме того, 24 января 1996 г. ПРООН и УВКБ ООН провели в Женеве совещание для доноров и стран, принимающих беженцев, по вопросам «...помощи районам, негативно затронутым присутствием большого числа беженцев. Был представлен пакет краткосрочной помощи на сумму 70,5 млн долл. США для содействия возмещению ущерба окружающей

среде и инфраструктуре»⁶⁴. Верховный комиссар отметила прохладное отношение к данному предложению со стороны международного сообщества на момент подготовки доклада⁶⁵.

Совместные миссии УВКБ ООН и ВПП проходили с участием доноров в Западной Африке. По результатам этих миссий было принято решение о постепенном уменьшении продовольственной помощи либерийским, сьерра-леонским и мавританским беженцам с одновременным переходом к целевой выдаче продовольствия с учетом их достижений в самообеспечении. Расширялась помощь в сферах сельского хозяйства, здравоохранения и санитарии⁶⁶.

Управление работало над заключением соглашения о сотрудничестве с Сообществом развития Юга Африки (далее – САДК) в сфере перемещения населения в регионе. УВКБ ООН участвовало в состоявшейся 25–28 марта 1996 г. конференции САДК по социальному развитию, на которой в рамках других вопросов рассматривалось оказание помощи беженцам⁶⁷.

Позитивные тенденции, связанные с отсутствием новых массовых потоков беженцев, отмечены в докладе Верховного комиссара ООН по делам беженцев на 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. При этом в нем выделены новый конфликт в Заире и проблемы репатриации руандийских беженцев из Заира и Танзании⁶⁸.

Как и в предыдущем докладе, подчеркивалось «беспрецедентное давление на ресурсы УВКБ ООН» (массовая репатриация руандийцев в ноябре – декабре 1996 г., расселение беженцев в Заире, оказание чрезвычайной помощи в Мали, Сьерра-Леоне, Того)⁶⁹. Управление после обзора собственной деятельности по защите и оказанию помощи в странах происхождения пришло к выводу о необходимости уделять внимание оказанию помощи в вопросах развития в контексте добровольной репатриации⁷⁰.

В сфере охраны окружающей среды в 1996 г. в районе Великих озер были предприняты комплексные меры по восстановлению территорий, принимавших беженцев. Аналогичные мероприятия проводились в других странах, таких как Кения и Уганда. Для реализации в Кении были подготовлены проекты по экологическому образованию,

⁵⁹Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/51/12. П. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/222766> (дата обращения: 11.03.2025).

⁶⁰Там же. П. 39.

⁶¹Там же. П. 25, 55, 56.

⁶²Там же. П. 60.

⁶³Там же. П. 63.

⁶⁴Там же. П. 79, 82.

⁶⁵Там же.

⁶⁶Там же. П. 94.

⁶⁷Там же. П. 111.

⁶⁸Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/52/12. П. 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/243667> (дата обращения: 11.03.2025).

⁶⁹Там же. П. 35.

⁷⁰Там же. П. 46.

для реализации в Танзании – проекты по планированию в области окружающей среды и энергетики⁷¹.

Африканские региональные организации стали активно включаться в процесс возвращения вынужденных мигрантов в родные места. Так, в 1996 г. Экономическое сообщество стран Западной Африки (далее – ЭКОВАС) пыталось как способствовать нормализации ситуации в Либерии, так и содействовать депатриации либерийцев. В докладе также отмечено, что «с учетом большого числа беженцев, вынужденных переселенцев и депатриантов в Западной Африке были предприняты шаги для налаживания более тесного оперативного сотрудничества между УВКБ ООН и ЭКОВАС»⁷².

Управление регулярно взаимодействовало с африканским Межправительственным органом по вопросам развития (далее – ИГАД). На встрече глав и правительств государств, входящих в эту структуру, в конце ноября 1996 г. была одобрена программа расширения регионального сотрудничества в районе Африканского Рога и Восточной Африке, в которую вошли депатриация и устойчивая реинтеграция беженцев⁷³.

