ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1008
4 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH AND FRENCH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят шестая сессия
3-7 октября 2005 года

ЗАПИСКА О МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В Записке о международной защите нынешнего года излагаются основные серьезные проблемы, с которыми государства и международное сообщество столкнулись в текущем 2005 году до июня, а также меры, принятые для решения этих проблем и обеспечения тем самым международной защиты нуждающихся в ней лиц. Записка составлена в формате последних лет и основана на шести целях Программы по вопросу о защите[1]. Приводимые в Записке наглядные примеры имеют своей целью показать, как Программа по вопросу о защите осуществляется на оперативном уровне.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР ТЕНДЕНЦИЙ

2. В 2004 году значительное число беженцев смогли возвратиться в свои страны происхождения, в частности в Афганистан. То же самое имело место в Африке: мирные договоренности последних лет в странах от Анголы до Сьерра-Леоне ознаменовали собой "год возвращения" и привели к достижению значительного прогресса в урегулировании некоторых надолго затянувшихся ситуаций беженцев в мире. Соглашение от января 2005 года, положившее конец десятилетиям гражданской войны в южной части Судана,

---

[1] A/AC.96/965/Add.1, 26 июня 2002 года.

GE.05-01535 (R) 290705 030805

также ускорило процесс возвращения приблизительно 550 000 беженцев и, по имеющимся оценкам, 4 000 000 внутренних перемещенных лиц (ВПЛ).

3. Предварительные данные показывают, что по состоянию на начало 2005 года общая численность беженцев в мировом масштабе сократилась до 9 400 000 человек. По имеющейся информации, в разбивке по возрасту и полу 50% беженцев - женщины, 47% - дети и молодежь до 18 лет. Численность лиц, ищущих убежища в 38 промышленно развитых странах, по имеющимся статистическим данным, также сокращается третий год подряд. Показатель численности этих лиц в 368 000 человек, что на 22% ниже показателя предыдущего года, является самым низким показателем с 1998 года. В целом, однако, численность лиц, вызывающих озабоченность УВКБ, увеличилась с 17 000 000 до 18 900 000 человек за этот же период, что отражает не в самую последнюю очередь увеличение численности ВПЛ, вызывающих озабоченность УВКБ. Имеющаяся информация в разбивке по возрасту и полу показывает, что 49% из них - женщины, а 51% - дети.

4. Продолжающиеся конфликты и нарушения прав человека в некоторых странах привели к возникновению новых потоков беженцев или возобновлению перемещения лиц. В Дарфуре, западная часть Судана, открытые и систематические нападения на гражданских лиц, включая убийства и изнасилования, в начале 2003 года породили волну массового перемещения лиц[2]. К апрелю 2005 года численность затронутых конфликтом лиц возросла до 2 450 000 человек, из которых 1 860 000 - внутренние перемещенные лица. По состоянию на конец 2004 года свыше 200 000 гражданских лиц бежали в Чад, из которых 58% - женщины, и 62% - дети. В октябре 2004 года УВКБ отреагировало на просьбу Генерального секретаря взять на себя ответственность за защиту и добровольное возвращение ВПЛ в западной части Дарфура в партнерстве с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями (НПО). С тех пор УВКБ прилагало усилия по обеспечению "защиты за счет присутствия" в этом районе через функционирование на регулярной основе миссий по наблюдению, зачастую в изолированных общинах ВПЛ, и через осуществление соответствующих программ с уделением особого внимания решению проблем физической безопасности и гендерного насилия. В конечном итоге, однако, такие инициативы не могут заменить широкое политическое урегулирование с тем, чтобы положить конец сохраняющейся в целом нестабильной обстановке и практически полному отсутствию безопасности в некоторых районах, прежде всего в южной части Дарфура.

---

[2] См. *Доклад Международной следственной комиссии по Дарфуру Генеральному секретарю*, 25 января 2005 года.

5. Насилие на этнической почве привело к значительному перемещению населения в других странах, например перемещению 300 000 человек, проживающих в провинциях Северная Киву и Итури, Демократическая Республика Конго (ДРК), где в конце 2004 года разразилась гражданская война. К середине 2005 года из Того бежали свыше 30 000 человек в связи с политической нестабильностью и грубым насилием. В других странах, таких, как Кот-д'Ивуар, Сомали и Непал, систематические нарушения прав человека и повсеместное насилие угрожают вызвать новые волны вынужденного переселения или возродить уже наблюдавшееся.

6. Кроме того, беженцы в странах убежища находятся в отнюдь не безопасном положении. За отчетный период в ходе самого кровавого налета в августе 2004 года на лагерь для переселенцев Гатумба, Бурунди, были убиты 152 недавних беженца из Конго, преимущественно женщины и дети, и свыше 100 человек получили ранения, скорее всего по причине их этнической принадлежности[3]. После этих событий сотрудничающее с УВКБ правительство Бурунди обратилось с просьбой обеспечить более безопасные лагеря для беженцев внутри страны.

7. В тех случаях, когда развивающиеся государства на протяжении многих лет размещали на своей территории большое количество беженцев, продолжительное гостеприимство порой сменялось более жесткой позицией. Так, несколько стран иногда отказывались принимать беженцев. В лагерях и поселениях для беженцев условия их пребывания становились порой все более жесткими, в частности вводились ограничения на передвижение за пределами лагерей, в том числе ограничения на возможности заниматься приносящей доход деятельностью, учащались случаи арестов и задержаний, и действующая система правосудия не принимала надлежащих мер реагирования на правонарушения. Во многих странах Мировую продовольственную программу (МПП) принуждали сокращать поставки продовольствия, что приводило к серьезным последствиям для защиты беженцев, в том числе к расширению масштабов насилия в семье, проституции и сексуального насилия и насилия на гендерной почве (СННГ), а также отсева учащихся из школ, практики детского труда и подверженности детей риску стать жертвами торговли людьми. Поскольку беженцы уже не могли удовлетворять самых элементарных потребностей для своего выживания в лагерях беженцев, их добровольная репатриация оказывалась под угрозой.

8. В ознаменование 20-й годовщины со дня подписания Картахенской декларации о беженцах в ноябре 2004 года в Мехико собрались представители 18 правительств стран Латинской и Центральной Америки. Собравшись вместе, они вновь подтвердили свою

---

[3] S/2004/821, 5 октября 2004 года.

приверженность делу выполнения Декларации и приняли План действий по улучшению защиты беженцев в регионе и, в частности, отреагировали на гуманитарную ситуацию колумбийцев, нуждающихся в защите. Принятый в итоге встречи План предусматривает усиление потенциала защиты беженцев в регионе путем организации профессиональной подготовки и осуществления проектов в области помощи беженцев в городах, с тем чтобы беженцы могли опираться на свои собственные силы и интегрироваться в общество (программа "Солидарность городов"); оформление документов, определение правового статуса и оказание помощи для нуждающихся в защите колумбийцев в пограничных с соседними странами районах ("Границы солидарности"); а также развертывание региональных программ переселения, преимущественно для беженцев из стран Латинской Америки ("Переселение в обстановке солидарности").

9. В промышленно развитых странах в целом наметился определенный прогресс в области сокращения объема невыполненных решений в некоторых странах и в области наращивания потенциала, прежде всего в новых странах предоставления убежища. Эти события, однако, претерпевают негативное воздействие, которое связано с наметившейся тенденцией ужесточать процедуры предоставления убежища. Кроме того, уделение пристального внимания борьбе с терроризмом и обеспечению безопасности зачастую занимает доминирующее положение в политике, что находит свое отражение в законодательстве и мерах, которые негативно сказываются на негражданах, в том числе на беженцах и на просителях убежища. В мире все усложняющихся миграционных потоков и вызовов для органов государственной власти некоторые политики и каналы средств массовой информации пропагандируют неприязненное отношение к иностранцам и всячески стремятся сократить численность беженцев и просителей убежища. В результате люди, которые подвергаются преследованиям и насилию, оказываются во все более сложном положении, равно как УВКБ, которое стремится обеспечить их международную защиту.

III. АКТИВИЗАЦИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ 1951 ГОДА И ПРОТОКОЛА 1967 ГОДА

10. Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года являются основополагающими глобальными документами в области международной защиты беженцев, причем 145 государств являются участниками одного или обоих этих документов. Однако все еще есть некоторые регионы мира, где несколько государств не присоединились к ним. В отчетный период УВКБ продолжало прилагать свои усилия в области повышения уровня информированности о значении присоединения и об эффективности упомянутых Конвенции и Протокола в процессе разработки проектов

законодательства о статусе иностранцев в качестве инструментов для проведения различия между беженцами и другими категориями иностранцев.

11. Положения Конвенции 1951 года нарушаются, когда людям, ищущим международную защиту, отказывают в допуске на территорию. Случаи задержания на суше и на море, досмотры силами безопасности и другие меры во все большей мере усложняют законный допуск на территорию, на которой может быть испрошено убежище. Участились случаи обращения к лицам, занимающимися незаконной перевозкой людей за границу, а также случаи торговли женщинами и детьми, которые перебираются за границу своими собственными силами. Государствам определенно необходимо решать проблемы, связанные со злоупотреблением правом на убежище, и пресекать незаконную перевозку людей, однако в ходе этого процесса институт убежища должен оставаться в неприкосновенности. УВКБ продолжает организовывать профессиональную подготовку пограничников, сотрудников полиции и иммиграционных служб на пограничных постах и в аэропортах во всех странах мира в целях повышения уровня информированности о своих служебных обязанностях, прежде всего в том, что касается соблюдения принципа недопущения *принудительного возвращения.*

12. Во многих государствах просители убежища и беженцы, получившие доступ на территорию, не имеют действующих удостоверяющих личность документов и оказываются уязвимыми перед вымогательствами, арестами, задержаниями или депортацией, в частности в условиях принятия мер по борьбе с незаконной миграцией. В странах, где не действует соответствующее законодательство, УВКБ призывало предусмотреть статус беженцев в своем законодательстве и не применять к беженцам и просителям убежища мер наказания, которые могли бы быть применены к ним как к иным лицам. В Малайзии, например, диалог с органами полиции, привел к признанию ими действительности документов УВКБ, и лица, имеющие такие документы, уже не подвергаются аресту в связи с нарушениями иммиграционного порядка. Кроме того, Управление успешно работало в целом ряде стран в области обеспечения доступа на их территорию и недопущения депортации лиц, которые находятся под защитой Управления и которые были арестованы, однако эти шаги не всегда могут предотвратить отдельные случаи *принудительного возвращения.*

13. Управление проводило также работу по обеспечению того, чтобы соответствующие органы власти выдавали индивидуальные документы для мужчин и женщин из числа беженцев, а также для просителей убежища. В отдельных случаях УВКБ оказывало техническую помощь соответствующему государству или совместно с ним оформляло регистрационные документы или, когда государство не было готово или не могло сделать это, Управление само выдало такие документы. Кроме того, шаги, предпринятые,

например, в Папуа-Новой Гвинее и Гане, способствовали тому, что родившиеся в изгнании дети регистрировались и на них оформлялись свидетельства о рождении, в результате чего они могли приобретать вид на жительство, получить доступ к образованию и здравоохранению, и все это приводило к сокращению численности лиц без гражданства.

14. Выполнение Конвенции 1951 года в более полном объеме осуществляется там, где развертывается или продолжается процесс регистрации, главная ответственность за который возлагается на принимающее государство. *Пособие по регистрации* УВКБ является основополагающим источником стандартов Управления в отношении практики регистрации, управления базой данных о населении и оформления регистрационных документов. В 2004 году в ходе 19 постраховых операций в 54 отдельных районах была организована комплексная профессиональная подготовка кадров и были разработаны новые процедуры регистрации. В общей сложности свыше 600 сотрудников УВКБ прошли профессиональную подготовку по надлежащей практике оформления регистрации и использования новой базы данных регистрации в рамках проекта "Профиль", использования Глобальной системы регистрации ("proGres"), а также в области использования применимых стандартов и процедур, включая основополагающий принцип конфиденциальности. Система "proGres" уже успешно применяется для регистрации вновь прибывших в индивидуальном порядке, управления процессом определения статуса беженцев, укрепления мер защиты и оказания помощи, упорядочивания процедур переселения, планирования добровольного возвращения и содействия такому возращению. На конец 2005 года запланировано осуществить еще 30 постраховых операций в области применения Системы "proGres", которое будет предусматривать возможность регистрации биометрических данных в дополнение к фотографиям в цифровом формате там, где это необходимо.

15. Надлежащие процедуры допуска являются исключительно важными для повышения эффективности выполнения государствами Конвенции 1951 года. Некоторые страны по-прежнему применяют наказание к просителям убежища за несанкционированный въезд и подвергают их задержанию, причем зачастую на длительные сроки и иногда в обязательном порядке. Такие действия наносят ущерб принципам справедливости, поскольку смогут ограничить доступ к правовой помощи и услугам переводчиков и усугубить прежнее состояние стресса. В этой связи УВКБ и его партнеры прилагали усилия к тому, чтобы посетить места задержания, сообщить об условиях содержания под стражей и изучить альтернативы задержаниям. В ряде случаев эти усилия привели к получению доступа к местам задержания, улучшению условий в местах задержания или прекращению использования конкретных мест задержания.

16. УВКБ продолжает содействовать принятию надлежащей нормативно-правовой базы для определения статуса беженцев. Так, среди положительных изменений в области законодательства за отчетный период следует назвать отмену в Японии предельного срока представления ходатайства о предоставлении убежища и расширение в Соединенных Штатах доступа к бесплатным юридическим консультациям для несопровождаемых детей - просителей убежища. Общая тенденция, однако, выглядит менее благоприятной, поскольку поправки в действующее законодательство рассматриваются через призму ограничения миграционных потоков и/или борьбы с терроризмом.

17. Что касается событий в области законодательства на региональном уровне, то нынешние 25 государств - членов Европейского союза приняли в ноябре 2004 года Гаагскую программу в целях создания Общеевропейской системы предоставления убежища к 2010 году и укрепления потенциала стран из регионов происхождения и транзита в рамках "региональных программ защиты". УВКБ рекомендовало государствам-членам ЕС, чтобы в процессе инкорпорирования соответствующих директив в национальное законодательство, они принимали стандарты, отвечающие международному праву и надлежащей практике, в том числе стандарты, которые выше минимальных стандартов, предусмотренных соответствующими директивами. В Северной Америке в декабре 2004 года вступило в силу заключенное между Соединенными Штатами и Канадой соглашение о безопасности третьих стран. Правительства этих двух стран на регулярной основе представляют УВКБ статистические данные и обеспечивают доступ к процессу сбора и обработки данных в целом, содействуя тем самым наблюдению за этим процессом.

18. Процедуры предоставления убежища за отчетный период в ряде случаев вызывали вопросы. Так, например, нередко процедуры проверки политической благонадежности или допуска на территорию во многом осложняли действия просителей убежища, связанные с рассмотрением их ходатайств по существу, в том числе в случаях отсутствия достаточно серьезных оснований для отказа. В некоторых странах ограниченный доступ к юридической помощи или отсутствие такового, включая доступ к услугам переводчиков, сдерживал или нарушал процесс надлежащего рассмотрения ходатайств. УВКБ и его партнеры проводили работу с соответствующими учреждениями в целях внедрения, возобновления и/или укрепления национальных процедур допуска и совершенствования процесса принятия директивных решений.

19. За отчетный период следует отметить ряд позитивных событий в области законодательства. Так, был признан статус беженцев или обеспечена дополнительная защита для лиц, подвергнутых насильственной стерилизации, женщин, отказывающихся вступать в брак насильственным путем, а также для потерпевших в результате насилия в

семье. Кроме того, трибуналы и суды все чаще применяют Руководящие принципы международной защиты УВКБ, в том числе и на самом высоком уровне. Однако вызывают озабоченность такие вопросы, как произвольное отклонение ходатайств, рассматриваемых как явно необоснованные в контексте слишком широких критериев, крайне ограничительное толкование определения статуса беженцев, включая весьма ограниченные представления о том, что следует понимать под преследованием, кто действительно является объектом преследования, что представляет собой действенная защита государства, а также неэффективные процедуры рассмотрения апелляционных жалоб.