25 июля 1996 г. состоялось подписание Меморандума о взаимопонимании между УВКБ ООН и САДК. В документе сделан акцент на «социальные, экономические и политические вопросы в регионе южной части Африки, которые имеют отношение к коренным причинам недобровольного перемещения населения, к вопросам защиты беженцев, оказанию гуманитарной помощи и поиску долговременных решений»⁷⁴. В Северной Африке можно отметить взаимодействие УВКБ ООН и миссии ООН по проведению референдума в Западной Сахаре⁷⁵. В рамках межчужденческого сотрудничества УВКБ ООН и ДГВ обратились с призывом выделить средства на чрезвычайные операции ООН в странах Африканского Рога и депатриацию в Анголу⁷⁶. Также следует отметить подписание УВКБ ООН и ПРООН меморандума о взаимопонимании по ситуации в Руанде⁷⁷.

В докладе на 53-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Верховный комиссар обратила внимание на «заметное сокращение во всем мире числа и масштабов

конфликтов», при этом подчеркнув потенциальную опасность возникновения крупных перемещений населения в ряде регионов планеты⁷⁸. Она сделала акцент на том, что сокращение конфликтов произошло в результате их прогнозирования и предупреждения⁷⁹.

На глобальном уровне руководитель агентства выделила проблему депатриации⁸⁰. Для Африканского континента в качестве основной она определила проблему безопасности для вынужденных переселенцев в первую очередь в районе Великих озер. Вместе с недопуском на территорию страны, выдворением, нападениями и другими ситуациями Садако Огата отметила «недостаточное сотрудничество государств в деле выполнения основных принципов защиты беженцев в сочетании с продолжающимися конфликтами и насилием»⁸¹.

Выдвинутая Верховным комиссаром в 1996 г. инициатива по защите интересов руандийских женщин действовала и в 1997 г. Она была направлена на поддержку активного участия женщин в социально-экономическом и культурном развитии через самообеспечение, образовательные программы, здравоохранение и др. Кроме того, УВКБ ООН содействовало проведению межчужденческого совещания в Аддис-Абебе в декабре 1997 г. в целях обобщения опыта участия женщин в вопросах мироустройства⁸².

В 1997 г. реализовывались крупномасштабные интегрированные проекты по охране окружающей среды в Кении, Танзании, Уганде и Эфиопии⁸³. УВКБ ООН и ПРООН продолжали осуществление программ депатриации и развития, направленных на восстановление инфраструктуры и окружающей среды в Демократической Республике Конго и Танзании⁸⁴.

Управление усилило взаимодействие в сфере развития с ПРООН, Всемирным банком, Международным валютным фондом, МФСР, АБР. В докладе выделены примеры сопряжения помощи депатриантам со стратегиями развития: создание секции ПРООН и УВКБ ООН по разработке программ реинтеграции в Руанде, межчужденческие меры в Либерии, результатом реализации которых стало подписание меморандума о взаимопонимании с ПРООН⁸⁵.

⁷¹ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/52/12. П. 64 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/243667> (дата обращения: 11.03.2025).

⁷² Там же. П. 85, 90.

⁷³ Там же. П. 98.

⁷⁴ Там же. П. 124.

⁷⁵ Там же. П. 196–202.

⁷⁶ Там же. П. 209.

⁷⁷ Там же. П. 217.

⁷⁸ Там же. П. 2.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Там же. П. 11.

⁸¹ Там же. П. 13–15.

⁸² Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/52/12. П. 57 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/243667> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/53/12. П. 54 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/260968> (дата обращения: 11.03.2025).

⁸³ Там же. П. 61.

⁸⁴ Там же. П. 63.

⁸⁵ Там же. П. 64.

Чрезвычайная ситуация, возникшая из-за сильных дождей в лагерях беженцев в кенийском регионе Дадааб в конце 1997 г., не осталась без внимания ВПП и УВКБ ООН. Продукты питания и предметы первой необходимости перебрасывались по воздуху, несмотря на высокую стоимость такого вида доставки⁸⁶.