20. В 2004 году Управление участвовало тем или иным образом в процессе принятия решений относительно определения статуса беженцев (ОСБ) в 87 странах. Лишь в очень немногих из них УВКБ определило этот статус только для целей переселения. Однако в тех случаях, когда то или иное государство не являлось участником ни одного из соответствующих документов и при этом отсутствовали какие-либо национальные процедуры, УВКБ осуществляло ОСБ для установления правомерности использования защиты на основании Мандата и оказания помощи и/или содействия принятию долгосрочного решения. В государствах-участниках, где осуществляется процесс усовершенствования национальных систем предоставления убежища, УВКБ иногда осуществляло ОСБ в рамках своих усилий по укреплению национального потенциала. В целом в 2004 году УВКБ приняло решения по ОСБ в отношении приблизительно 50 000 человек. Основная трудность в этой связи по-прежнему заключается в том, чтобы своевременно и с полным на то основанием делегировать полномочия в области ОСБ национальным структурам защиты беженцев.

21. Кроме того, Управление активизировало свои усилия по расширению знаний и навыков сотрудников и партнеров УВКБ в области защиты. В январе 2005 года был издан документ под названием *Введение в способы международной защиты*, и в настоящее время свыше 650 сотрудников принимают участие в Учебной программе по стратегиям защиты (УПЗ). В 2004 году Управление приступило к осуществлению на экспериментальной основе параллельной Учебной программы по стратегиям защиты для партнеров УВКБ, в которой приняли участие 50 коллег из учреждений-партнеров. За отчетный период УВКБ также возобновило осуществление Тематических учебных программ в области защиты (ТУПЗ) для сотрудников старшего управленческого звена, посвященных стратегиям защиты в условиях вооруженных конфликтов и более широких миграционных потоков.

22. В области защиты беженцев, возвращенцев и других, вызывающих озабоченности лиц, исключительно важное значение имеют такие вопросы, как профилактика ВИЧ и

СПИДа и меры борьбы с ними[4]. Беженцы отнюдь не преобладают в числе ВИЧ-инфицированных лиц, однако условия, в которых они могут оказаться, делают их крайне уязвимыми перед ВИЧ. Женщины и подростки из числа беженцев зачастую чаще подвержены заболеванию ВИЧ вследствие таких факторов, как нехватка знаний, гендерная дискриминация и гендерное насилие, недостаточный доступ к услугам по профилактике ВИЧ и неспособность оговаривать условия безопасных половых сношений. Дети беженцев, подверженные опасности быть инфицированными ВИЧ в результате изнасилования, или осиротевшие по связанным со СПИДом причинам, также с большой степенью вероятности могут переносить тяжелые испытания и лишения, оставить школу, стать уязвимыми перед жестоким обращением или самими быть инфицированными этим вирусом. В случаях переселения, когда проводится обследование на вирус ВИЧ, связанные с защитой проблемы возникают также в лагерях, где просители, которым было отказано в убежище, зачастую произвольно причисляются к лицам, инфицированным ВИЧ, и в результате сталкиваются с остракизмом и дискриминацией.

23. Мероприятия за отчетный период включали усилия по содействию включению в политику принимающих государств в области ВИЧ/СПИДа мер, предусматривающих добровольное консультирование и медицинское обследование беженцев, борьбу с предрассудками и дискриминацией и учет проблем беженцев, в том числе доступ на недискриминационной основе к антиретровирусной терапии и профилактике передачи заболевания от матери к ребенку. Так, например, добровольцы в одном лагере для беженцев в Ботсване проводили разъяснительную работу среди своих собратьев беженцев, беженцы-мужчины организовали коллективное движение "Секс, мужчины и СПИД", а беженцы-женщины создали группу под названием "Посланники мира" для борьбы с сексуальным насилием, ВИЧ и СПИДом. В Пакистане УВКБ организовало во Всемирный день борьбы со СПИДом в свободном для посещения центре под патронажем одной НПО культурное мероприятие, посвященное проблемам безнадзорных детей, подверженных риску инфицирования ВИЧ.

24. В основе усилий по повышению эффективности выполнения Конвенции лежит необходимость содействовать большему широкому осознанию и более глубокому пониманию проблем беженцев и тем самым укреплению уважительного отношения к беженцам. УВКБ проводило работу в области повышения информированности о проблемах беженцев, борьбы с ксенофобией и организации взвешенных брифингов для представителей средств массовой информации, включая проведение рабочих совещаний с участием представителей местных средств массовой информации от Казахстана до Йемена. В Австрии УВКБ распространило пропагандистские плакаты и развернуло

---

[4] См. *Strategic Plan on HIV and AIDS for 2005-2007*, EC/55/SC/CRP.8, 16 February 2005.

кампанию в сети Интернет под названием "Справедливость вместо предрассудков", направленную на развенчивание мифов о просителях убежища. В Ливане местный канал телевещания показал документальный фильм о жизни беженцев в этой стране, рассказывающий о причинах их бегства, а также о проблемах, с которыми они сталкиваются каждый день. В Швеции УВКБ разместило на своем вебсайте игру под названием "Несмотря ни на что", с помощью которой ученики средней школы могли глубже понять состояние людей, вынужденных покинуть свою родину.

25. Программа по вопросу о защите предусматривает принятие более решительных мер реагирования на коренные причины перемещений беженцев. В этой связи в истекшем году УВКБ в своих усилиях особое внимание уделяло затянувшимся ситуациям безгражданства, которые признаются в качестве одной из причин вынужденного переселения. В несколько стран был направлен ряд сотрудников по вопросам защиты для работы с местными компетентными властями в области проблем, связанных с безгражданством. Кроме того, в ДРК был принят закон о гражданстве, тогда как правительства Индонезии и Тимора-Лешти согласились предоставлять гражданство любой из этих двух стран лицам из Тимора-Лешти, которые в настоящее время проживают в Индонезии.

26. В отчетный период Уругвай и Чешская Республика присоединились к Конвенции 1954 года о статусе апатридов, а Лесото и Либерия присоединились к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, в результате чего количество государств, являющихся сторонами этих конвенций, достигло 57 и 29 соответственно. Кроме того, Управление приветствует соглашение, достигнутое на основе Протокола 2005 года Совета Европы о недопущении случаев безгражданства в связи с правопреемством государств, в котором содержатся важные принципы и нормы в области гражданства, применимые в таких ситуациях. Комиссия по правам человека приняла в апреле 2005 года жесткую резолюцию, осуждающую произвольное лишение гражданства[5]. К концу 2005 года намечено опубликовать руководство по вопросам безгражданства УВКБ - Межпарламентского союза.

IV. ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ В РАМКАХ БОЛЕЕ ШИРОКИХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

27. Миграционные потоки все чаще признаются в качестве трансграничной проблемы, требующей для своего решения многосторонних и международных действий на основе сотрудничества. Более упорядоченная система миграции способна укрепить, в контексте

---

[5] E/CN.4/2005/L.58, 14 апреля 2005 года.

взаимодополняемости, отдельный и отличный от миграции режим защиты беженцев и наоборот. Вместе с тем необходимо помнить, что потребности защиты, испытываемые вынужденными переселенцами, и функции по вопросам защиты, которые возложены в связи с ними на государства, УВКБ и другие организации, не могут удовлетворяться в порядке, аналогичном порядку, связанному с обычной миграцией.

28. Эти вопросы находились в центре внимания в отчетный период в контексте проблем Средиземноморья, обусловленных тем, что европейские государства стремятся принять меры реагирования на прибытие мигрантов из стран Африки и Ближнего Востока. УВКБ глубоко сочувствует судьбе лиц, прибывающих в страны южной части Европы, где они сталкиваются с неадекватными условиями приема и угрозой депортации, включая небезопасные ситуации, связанные с отсутствием функционирующей системы предоставления убежища и реальной опасностью вновь подвергнуться преследованиям по возвращении. Аналогичные дилеммы наблюдаются и в других регионах. Даже в тех случаях, когда системы допуска на территорию могут быть перегружены большим количеством незаконных мигрантов, по-прежнему крайне необходимо, чтобы для оценки статуса беженцев были разработаны надлежащие процедуры.