В вопросах репатриации важно отметить следующее достижение: в октябре 1997 г. состоялась встреча представителей правительств Судана и Эфиопии, а также УВКБ ООН в целях завершения репатриации жителей Эфиопии к маю 1998 г., что позволяло управлению рассматривать проблему эфиопских жителей, покинувших страну до 1991 г.⁸⁷ В Анголе УВКБ ООН, другие организации системы ООН, а также доноры активно вовлекали местные власти в осуществление проектов в сферах здравоохранения и образования⁸⁸.

Продолжалось активное взаимодействие УВКБ ООН и САДК. По результатам подписанного меморандума Совет министров Сообщества развития Юга Африки создал рабочую группу из представителей УВКБ ООН, Международной организации по миграции (МОМ), МОТ для координации консультаций по вопросам беженцев, репатриантов, перемещенных лиц и незарегистрированной миграции⁸⁹.

В течение отчетного периода УВКБ ООН продолжало взаимодействовать с другими членами системы ООН, региональными структурами. Соглашения с ЮНФПА в Эритрее, с ПРООН в Либерии, Руанде и Уганде были заключены в целях оказания помощи беженцам, репатриантам и внутренне перемещенным лицам. На глобальном уровне были обновлены меморандумы о взаимопонимании с некоторыми из основных партнеров ПРООН, ВПП и ВОЗ, в то время как новые меморандумы были подписаны с ИГАД и МОМ⁹⁰.

В докладе на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Верховный комиссар констатировала отсутствие массовых потоков беженцев, но была обеспокоена внутренними трансграничными потоками беженцев в Африке. Были выделены кризисы в Сьерра-Леоне, Гвинее-Бисау и Демократической Республике Конго, вооруженный конфликт между Эритреей и Эфиопией, повлекший вынужденное переселение сотен тысяч людей⁹¹. При этом оптимизм

вызывал факт возвращения беженцев, например, из Судана в Эфиопию и из Эфиопии в северо-западную часть Сомали, что можно было связать с некоторой нормализацией ситуации в странах Африканского Рога. Позитивной виделась и обстановка в Западной Африке, где завершились репатриация либерийцев и возвращение беженцев из числа туарегов в Мали и Нигер⁹².

Региональные инициативы реализовались при содействии УВКБ ООН и ОАЕ. Так, в мае 1998 г. в Кампала было организовано региональное совещание на уровне министров по проблемам беженцев в районе Великих озер⁹³.

В рамках международного сотрудничества по расселению в Африке в докладе упомянута крупномасштабная программа, которая осуществлялась в северной части Уганды. В июле 1998 г. УВКБ ООН и руководство страны согласовали стратегию интеграции 145 тыс. беженцев из Судана в регионах Аруа, Мойо и Аджумани. Представители правительства Уганды и УВКБ ООН обсудили с местными сообществами, донорами, Всемирным банком и НПО стратегии и программы самообеспечения для суданских беженцев (проект был запланирован к реализации в 1999–2002 гг.)⁹⁴.

Международная НПО «Спасем детей» и УВКБ ООН начали реализацию в Западной Африке и странах Африканского Рога новых инициатив по содействию НПО, которые работают в сфере оказания помощи детям и подросткам, пострадавшим от войны. В Либерии во взаимодействии с ЮНИСЕФ в интересах детей осуществлялась инициатива по удовлетворению особых потребностей беженцев в реинтеграции⁹⁵.

Важным элементом международного сотрудничества в 1998 г. являлась охрана окружающей среды. Так, в Кении, Руанде, Танзании, Уганде и Эфиопии продолжалась реализация комплексных экологических проектов. Началось осуществление проектов в Джибути, Зимбабве и Руанде⁹⁶.

Для решения вопросов развития в 1998 г. были реализованы проекты УВКБ ООН и Всемирного банка в Бурунди. Мероприятия управления и ПРООН в Руанде были ориентированы на завершение присутствия УВКБ ООН. Также в сотрудничестве с ПРООН для Кот-д'Ивуара были разработаны предложения

⁸⁶Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/53/12. П. 77 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/260968> (дата обращения: 11.03.2025).

⁸⁷Там же. П. 82.

⁸⁸Там же. П. 103.

⁸⁹Там же. П. 105.

⁹⁰Там же. П. 164.

⁹¹Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 1, 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025).

⁹²Там же. П. 3.

⁹³Там же. П. 7.

⁹⁴Там же. П. 44.

⁹⁵Там же. П. 57, 58.

⁹⁶Там же. П. 62.

по работе с донорами на межчрежденческой основе. АБР принимал активное участие в реализации инициатив по развитию на континенте⁹⁷.

В мае 1998 г. в Кампалае состоялось совещание на уровне министров стран ОАЕ по вопросам обеспечения безопасности и реабилитации районов проживания беженцев в странах убежища и районах возвращения. Как отмечено в докладе, «осуществление мер, принятых на основе выводов этого совещания, было прервано в августе 1998 г. в связи с началом войны в Демократической Республике Конго»⁹⁸. Даже подписание 28 июля 1998 г. протокола между УВКБ ООН и правительством страны не смогло дать возможность получения доступа к беженцам. Из-за эскалации конфликта гуманитарные организации были вынуждены эвакуировать весь свой персонал. Поддержаные ООН и ОАЕ инициативы САДК по прекращению огня были безрезультатными⁹⁹.

В декабре 1998 г. в Хартуме состоялось совещание на уровне министров стран ОАЕ по вопросам беженцев и внутренне перемещенных лиц, на котором были подтверждены ключевые принципы защиты и предоставления убежища. Для осуществления решений была создана целевая группа, состоящая из представителей ОАЕ и УВКБ ООН¹⁰⁰.

В 1998 г. УВКБ ООН и ВПП было подписано соглашение о координации материально-технической помощи с МККК в отношении Сенегала и Гвинеи-Бисау¹⁰¹.

В вышеупомянутом докладе Верховного комиссара также рассмотрен доклад Генерального секретаря ООН «Причины конфликтов и содействие прочному миру и устойчивому развитию в Африке»¹⁰². Были выделены следующие упомянутые в нем пункты: эффективное управление, последствия добровольного возвращения беженцев для развития, необходимость более строгого соблюдения норм гуманитарного права и права беженцев, «набор альтернатив» по рассмотрению проблем беженцев в местах их размещения, пробел в вопросах реинтеграции¹⁰³.

Рассмотрение африканского направления в докладе на 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН началось с признания факта, что в Африке происходили сравнительно небольшие, но серьезные гуманитарные катастрофы. При этом отмечено, что африканские государства «продолжали соблюдать

свои гуманитарные обязательства в отношении беженцев и активно предлагали защиту тем, кто в ней нуждался»¹⁰⁴. С учетом региональных тенденций на континенте Верховный комиссар проинформировала об изменениях в структуре УВКБ ООН в Африке и о создании трех региональных представительств в Претории, Аддис-Абебе и Абиджане¹⁰⁵.

Структура доклада Верховного комиссара поменялась, что может быть вызвано детальным отражением в нем мероприятий УВКБ ООН и фрагментарным рассмотрением взаимодействия управления с другими структурами. При этом данные доклада свидетельствуют об активном сотрудничестве УВКБ ООН с другими агентствами на глобальном и локальном уровнях (в различных частях света, за исключением Африки).

Среди мероприятий по взаимодействию управления и ОАЕ указано специальное совещание, состоявшееся в марте 2000 г. в Конакри. Мероприятие было посвящено 30-летнему юбилею Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке¹⁰⁶.