29. Применительно к таким ситуациям необходимо наличие политической воли для разработки и осуществления надлежащих процедур приема беженцев. Необходимо также наладить международное сотрудничество с ЕС, странами, через территорию которых проходят миграционные потоки, в том числе сотрудничество со странами происхождения. В этой связи Гаагская программа и предусмотренные ею "региональные программы защиты" с упором на налаживание партнерских отношений с третьими странами в области эмиграции и предоставления убежища, представляют собой перспективные механизмы для улучшения положения дел. УВКБ выступает за разработку многостороннего подхода к управлению защитой в открытом море и работает в направлении укрепления институтов убежища и соответствующего потенциала в странах северной Африки.

30. В контексте жестких в целом процедур регламентирования миграции за отчетный период следует отметить несколько обнадеживающих событий. Малайзия, например, согласилась в конце 2004 года предоставить временный вид на жительство группе беженцев численностью 10 000 человек, находящихся в уязвимом положении, однако это решение пока еще не осуществляется на практике. В контексте мероприятий УВКБ в Эквадоре меры по борьбе против незаконной миграции были дополнены указаниями министерства труда, регламентирующими право беженцев на получение работы, даже если хлопоты, связанные с получением разрешения на работу, становятся для некоторых беженцев серьезным препятствием.

31. Что касается международного уровня, то на многочисленных связанных с миграцией форумах изучались пути и средства совершенствования способов управления миграционными потоками, включая аспекты развития. УВКБ внимательно следит за результатами этих форумов в стремлении проанализировать и укрепить взаимодополняемость любого режима управления миграционными потоками и режима международной защиты беженцев.

32. Созданная Женевская группа по вопросам миграции (ЖГМ) представляет собой неофициальный механизм, объединяющий руководителей шести учреждений[6], на каждого из которых возлагается определенная ответственность за вопросы, имеющие отношение к миграции. Приступившая к работе в январе 2004 года Глобальная комиссия по вопросам международной миграции (ГКММ) провела за отчетный период пять региональных совещаний в рамках процесса подготовки доклада по вопросам международной миграции для представления Генеральному секретарю в октябре 2005 года. УВКБ содействовало проведению серии организованных ГКММ тематических совещаний по темам, варьирующимся от миграции и гендерных вопросов до роли региональных консультативных мероприятий. Инициативная группа по вопросам убежища и миграции (ИГУМ), которая была создана в рамках процесса Глобальных консультаций УВКБ, уже добилась в своей работе первых успешных результатов, однако ей еще предстоит реализовать свой потенциал в полном объеме. Что касается "Бернской инициативы", выдвинутой в 2001 году, то на конференции "Берн II", организованной Швейцарией в декабре 2004 года, ее участники завершили работу над "Международной повесткой дня в области регулирования миграции".

33. Кроме того, УВКБ принимает активное участие в осуществлении региональных связанных с миграцией инициатив, включая "Балийский процесс" в регионе Азии и Тихого океана, "Форум по вопросам миграции" в рамках МЕРКОСУР на Американском континенте, "Процесс Пуэбла", или региональную конференцию по вопросам миграции в Центральной и Северной Америке, аналогичные процессы в Южной Америке и в регионе Карибского бассейна, а также Диалог по вопросам миграции для Юга Африки (МИДСА).

34. Что касается вопроса торговли людьми, УВКБ прилагало усилия к освещению и конкретизации актуальности института убежища в рамках более широких инициатив защиты с целью принятия мер реагирования на потребности жертв торговли людьми. Опираясь на "защитительную оговорку" принятого в 2000 году в Палермо Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и на положения Конвенции Совета Европы о противодействии торговле

---

[6] УВКБ, МОТ, УВКПЧ, ЮНКТАД, УНПООН и МОМ.

людьми 2005 года, УВКБ предпринимало шаги по привлечению государств к налаживанию практического диалога в целях обеспечения того, чтобы процедуры предоставления убежища предусматривали положительный исход рассмотрения ходатайств жертв торговли людьми.

V. БОЛЕЕ СПРАВЕДЛИВОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БРЕМЕНИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ И УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ПРИЕМА И ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

35. В докладе Генерального секретаря от марта 2005 года под названием "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех" признается, что сегодня мы живем "в мире взаимозависимых угроз и вызовов", и звучит предостережение о том, что "мир должен служить делу обеспечения безопасности, развития и прав человека в целом, в противном случае мы ничего не добьемся". Меры реагирования на вынужденное переселение, которое зачастую обусловлено нарушениями этих основных принципов, могут, подобно "обеспечению большей свободы", быть обеспечены "только посредством широкого, глубокого и устойчивого глобального сотрудничества между государствами". Как отмечается в докладе, "Такое сотрудничество возможно только в том случае, если каждая страна в своей политике будет учитывать не только потребности своих собственных граждан, но и потребности всех других людей"[7]. Цель программы по вопросу о защите, предусматривающая более справедливое распределение бремени и ответственности, как нельзя лучше вписывается в эти глубоко продуманные соображения. Меры, которые направлены на обеспечение безопасности, развитие и соблюдение прав человека, взаимно укрепляют друг друга, способствуют предотвращению вынужденного переселения, разрешению конфликтов и принятию долгосрочных решений. В октябре 2004 года Исполнительный комитет признал важное значение такого международного сотрудничества и солидарности[8].

36. За отчетный период УВКБ в рамках системы Организации Объединенных Наций осуществляло работу по укреплению своего сотрудничества с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций. Так, в области оказания продовольственной помощи беженцам и возвращенцам Управление поддерживало тесные партнерские отношения с МПП, решая многие проблемы в области защиты, которые возникают в результате нехватки продовольствия. УВКБ упрочило свое сотрудничество с Международной организацией труда (МОТ) путем командирования экспертов МОТ в области средств существования в отделения УВКБ в девять стран, преимущественно в

---

[7] A/59/2005, 21 марта 2005 года, пункты 17-18.

[8] Заключение Исполнительного комитета № 100 (LV), 2004 год.

Африке, которые занимались оказанием содействия поиску устойчивых источников средств к существованию и самообеспечения для женщин и мужчин из числа беженцев и возвращенцев. В рамках мер реагирования на цунами в декабре 2004 года и в ответ на просьбу Генерального секретаря УВКБ в координации со страновыми группами Организации Объединенных Наций в экстраординарном порядке и в духе солидарности оказывало краткосрочную гуманитарную помощь населению Шри-Ланки и Индонезии.

37. Положение приблизительно 25 миллионов внутренних перемещенных лиц (ВПЛ) в мире таково, что именно в связи с этим учреждения системы Организации Объединенных Наций делают особый упор на укрепление сотрудничества и активизацию своих мер реагирования в духе партнерства. Новая, связанная с ВПЛ, политика, принятая в сентябре 2004 года Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК), имеет своей целью конкретизировать и упорядочить процедуры осуществления планирования и деятельности на основе сотрудничества страновыми группами Организации Объединенных Наций в целях укрепления защиты ВПЛ[9]. На своем внутреннем уровне УВКБ также пересмотрело свои процедуры и руководящие принципы участия в урегулировании связанных с ВПЛ ситуаций, в частности в Афганистане, Колумбии, Судане и Шри-Ланке. Следует надеяться, что эти меры в своей совокупности могут способствовать удовлетворению потребностей ВПЛ на более эффективной и предсказуемой основе, а также содействовать учету связанных с правами ВПЛ факторами в деятельности всей системы Организации Объединенных Наций.

38. В основе выдвинутой в середине 2003 года инициативе "Конвенция Плюс" лежат усилия по укреплению международного сотрудничества. За отчетный период был достигнут прогресс по всем трем основным направлениям этой инициативы, а в октябре 2004 года и мае 2005 года были проведены два совещания Форума. В июне 2004 года была завершена разработка Многосторонних рамочных договоренностей о переселении[10], которые направлены на избрание более стратегического подхода к вопросам переселения, и в октябре 2004 года эти Договоренности получили одобрение Исполнительного комитета. Что касается вопроса нерегулярных вторичных перемещений, на соответствующих совещаниях особое внимание уделялось принципам прав человека, применимым к договоренностям о более справедливом распределении бремени ответственности, а также изучению предварительных результатов обследования в области создания потенциала, связанного с перемещением беженцев и просителей убежища из

---

[9] МПК, *Выработка совместного подхода к решению проблем внутреннего перемещения: Справочник для гуманитарных подразделений, резидентов-координаторов и страновых групп Организации Объединенных Наций*, сентябрь 2004 года.