Кроме того, можно выделить мероприятие Брукингского института. Как отмечено в докладе, «поиск долгосрочных решений в постконфликтном обществе зачастую осложняется из-за отсутствия институциональной структуры и финансовых средств»¹⁰⁷. С этой целью УВКБ ООН активно взаимодействовало со структурами ООН, международными организациями по развитию и финансовым учреждениями. Брукингский институт в начале 1999 г. организовал круглый стол «Разрыв между гуманитарной помощью и поддержкой в целях долгосрочного развития» при участии УВКБ ООН и Всемирного банка. Мероприятие стало началом брукингского процесса. Следующий круглый стол прошел в июле 1999 г. в Париже. На нем был создан брукингский секретариат в составе ПРООН, УВКБ ООН и Всемирного банка и были определены пилотные инициативы в районе Великих озер и Западной Африке, внимание которых уделялось в основном Бурунди и Сьерра-Леоне. Из-за проблем с безопасностью в Бурунди в начале февраля 2000 г. объединенная миссия высокого уровня посетила Западную Африку. Представителями миссии были выделены следующие плохо развитые сферы: наличие политической воли, реинтеграция,

⁹⁷ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 67–69 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025).

⁹⁸ Там же. П. 99.

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Там же. П. 98.

¹⁰¹ Там же. П. 166.

¹⁰² Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/252624> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁰³ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 175 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁰⁴ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/55/12. П. 4, 14 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/425305> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁰⁵ Там же. П. 27.

¹⁰⁶ Там же. П. 25.

¹⁰⁷ Там же. П. 113.

связь и управление, субрегиональные аспекты и ресурсы, партнерские отношения¹⁰⁸.

Завершающему десятилетию докладу Верховного комиссара предшествовало знаменательное событие: резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН день 20 июня был провозглашен Всемирным днем беженцев. В резолюции сказано, что он ежегодно отмечался как Международный день африканских беженцев. Решение об изменении статуса этого дня было принято по согласованию с ОАЕ¹⁰⁹. Можно считать, что данная дата стала датой выражения солидарности с африканскими беженцами.

Обратим внимание на то, что в 2000 г. Верховным комиссаром были инициированы Глобальные консультации, проведение которых дало результаты в следующем десятилетии¹¹⁰ [5, р. 14].

В сотрудничестве УВКБ ООН и ПРООН содействовали реализации инициативы ИГАД по предупреждению, разрешению и урегулированию конфликтов в Эфиопии, а также по проведению в Сомали и Судане мероприятий в гуманитарной сфере, в том числе по решению проблемы беженцев и их добровольной репатриации¹¹¹.

Продолжались консультации управления с ОАЕ по основным причинам перемещения беженцев, их защите и оказанию помощи районам, затрагиваемым присутствием беженцев. По итогам консультаций были приняты новые нормативные правила и правила процедуры. ОАЕ и УВКБ ООН стали рассматривать вопрос об обеспечении их выполнения в целях гармоничного осуществления гуманитарных программ и мероприятий для беженцев¹¹².

В Конго в 2000 г. наблюдались позитивные изменения, обусловленные созданием Комитета по примирению. УВКБ ООН помогало в репатриации в страну. Страновая команда ООН подготовила на 2001–2002 гг. план по переходу от оказания чрезвычайной помощи к развитию¹¹³.

Вместе с правительствами-донорами, агентствами ООН и другими партнерами УВКБ ООН разработало планы реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в странах убежища и план последующей репатриации беженцев с территории Замбии. В планах предусматривалось участие различных структур системы ООН в этих процессах, например миссии ООН в Демократической Республике

Конго в содействии решению вопросов безопасности, агентств развития в организации процессов реинтеграции после завершения репатриации¹¹⁴.

Вызывает интерес сотрудничество УВКБ ООН с САДК в 2000 г., когда управление привлекло внимание южноафриканской структуры к необходимости включения гуманитарных проблем в процесс установления мира в Демократической Республике Конго. В результате САДК был принят гуманитарный протокол. В документе отмечалась необходимость «включить вопросы удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц, беженцев, возвращающихся беженцев и других жертв, оказавшихся в зонах конфликта, а также реализации возможностей добровольной репатриации в повестку дня мирного процесса»¹¹⁵.

В Сьерра-Леоне в 2000 г. УВКБ ООН, ПРООН и Всемирный банк пытались помочь реинтеграции беженцев, при этом успехи были достаточно скромными ввиду небезопасности проведения мероприятий. Однако Верховный комиссар отметила важность полученного опыта¹¹⁶. Продолжалась работа управления с АБР в целях содействия участию лиц, находящихся в ведении УВКБ ООН, в реализации финансируемых банком проектов¹¹⁷.

Помимо межчленческого взаимодействия УВКБ ООН, следует выделить сотрудничество управления с национально-освободительными движениями, которые пользовались поддержкой как ООН, так и ОАЕ. Программы УВКБ ООН осуществлялись Народной организацией Юго-Западной Африки (далее – СВАПО), Африканским национальным конгрессом (АНК) и Панафриканским конгрессом Азании (далее – ПАК). В 1990 г. СВАПО одержала победу на выборах в Намибии, сформировав правительство страны. После политических изменений в Южноафриканской Республике в начале 1990 г. УВКБ ООН, АНК и ПАК начали обсуждать добровольную репатриацию южноафриканских беженцев. 4 сентября 1991 г. было подписано соглашение об организованной добровольной репатриации южноафриканских беженцев и эмигрантов, 13 декабря 1991 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция о международных усилиях по помощи Южной Африке, в результате чего УВКБ ООН оказалось необходимое содействие реализации программы репатриации. Верховный комиссар

¹⁰⁸ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 8, 66 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/55/12. П. 114, 117 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/425305> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁰⁹ Пятидесятая годовщина создания Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Всемирный день беженцев : док. ООН A/RES/55/76 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/428904> (дата обращения: 11.03.2025).

¹¹⁰ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/56/12. П. 19–21 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/449571> (дата обращения: 11.03.2025).

¹¹¹ Там же. П. 33.

¹¹² Там же. П. 34.

¹¹³ Там же. П. 41.

¹¹⁴ Там же. П. 47.

¹¹⁵ Там же. П. 48.

¹¹⁶ Там же. П. 110.

¹¹⁷ Там же. П. 111.

обратила внимание на то, что «вместе с тем ввиду необходимости достижения реинтеграции репатриантов и других обездоленных слоев южноафриканского общества международному сообществу следует расширить на согласованной основе масштабы помощи, предоставляемой внутри Южной Африки, в особенности в таких областях, как обеспечение жильем, здравоохранение, образование, занятость и социальное обеспечение»¹¹⁸. Отметим, что в следующих докладах сотрудничество агентства и национально-освободительных движений не упоминалось.

Отдельный блок исследования составляет взаимодействие УВКБ ООН с НПО по решению вопросов вынужденной миграции в Африке. В начале 1993 г. УВКБ ООН и Международный совет добровольных учреждений приступили к реализации проекта для сотрудничества с НПО, который получил название «Партнерство в действии» (далее – ПАРИНАК). Его целью стало расширение сотрудничества между УВКБ ООН и различными НПО в осуществлении защиты беженцев и проведении региональных консультаций. Состоялись несколько региональных конференций инициативы, в том числе конференции в Тунисе (18–20 января 1994 г.) и Аддис-Абебе (21–23 марта 1994 г.)¹¹⁹. В июне 1994 г. на глобальной конференции в Осло была принята декларация и был разработан план действий. На первом региональном совещании ПАРИНАК, которое прошло в Йоханнесбурге 20 января 1995 г., собрались представители УВКБ ООН и координационных центров НПО из южноафриканских стран. В ходе проведения совещания стороны обсудили реализацию предложений ПАРИНАК, выявили важные для региона инициативы, обменялись информацией о достигаемых успехах и возникающих трудностях, а также разработали задачи для дальнейшей работы в 1995–1996 гг. Необходимо отметить, что в сентябре и ноябре 1994 г. и в марте 1995 г. процесс ПАРИНАК способствовал проведению трех информационных сессий с НПО по вопросу чрезвычайного положения в Руанде¹²⁰.