[10] FORUM/2004/6, 16 September 2004.

Сомали. В связи с этим вопросом разрабатываются рамочные договоренности. Что касается третьего направления, то в настоящее время обсуждается проект заявления о надлежащей практике оказания целевой помощи в целях развития для поиска долгосрочных решений проблем вынужденных переселенцев.

39. В Программе по вопросу о защите содержится призыв к государствам укреплять потенциалы защиты в принимающих беженцев странах. Такое наращивание потенциалов выходит за рамки профессиональной подготовки в области основополагающих концепций. Оно предусматривает разработку процедур, отвечающих требованиям надлежащего процесса, и опирается на договоренности, ключевым элементом которых является защита. По сути, наращивание потенциала является долгосрочным процессом. В этой связи важное значение имеет инициатива Проект укрепления потенциала в области защиты (ПУПЗ). Этот Проект представляет собой всеобъемлющий анализ "пробелов в области защиты" в четырех странах Африки, что, в свою очередь, послужит развертыванию процесса широких консультаций для разработки стратегий, направленных на восполнение этих пробелов.

40. Эффективность стратегии наращивания потенциала зависит от тесных партнерских отношений на всех уровнях, причем не только с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, как об этом говорилось выше, но и с региональными организациями, правительствами, министерствами, органами правосудия и партнерами по осуществлению, включая различных представителей гражданского общества - от НПО до научных кругов. Приводимые ниже примеры имеют наглядный, но далеко не исчерпывающий характер.

41. Что касается регионального уровня, то Управление содействовало обмену специальными знаниями и опытом по линии "Север-Юг" на Американском континенте на основе партнерских отношений с представителями гражданского общества и двусторонних договоренностей о сотрудничестве в таких областях, как ОСБ, прием и переселение беженцев. Так, на Ближнем Востоке в сотрудничестве с Лигой арабских государств осуществлялся совместный план действий, который предусматривал профессиональную подготовку по вопросам беженцев, мероприятия по оказанию содействия и информационно-пропагандистские мероприятия. В регионе Восточной Европы и Центральной Азии УВКБ принимало активное участие в создании структур приема беженцев и в укреплении потенциала партнерства с другими сторонами, в частности в рамках программы Европейской комиссии под названием Техническая помощь странам Содружества Независимых Государств (ТАСИС).

42. Что касается страновогo уровня, то Управление проводило работу с правительствами и министерствами различных стран мира в области укрепления их потенциалов в деле обеспечения защиты беженцев и решения проблем беженцев. Так, в Ираке многие мероприятия УВКБ осуществлялись с уделением особого внимания тому, чтобы министерство по делам миграции и перемещения могло эффективно реагировать на серьезные вопросы перемещений в Ираке и создавать предпосылки для разработки проекта нового законодательства по вопросам беженцев. Кроме того, УВКБ привлекало к своим мероприятиям другие учреждения, такие, как Иракская комиссия по имущественным спорам, Региональное правительство Курдистана, и других партнеров. В других странах УВКБ прилагало усилия к наращиванию национальных потенциалов и укреплению партнерских отношений, например, в рамках Соглашения о партнерстве, подписанного в феврале 2005 года с Афганской независимой комиссией по правам человека. Это Соглашение имеет своей целью укрепление потенциала названной Комиссии в области мониторинга нарушений прав человека, документирования таких нарушений и принятия мер реагирования на такие нарушения, в частности, с целью выявления и решения проблем защиты, с которыми сталкиваются возвращенцы, и содействия тем самым безопасному и не унижающему достоинство человека возвращению.

43. Среди многочисленных примеров сотрудничества с гражданским обществом в деле содействия пониманию проблем беженцев и укрепления международной защиты следует назвать прочные партнерские отношения УВКБ с действующей на общественных началах сетью по вопросам связи в странах Карибского бассейна. Кроме того, в декабре 2004 года была создана сеть защиты белизских организаций гражданского общества, частнопрактикующих адвокатов по правам человека и представителей научных кругов под названием Ассоциация за права мигрантов, включая просителей убежища и беженцев. Управление продолжает оказывать поддержку Международной ассоциации юристов беженского права и, в частности, оказывало содействие проведению ее ежегодного совещания в Стокгольме в апреле 2005 года.

44. УВКБ поддерживало партнерские отношения с научными учреждениями, например, для создания в ряде высших учебных заведений стран Латинской Америки должностей в память Сержио Виейры де Мелло для повышения уровня знаний и изучения международного беженского права и связанных с ним дисциплин. В Бенине УВКБ, ЮНЕСКО и Международный комитет Красного Креста (МККК) сотрудничали в деле открытия в середине 2005 года в университете в Котону летних учебных курсов по международному беженскому и гуманитарному праву для правительственных должностных лиц и экспертов НПО. Такие программы представляют собой базу важных знаний для центров консультирования и правовой помощи беженцам во многих странах.

В Пакистане УВКБ оказывало поддержку 13 функционирующим под эгидой НПО центрам для оказания помощи беженцам, нуждающимся в оформлении удостоверяющих личность документов, или для решения затрудняющих возвращение вопросов, связанных с владением жильем на правах аренды.

45. Исключительно важными партнерами для деятельности УВКБ по-прежнему остаются НПО. В Западной Африке, например, Управление продолжало сотрудничать с НПО в области борьбы со случаями СННГ и принятием мер реагирования на такие случаи в рамках систем консультирования и оказания правовой помощи потерпевшим. В регионе Персидского залива Управление оказало поддержку созданию одной региональной сети НПО для укрепления партнерских отношений с гражданским обществом по вопросам беженцев.

46. По состоянию на конец мая 2005 года в рамках Проекта по оперативному укреплению потенциала в области защиты УВКБ направило 131 эксперта в 35 стран для удовлетворения непредвиденных временных потребностей в персонале по вопросам защиты. Этот Проект начал функционировать в январе 2002 года. За отчетный период был составлен гендерный вспомогательный реестр, и был сделан ряд назначений для решения гендерных проблем и урегулирования ситуаций, связанных с безгражданством и внутренним перемещением.

VI. БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ

47. Вопросы безопасности по-прежнему являются предметом особой озабоченности УВКБ и источником исключительно сложных проблем для перемещенных лиц, персонала УВКБ, другого гуманитарного персонала и для государств, предпринимающих шаги по обеспечению защиты и оказанию помощи. За отчетный период отсутствие безопасности нередко становилось причиной перемещений людей в ситуациях, которые наблюдались от Дарфура до Колумбии. Ряд лагерей беженцев по-прежнему остается уязвимым перед опасностью проникновения и/или мародерства со стороны повстанческих сил, ищущих продовольствие, медикаменты и рабочую силу, совершающих изнасилования и похищения беженцев и ВПЛ, включая и детей. За пределами лагерей перемещенные женщины, дети и мужчины слишком часто сталкиваются с враждебным к себе отношением и физической угрозой со стороны жителей местных общин, например в результате этнических или иных напряженных отношений или соперничества за владение местными ресурсами.

48. В таких ситуациях УВКБ предпринимало шаги к перемещению лагерей подальше от неспокойных пограничных районов, как, например, в Панаме, где беженцы были перемещены подальше от границы с Колумбией и было усилено присутствие сотрудников полиции. В Чаде лагеря были перемещены подальше от границы с Суданом, и беженцы, которые по-прежнему селились вдоль этой границы, получали советы, как перебраться в эти лагеря. В этом районе Управление неоднократно занималось разрешением споров между беженцами и местными жителями и заключило с властями Чада соглашение об обеспечении регулярного присутствия сотрудников полиции по периметру лагерей, включая сотрудников полиции из числа женщин. В других ситуациях УВКБ проводило переговоры с соответствующими властями с целью принятия "пакета мер безопасности", как, например, в Сьерра-Леоне, где благодаря мерам по повышению безопасности, принятым местными правоохранительными органами уровень безопасности по периметру лагерей был повышен за счет создания зон для интернированных вооруженных элементов и формирования добровольческих отрядов патрулирования из числа беженцев, что позволило Управлению сосредоточить внимание на пропаганде мирных отношений, посредничестве и разрешении конфликтов в качестве способов предупреждения и мирного разрешения споров в лагерях.