В марте 1996 г. в Кот-д'Ивуаре состоялось совещание ПАРИНАК, на котором рассматривалась ситуация в Западной Африке, где встретились координаторы УВКБ ООН и НПО региона. На встрече

были обозначены трудности с регулярным обменом информацией и последующими контактами между странами, вопросы репатриации и реинтеграции (реабилитации)¹²¹.

В докладе Верховного комиссара ООН по делам беженцев на 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН не упоминается сотрудничество с Африкой в контексте ПАРИНАК. При этом говорится о начале обзора прогресса в рамках инициативы для понимания не решенных на местном уровне задач. Кроме того, отмечается, что за 1996 г. управление заключило с НПО 128 стран 974 подсоглашения по оказанию помощи лицам, находящимся в ведении УВКБ ООН. В соответствии с этими документами 321 национальная НПО осуществила 606 проектов, 121 неправительственная НПО – 368 проектов, при этом 6370 сотрудников НПО во всем мире прошли учебные курсы по вопросам защиты беженцев и праву беженцев¹²².

Управление продолжало содействовать процессу ПАРИНАК в 1997 г. путем проведения брифингов, совещаний и консультаций по различным аспектам помощи беженцам. В Иордании состоялось региональное совещание, на котором рассматривалась ситуация в Северной Африке¹²³. Содействие процессу ПАРИНАК со стороны УВКБ ООН продолжилось и в 1998 г., когда в Гане и Эфиопии состоялись совещания, на которых были разработаны региональные рекомендации УВКБ ООН и НПО по реализации совместных мероприятий¹²⁴.

В конце 1999 г. был завершен обзор ПАРИНАК и декларации, принятой на конференции в Осло. В 2000 г. совещания в рамках ПАРИНАК состоялись в Танзании и Тунисе. Как отмечено в докладе Верховного комиссара, «участники процесса “наведения мостов” в целях обеспечения защиты беженцев и ПАРИНАК встретились в рамках четырехдневной конференции работников УВКБ ООН и НПО из стран Северной Африки, Ближнего Востока и стран Залива»¹²⁵. Доклады также свидетельствуют о том, что УВКБ ООН ежегодно проводило курсы по подготовке для сотрудников НПО, занятых вопросами помощи беженцам.

Процесс ПАРИНАК в Африке требует дополнительного изучения ввиду того, что в докладах

¹¹⁸ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/47/12. П. 182 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/242341> (дата обращения: 11.03.2025).

¹¹⁹ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/49/12. П. 202–203 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/163181> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²⁰ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/50/12. П. 211–212, 215 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/200053> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²¹ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/51/12. П. 218 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/222766> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²² Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/52/12. П. 219, 221 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/243667> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²³ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/53/12. П. 169–170 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/260968> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²⁴ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 179 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²⁵ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/55/12. П. 142 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/425305> (дата обращения: 11.03.2025); Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/56/12. П. 131 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/449571> (дата обращения: 11.03.2025).

Верховного комиссара он отражается фрагментарно и не дает полной картины всего влияния на континент. При этом отметим его влияние на у становление и укрепление диалога УВКБ ООН и НПО, а также на налаживание более системного подхода как в сотрудничестве НПО между собой, так и в их со трудничестве с УВКБ ООН.

Помимо процесса ПАРИНАК, в докладах выделяется взаимодействие управления с международной НПО «Спасем детей» по вопросам защиты детей. Так, в рамках этого взаимодействия изучались потребности детей беженцев на ранних этапах появления новых потоков беженцев, в 1993 г. такая работа проходила в Либерии, Руанде, Танзании и Уганде. В 1995 г. УВКБ ООН заключило соглашение с австралийской НПО «Red R», в соответствии с которым в рамках данной программы, финансируемой правительством Австралии, в Танзанию, Уганду и Заир были направлены инженеры-строители¹²⁶.