49. Заметное ухудшение условий безопасности для сотрудников УВКБ и другого гуманитарного персонала - условий, в которых им приходилось работать в отчетный период, серьезным образом сдерживало усилия по обеспечению защиты и помощи там, где они были крайне необходимы, и иногда перекрывало доступ этого персонала к беженцам, как это было, например, в Ираке, Колумбии, ДРК и Кот-д'Ивуаре. Персонал Организации Объединенных Наций и другие гуманитарные работники подвергались нападениям, на них устраивали засады, их похищали и даже убивали, как это было, например, в Афганистане, Ираке и Судане. Особенно часто такие деяния совершались в отношении находящихся в уязвимом положении сотрудников НПО.

50. За отчетный период УВКБ упрочило свое сотрудничество с Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ), прежде всего в областях, в которых ДОПМ располагает четким мандатом обеспечивать защиту беженцев, ВПЛ и возвращенцев, как это было в ходе операций в Либерии и Бурунди. Особое внимание уделялось таким вопросам, как разоружение, демобилизация, реинтеграция и реабилитация (РДРР), установление мира и предотвращение конфликтов, разминирование, стрелковое оружие и легкие вооружения. Представители ДОПМ принимали участие в рабочих совещаниях УВКБ по вопросам управления чрезвычайными ситуациями в июне 2004 года, и в апреле 2005 года начался обмен персоналом между соответствующими штаб-квартирами.

51. Случаи СННГ в отношении женщин и, прежде всего девочек, по-прежнему являлись причинами переселения и имели место в условиях отсутствия безопасности после перемещения. УВКБ сотрудничало с партнерами по осуществлению как с целью предотвращения возникновения этой сложной проблемы, так и более эффективного реагирования на нее во многих странах. В Либерии, например, группа возвращенцев и ВПЛ из числа молодежи еженедельно организовывала театрализованные представления в местной общине для повышения информированности о СННГ доступным образом. Выдвинутая в феврале 2005 года инициатива в Кении имела своей целью обучение должностных правительственных лиц методам фиксирования и расследования случаев насильственных действий или эксплуатации, а также обучение представителей НПО и беженцев методам проведения интервью и рассмотрения жалоб. Кроме того, подготавливались просветительские брошюры и видеоматериалы, из которых беженцы черпали знания о своих правах и важности нулевой терпимости по отношению к сексуальной эксплуатации и насильственным действиям. Создание женских центров от Дарфура до Эквадора способствовало созданию безопасных условий для женщин и девочек, с тем чтобы свести к минимуму те опасности, с которыми сталкиваются они и их дети, а также найти квалифицированную помощь.

52. Инициативы УВКБ за отчетный период, направленные на внесение вклада в исследование Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей, завершение которого запланировано на 2006 год, включали аналитические занятия с детьми беженцев и возвращенцев с целью ознакомления с их взглядами и их отношением к насилию в Луене (Ангола), Кейптауне и Йоханнесбурге (Южная Африка), а также в Маюкваюкве (Замбия). Кроме того, в отчетный период Управление занималось решением проблем, связанных с тем, что дети-беженцы, которые уже не числились в списках учащихся в школах в Руанде, вербовались военными элементами из соседней ДРК, а также оценкой и координацией мер реагирования на сообщения о вербовке детей в лагерях вдоль границы Таиланда с Мьянмой.

53. В 2004 году под эгидой УВКБ был организован ряд региональных учебных курсов по вопросам повышения эффективности предотвращения случаев СННГ и реагирования на них, в которых приняли участие приблизительно 100 сотрудников УВКБ и 80 представителей учреждений-партнеров по осуществлению. В Таиланде и Объединенной Республике Танзании были проведены ориентированные на конкретные страны семинары-практикумы по предотвращению случаев СННГ и реагирования на них, а в Женеве был проведен семинар-практикум по СННГ для подготовки педагогов. Управление регулярно фиксировало случаи СННГ, прежде всего в Азии, что во многом способствовало повышению эффективности выявления уязвимых групп и подтверждению

важности в этой связи прочных связей с местными общинами и НПО, занимающимися профилактической деятельностью на местах.

VII. АКТИВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ПОИСКА ДОЛГОСРОЧНЫХ РЕШЕНИЙ

54. За отчетный период особое внимание в деле поиска долгосрочных решений уделялось всеобъемлющим подходам к ситуациям порой затянувшегося перемещения. Было установлено, что при проведении переговоров по вопросам разрешения конфликтов исключительно важное значение имеет включение в эти переговоры проблем беженцев на начальном этапе их проведения, с тем чтобы можно было решить вопросы, связанные с собственностью, восстановлением инфраструктуры и разминированием, которые требуют своего решения для обеспечения репатриации и возвращения к нормальной жизни. В тех случаях, когда крупномасштабная добровольная репатриация была либо запланирована, либо уже осуществлялась, возникала насущная необходимость в обеспечении того, чтобы такое возвращение происходило не только в условиях безопасности и достоинства[11], но и на устойчивой основе.

55. Один из подходов для решения затяжной беженской ситуации за отчетный период был связан с выдвинутой в июле 2004 года инициативой "Конвенция плюс", предусматривающей разработку всеобъемлющего плана действий (ВПД) для беженцев из Сомали. На первом подготовительном этапе УВКБ осуществляло сбор данных, консультирование заинтересованных сторон и анализ "пробелов" в области защиты и помощи. Разработанный ВПД должен включать политические мероприятия и проекты, направленные на заполнение этих пробелов и активизацию процесса принятия долгосрочных решений, и его намечено представить на предмет утверждения и финансирования на международной конференции. Что касается другой затяжной беженской ситуации, то УВКБ содействовало успешному осуществлению первого этапа разработки мер укрепления доверия, позволяющих наладить личные контакты между представителями сахарских общин в эмиграции в Алжире и их местом происхождения с помощью телефонной связи и встреч семей. Что касается регионального уровня, то УВКБ, Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и правительство Ганы в начале июня 2005 года также провели региональные совещания экспертов по вопросам поиска долгосрочных решений в Западной Африке для выявления серьезных проблем и прогресса в области поиска долгосрочных решений в интересах перемещенного населения, разработки плана действий и установления и/или упрочения партнерских отношений между заинтересованными сторонами.

---

[11] См. Вывод № 101 (LV) Исполнительного комитета, 2004 год.

56. Стратегии содействия самообеспеченности беженцев по-прежнему служили важным механизмом оказания помощи в области реализации всех трех долгосрочных решений, позволяющих беженцам добиться большей материальной и социальной независимости и способствующих переходу от процесса оказания чрезвычайной помощи беженцам к процессу развития. В этой связи основное внимание уделялось усилиям по налаживанию партнерских отношений с представителями местных общин, с тем чтобы также укреплять их процесс развития и наращивать потенциал приема беженцев. В более общем плане усилия по учету проблем беженцев и возвращенцев в программах в области развития включали развертывание УВКБ инициативы Помощь в области развития для беженцев (ПРБ)[12]. Стратегии самообеспечения для ангольских беженцев в Замбии, для суданских беженцев в Уганде, для конголезских беженцев в Габоне и беженцев из Сьерра-Леоне в Гвинее представляют собой наглядные примеры ПРБ.

57. Как и в предыдущие годы, в 2004 году в мировом масштабе наблюдались наибольшие потоки добровольного возвращения беженцев в Афганистан и внутри Афганистана. Приблизительно 940 000 беженцев возвратились преимущественно из Исламской Республики Иран и Пакистана, что свидетельствует о существенном увеличении потоков возвращения по сравнению с 2003 годом, и общая численность возвращающихся беженцев после декабря 2001 года достигла 3 500 000 человек. Кроме того, в 2004 году домой вернулись приблизительно 27 000 ВПЛ. Увеличение потоков возвращения обусловлено повышением уровня стабильности и безопасности в некоторых районах, формированием нового правительства после президентских выборов в октябре 2004 года, постепенным становлением национальной армии и полиции, ускорением темпов демобилизации и разоружения и продолжающимися улучшениями в экономической жизни. Кроме того, в отдельных принимающих странах на афганских беженцев оказывалось давление, что в некоторых случаях ставило под сомнение добровольность репатриации. Такие факторы, как безопасность, экономические и социальные условия в некоторых районах Афганистана по-прежнему сдерживают потоки возвращения, причем от экстремистских элементов продолжает исходить угроза, и правительственные и общественные учреждения сталкиваются с серьезнейшими трудностями в деле борьбы с беззаконием и решении проблем, связанных с правами человека.

58. Предварительные данные по другим потокам возвращающихся беженцев в 2004 году таковы: в Бурунди (90 000 человек), Анголу (90 000 человек), Ирак (59 000 человек), Либерию (57 000 человек), Сьерра-Леоне (26 000 человек), Сомали (18 000 человек),

---

[12] UNHCR, *Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR) Programmes*, January 2005. Вскоре будет издан *a Handbook for Self-Reliance*.

Руанду (14 000 человек), Шри-Ланку (10 000 человек), Эритрею (10 000 человек). Наиболее крупные потоки возвращающихся ВПЛ, помимо Афганистана, наблюдались в Шри-Ланку (34 000 человек), Либерию (33 000 человек), Российскую Федерацию (19 000 человек) и Боснию и Герцеговину (18 000 человек). Значительные потоки репатриантов в страны Африки были обусловлены подписанием различных мирных договоренностей и соглашений о прекращении огня в последние годы. В Западной Африке, например, в июле 2004 года завершилась операция по добровольной репатриации беженцев из Сьерра-Леоне, в течение предшествующих четырех лет домой вернулись 270 000 беженцев. В Либерию в октябре 2004 года в результате осуществления рассчитанной на три года программы домой вернулись 340 000 беженцев, и такое же количество ВПЛ. Кроме того, улучшилась политическая ситуация и ситуация в области безопасности в большинстве районов Бурунди, и в феврале 2005 года была принята новая Конституция. В южной части Африки к концу 2004 года свыше 300 000 беженцев вернулись в Анголу после подписания договора о мире в 2002 году.

59. Предпочтительным способом для осуществления таких операций по добровольной репатриации является заключение меморандума о взаимопонимании, который обеспечивает основу для безопасного и устойчивого возвращения. В качестве одного из примеров за отчетный период можно привести подписание в январе 2005 года трехстороннего меморандума о взаимопонимании, предусматривающего временную защиту в Камбодже, приблизительно 760 вьетнамских монтаньяров и создание основы для урегулирования их положения, преимущественно путем возвращения или переселения. Этот меморандум имел своей целью поставить процесс предоставления убежища и обеспечения защиты в Камбодже на более предсказуемую основу и включал обязательство Вьетнама не преследовать возвращающихся беженцев и не подвергать их дискриминации в результате незаконного выезда из страны. Большая часть беженцев предпочла вариант переселения в Соединенные Штаты, где проживает большая по численности община монтаньяров.

60. Исключительно важным элементом для устойчивого возвращения являются текущие программы репатриации, реинтеграции, реабилитации и реконструкции (под общим названием "4Р")[13]. Такие программы осуществлялись в Анголе, Афганистане, Бурунди, Либерии и Сьерра-Леоне. Их реализация требует тесных партнерских отношений между гуманитарными субъектами и субъектами развития в сочетании с четким руководством со стороны страны происхождения. Кроме того, необходимо увеличить объем финансирования для программ в области базовой инфраструктуры и долгосрочного развития, с тем чтобы все беженцы, в том числе уязвимые группы, такие, как

---

[13] См. также UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, May 2004.

возглавляемые женщинами домашние хозяйства и престарелые могли возвратиться домой и обрести достойную жизнь. Важность этой категории программ была признана Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Группа предостерегла, что установление мира и демобилизация комбатантов "окажутся неэффективными, если не будут выделены средства на реинтеграцию и реабилитацию", и сочла, что "долгосрочный процесс миростроительства" должен предусматривать "создание эффективных государственных институтов, которые путем проведения переговоров с гражданским обществом могут разработать согласованные рамки управления на основе соблюдения законности"[14]. В октябре 2004 года Совет Безопасности подчеркнул важное значение и насущность задачи восстановления правосудия и верховенства права в постконфликтных обществах не только для того, чтобы преодолеть последствия злоупотреблений, имевших место в прошлом, но и для поощрения национального примирения и содействия в предотвращении возврата к конфликту в будущем[15], который в свою очередь может привести к возобновлению потоков перемещения.

61. Интеграция на местном уровне является конечным этапом процесса взаимодействия правовых, экономических, социальных и культурных измерений и занимает свое надлежащее место во всеобъемлющих стратегиях поиска долгосрочных решений. Что касается правовых аспектов, то ключевое место на этом уровне занимает обеспечение долгосрочных прав на жительство с последующим предоставлением гражданства в надлежащем порядке. Примером последнего элемента служит Кыргызстан, где к концу февраля 2005 года свыше 1 000 таджикских беженцев было предоставлено гражданство согласно законодательству, вступившему в силу с августа 2003 года. Правительство Туркменистана в апреле 2005 года согласилось в принципе предоставить гражданство 9 700 беженцам, преимущественно из числа таджиков. В Объединенной Республике Танзании в 2004 году правительство утвердило натурализацию 182 сомалийских беженцев из числа представителей этнической группы банту, причем обычные связанные с натурализацией расходы были существенно сокращены.

62. Одним из примеров многочисленных инициатив в области экономической, социальной и культурной интеграции беженцев на всех континентах в отчетный период служит ситуация в Эквадоре, где УВКБ организовало в сотрудничестве с различными министерствами и другими организациями системы Организации Объединенных Наций осуществление программы поддержки общин и интеграции на местном уровне в целях укрепления защиты, самообеспеченности и социальной и культурной интеграции соответствующих групп и лиц, а также обеспечения их доступа к системе

---

[14] A/59/565, 2 декабря 2004 года, пункты 224-230.

[15] S/2004/616, 23 августа 2004 года; S/PRST/2004/34, 6 октября 2004 года.

государственного здравоохранения и образования. В Боснии и Герцеговине, а также в Сербии и Черногории в марте 2005 года между УВКБ и Банком развития Совета Европы было подписано соглашение, согласно которому Банк будет предоставлять гранты и займы на строительство собственного жилья для приблизительно 2 300 перемещенных лиц, которые на протяжении многих лет проживают в центрах коллективного поселения. Проекты микрофинансирования зачастую являются исключительно важным первоначальным этапом материального обеспечения беженцев, позволяющим им улучшить свое собственное положение и внести продуктивный вклад в местную экономику. Одним из положительных событий в этой связи является постановление Конституционного суда Коста-Рики от мая 2005 года о признании беженце в качестве субъектов, имеющих право на получение займов от национальных банков.

63. В отчетный период одна из приоритетных задач по-прежнему заключалась в укреплении процесса переселения в качестве механизма защиты отдельных беженцев, долгосрочного решения проблем большого числа беженцев и глобального механизма более справедливого распределения бремени и ответственности. Обязательство государств по расширенному и диверсифицированному применению элементов этого механизма нашло свое отражение, в частности, в увеличении квот переселения, заявленных Австралией, Норвегией и Швецией; повышении интереса к судебному пересмотру новых дел беженцев, прежде всего из Азии; обязательстве согласно Мексиканскому плану действий по укреплению процесса регионального переселения; решении Аргентины подключиться к программе УВКБ по расселению в этом регионе; и в плане добровольного переселения ЕС, предложенном в рамках Гаагской программы "региональных программ защиты". Кроме того, УВКБ и его партнеры по процессу переселения стремились осуществлять процесс переселения с упором на достижение стратегических целей, с тем чтобы обеспечить максимальные выгоды для переселившихся беженцев, содействовать поиску всеобъемлющих вариантов урегулирования затянувшихся беженских ситуаций, улучшить условия предоставления убежища в странах убежища и более справедливо распределять бремя и обязанности в этой области.
В 2004 году с помощью УВКБ было осуществлено переселение 35 008 беженцев по сравнению с итоговым показателем за 2003 год, когда было осуществлено переселение 27 338 беженцев. Помимо переселения беженцев в индивидуальном порядке, на основе "группового метода" переселения осуществлялся подготовительный процесс переселения групп беженцев в Африке (например, либерийских беженцев в Западной Африке, сомалийских беженцев в Восточной Африке и в районе Африканского Рога) и на Ближнем Востоке (например, иранских курдов в Иордании/Ираке, эфиопских беженцев в Йемене).