В завершение анализа отметим еще одно долговременное решение – переселение. В текстах докладов Верховного комиссара не фиксируется участие международных структур и НПО (за исключением УВКБ ООН) в вопросах переселения из Африки, при этом нельзя обойти вниманием тот факт, что в 1995 г. была создана рабочая группа по переселению в составе представителей правительств, УВКБ ООН, МОМ и проводились ежегодные трехсторонние консультации по вопросам переселения, которые упомянуты еще в нескольких документах¹²⁷.

Таким образом, в сотрудничестве по решению проблемы вынужденной миграции в Африке в 1990-х гг. выделяются междуурожденческое взаимодействие в рамках ООН, сотрудничество с международными организациями, африканскими региональными организациями и НПО. Важным компонентом взаимодействия УВКБ ООН и ОАЕ, помимо практических вопросов помощи, следует назвать нормативно-правовую

разработку механизмов помощи вынужденным мигрантам как на региональном, так и на страновом уровне. Также можно отметить активное развитие взаимодействия управления с такими региональными организациями Африки, как САДК и ЭКОВАС. При оценке взаимодействия УВКБ ООН с НПО вызывает интерес процесс ПАРИНАК. К сожалению, текст проанализированных докладов Верховного комиссара не позволил оценить его эффективность для Африки.

Если посмотреть на межорганизационное взаимодействие в другой плоскости, то можно увидеть, что оно фокусировалось на долговременных решениях УВКБ ООН. В начале рассматриваемого периода основное внимание такого сотрудничества было сосредоточено на оказании чрезвычайной помощи, но с течением времени его вектор сместился к вопросам репатриации, реинтеграции и развития территорий, на которые возвращаются беженцы, и территорий, с которых возвращались вынужденные мигранты. При этом следует выделить ПРООН, которая, по данным докладов, принимала активное участие в оказании помощи вынужденным мигрантам в Африке в рамках своего мандата. Другие агентства системы ООН, международные и региональные организации, а также НПО принимали участие в оказании помощи в соответствии со своими функциями. Доклады Верховного комиссара не дают возможности в полной мере оценить как процессы, так и результаты такого взаимодействия. Но даже имеющаяся информация свидетельствует о наличии серьезных возможностей для решения проблемы вынужденной миграции на Африканском континенте в рамках межорганизационного сотрудничества. При этом у международного сообщества должна присутствовать политическая воля, направленная как на окончание продолжающихся конфликтов, так и на предотвращение потенциальных столкновений, что, безусловно, актуально для Африки.

Библиографические ссылки

1. Rwamatwara E. Forced migration in Africa: a challenge to development. *Stichproben – Vienna Journal of African Studies*. 2005;8:173–191.
2. Иванов ДВ. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны. *Московский журнал международного права*. 2011;1:15–30. DOI: 10.24833/0869-0049-2011-1-15-30.
3. Crisp J. *No solutions in sight: the problem of protracted refugee situations in Africa* [Internet; cited 2025 April 30]. Available from: <https://www.unhcr.org/media/no-solutions-sight-problem-protracted-refugee-situations-africa-jeff-crisp>.
4. Crisp J. Africa's refugees: patterns, problems and policy challenges. *Journal of Contemporary African Studies*. 2000;18(2): 158–178. DOI: 10.1080/02589000050080986.
5. Selivanov AV. UN initiatives to address forced migration in Africa in the early 21st century. *Journal of the Belarusian State University. International Relations*. 2025;1:13–19. EDN: QGJQGZ.

Получена 02.03.2025 / исправлена 13.07.2025 / принята 13.07.2025.
Received 02.03.2025 / revised 13.07.2025 / accepted 13.07.2025.

¹²⁶Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/49/12. П. 78 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/163181> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/51/12. П. 37 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/222766> (дата обращения: 11.03.2025).

¹²⁷Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/52/12. П. 53 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/243667> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/53/12. П. 50 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/260968> (дата обращения: 11.03.2025) ; Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : док. ООН A/54/12. П. 49 [Электронный ресурс]. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/285876> (дата обращения: 11.03.2025).