64. В рамках инициатив по предотвращению хищений и средств противоправных действий в процессе переселения в июне 2004 года на ежегодных трехсторонних

консультациях по вопросам переселения был представлен План действий УВКБ по борьбе с хищениями в процессе переселения, который в настоящее время осуществляется. Эффективность процесса планирования переселения и управления им была повышена путем заблаговременного выявления прогнозируемых потребностей в области переселения на 2005 год и проведения впервые в июне 2004 года "Конференции по ориентировочным показателям" - процесс, который был вновь осуществлен в июне 2005 года применительно к 2006 году. В результате были разработаны глобальные схемы планирования переселения в целях увязывания потребностей в области переселения с целевыми показателями или квотами стран переселения.

VIII. УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЗАЩИТЕ ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ-БЕЖЕНЦЕВ

65. В рамках экспериментального проекта по учету возрастных и гендерных факторов, осуществление которого было развернуто в феврале 2004 года в 14 странах, прилагались усилия по усилению защиты женщин, мужчин, девочек и мальчиков из числа беженцев. В каждой стране были созданы многофункциональные группы по учету возрастных и гендерных факторов, возглавляемые представителями Управления. Они проводили беседы с группами перемещенных мужчин и женщин различных возрастов, а также с мальчиками и девочками, что способствовало укреплению оценки потребностей беженцев и внутренних перемещенных общин и повышению уровня осведомленности об их проблемах, выявлению рисков в области защиты в разбивке по возрасту и полу и разработке стратегий и программ в области защиты с участием этих беженцев и общин. В целом в ходе оценки было выявлено, что этот проект способствовал установлению более тесных контактов между персоналом УВКБ и в некоторых случаях партнерами по осуществлению и населением, представляющим интерес для Управления; лучшему пониманию проблем этого населения; избранию упорядоченного подхода, который облегчил задачу определения первоочередности действий, укрепления сотрудничества между персоналом УВКБ и между УВКБ и партнерами; а также повышению уровня ответственности руководства в области учета возрастных и гендерных факторов[16].

66. Предпринимались меры для содействия индивидуальной регистрации женщин и мужчин-беженцев и оформления соответствующих документов, а также меры по преодолению случаев СНГН, о которых говорилось в разделах III и IV выше. В частности, был достигнут прогресс в деле выполнения других трех из "пяти

---

[16] *UNHCR's Age and Gender Mainstreaming Pilot Project 2004*, Evaluation and Policy Analysis Unit, April 2005, p. 2.

обязательств" перед женщинами-беженцами, взятыми бывшим Верховным комиссаром в 2001 году[17].

67. За отчетный период озабоченность вызывали пять глобальных проблем детей-беженцев: разлучение с семьей, сексуальная эксплуатация, жестокое обращение и насилие, вербовка в вооруженные формирования, образование и конкретные проблемы подростков. Процесс оптимальной защиты интересов несопровождаемых и разлученных с семьей детей, например путем воссоединения со своими семьями в сотрудничестве с партнерами по осуществлению и МККК, по-прежнему являлся неотъемлемым элементом деятельности УВКБ, в частности с учетом других проблем в области защиты, которым такие дети подвержены больше всего.

68. В разделе VI выше приводится ряд инициатив по преодолению случаев СНГН и насилия в отношении детей. Другие усилия включали осуществление проектов обеспечения расширения масштабов отдыха и оздоровительных мероприятий для детей и подростков, что способствовало реализации права детей играть в свои игры и в то же время повышать свои знания о других правах и проблемах, таких, как СНГН, вступление в брак в раннем возрасте, торговля людьми, вербовка в вооруженные формирования, профилактика ВИЧ/СПИДа и меры реагирования на них. Так, в Афганистане УВКБ и его партнеры по осуществлению в конце 2004 года приступили к реализации двух проектов для обеспечения возвратившихся детей и безнадзорных детей ВПЛ в Кабуле доступом к медицинским услугам в передвижной клинике и оказания поддержки в посещении ими школы. В Колумбии многие проекты способствовали повышению уровня знаний детей и подростков ВПЛ о своих правах и были направлены на борьбу с насильственной вербовкой, насилием в семье, наркоманией и проституцией.

69. Обеспечение доступа беженцев к образованию даже в чрезвычайных ситуациях представляет собой особо сложную проблему. Разработка в декабре 2004 года Межучрежденческой сети по образованию о чрезвычайных ситуациях, Минимальных стандартов и показателей образования в чрезвычайных ситуациях при активном участии УВКБ заложила важную основу для действий по этому вопросу[18]. В более общем плане УВКБ проводило работу с другими учреждениями по укреплению Новых партнерских связей стратегического значения в области образования беженцев (известных как INSPIRE) в Гане, Кении, Пакистане и Уганде. Финансируемые УВКБ проекты в нынешнем году включали профессиональную подготовку педагогов и инициативу

---

[17] See *Report on the High Commisioner's Five Commitments to Refugee Women*, EC/55/SC/CRP.17, 7 June 2005.

[18] См. http://www.ineesite.org/standards/default.asp.

"Возвращение в школу" в Гане, профессионально-техническое обучение афганских беженцев в Узбекистане и оказание поддержки обучению девочек в ДРК, Республике Конго и на Северном Кавказе/Российская Федерация. Поддержка доступа беженцев к среднему образованию оказывалась путем предоставления стипендий в трех странах Африки из средств Целевого фонда Премии мира Уфуэ-Буаньи, тогда как Немецкий академический фонд Альберта Эйнштейна для оказания помощи студентам-беженцам (ДАФИ) выделил стипендии для обучения приблизительно 1 200 беженцам из 45 преимущественно африканских стран. Кроме того, УВКБ сотрудничало с двумя частными компаниями в целях обеспечения финансирования инициатив по созданию общинного технологического учебного центра в лагере беженцев в Дадаабе (Кения) и оказания поддержки обучению девочек.

70. В качестве одного из примеров следует привести проект в области решения проблем престарелых беженцев в Гане, направленный на улучшение их физического, социального и психологического состояния путем предоставления оборудования для повышения возможностей передвижения, ремонта жилья и поощрения их самообеспеченности и участия в жизни общины.

IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

71. Серьезные проблемы, с которыми сталкивались государства, УВКБ и другие субъекты в истекшем году, а также инициативы, выдвинутые ими для преодоления этих проблем, которые вкратце изложены в настоящей Записке, служат примерами того, как Программа по вопросу о защите осуществляется на оперативном уровне. Осуществление Программы и тем самым укрепление международной защиты всегда были рассчитаны на многолетний период. Основная трудная проблема заключается в том, как сохранить приданный этой Программе импульс в преобладающих условиях напряженной работы в области предоставления убежища. Один из подходов мог бы предусматривать составление отчетности о ходе осуществления на действительно совместной основе, и не только потому, что Программа является общим мероприятием. В прошлом ряд государств представляли доклады об осуществлении ими Программы Исполнительному комитету в письменной или устной форме. С учетом этого всеобъемлющий доклад о ходе осуществления, например по истечении пяти лет после утверждения Программы Исполнительным комитетом, мог бы быть составлен совместно УВКБ, государствами и НПО с включением в него общего обзора пробелов, серьезных трудностей и будущих направлений деятельности.

72. Изложенные выше события можно также рассматривать в контексте более широких текущих дискуссий в рамках Организации Объединенных Наций об угрозах, изменениях и

вызовах[19]. Действительно, некоторые из последних рекомендаций Генерального секретаря в отношении реформы могли бы существенно укрепить механизм защиты перемещенных лиц. Он, в частности, настоятельно призвал государства "подтвердить свою приверженность поддержке верховенства права, прав человека и демократии", "поддержать принцип "ответственности за защиту" в качестве основы для коллективных действий по борьбе с геноцидом, этнической чисткой и преступлениями против человечности и договориться о том, чтобы принять в этой связи соответствующие меры" и "заявить о своей приверженности защите гуманитарного пространства и обеспечению безопасного и беспрепятственного доступа тех, кто занимается гуманитарной деятельностью, к уязвимым группам населения". Такие инициативы требуют серьезного к ним отношения всех сторон, заинтересованных в защите беженцев и других подпадающих под мандат УВКБ лиц.

---

[19] A/59/2005, приложение.