



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 June 2010
Russian
Original: English

**Исполнительный комитет
Программы Верховного комиссара
Шестьдесят первая сессия
Женева, 4–8 октября 2010 года
Пункт 5 а) предварительной повестки дня
Доклады о работе Постоянного комитета
Международная защита**

Записка о международной защите

Доклад Верховного комиссара

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1-2	3
II. Гуманитарное пространство	3-11	3
III. Пространство в области	12-19	6
IV. Урбанизация	20-29	8
V. Международная защита и смешанная миграция	30-40	11
VI. Урегулирование затяжных кризисов и отыскание долговременных решений	41-51	14
VII. Безгражданство	52-56	17
VIII. Внутреннее перемещение	57-64	18
IX. Заключительные замечания	65-68	20

I. Введение

1. В Записке о международной защите обычно говорится о существенных вызовах в области защиты, встретившихся в предшествующем году, и о том, как на них реагировали УВКБ, государства и другие субъекты. В этом году особое внимание при обзоре этих событий уделяется основным тенденциям, затрагивающим защиту беженцев: сужению гуманитарного пространства; вызовам для пространства в области защиты; росту урбанизации и обеспечению защиты в случае смешанных миграционных потоков. В Записке также рассматриваются сохраняющиеся проблемы реагирования на затяжные беженские кризисы; содержится обзор событий в отношении апатридов и внутренне перемещенных лиц, а также выражена надежда на участие всех заинтересованных сторон в предстоящих торжественных мероприятиях, связанных с годовщинами важных событий в истории УВКБ (см. пункт 67).

2. Реагировать на современные формы перемещения населения и виды безгражданства становится все сложнее. Небезопасность и нестабильность, зачастую усугубляемые ужасающими социальными условиями, управленческой неразберихой, а также продовольственным, водохозяйственным и экономическим кризисами, затрудняют принятие мер по защите и поиск решений в случаях перемещения населения. На этом фоне обеспечение защиты требует гарантирования основных прав и свобод подмандатных лиц, включая беженцев, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и всех тех, кто был вынужден покинуть свои дома или страны, а также лиц без гражданства. Оно требует борьбы против расизма и различных форм насилия в отношении личности, включая гендерное насилие, бандитизм и насилие по мотивам сексуальной ориентации. Оно требует защиты частной жизни и достоинства человека, удовлетворения основных потребностей, в том числе в продовольствии, жилье, образовании, здравоохранении и санитарии, и учета особых нужд уязвимых категорий населения. Оно требует раннего выявления тех, кто нуждается в защите, и мер, которые должны быть приняты для удовлетворения их потребностей. Обеспечение защиты также требует достаточного гуманитарного пространства: безопасности для тех, кого защищают, и безопасности для тех, кто защищает. Организация защиты требует коллективных действий, включая прочные и эффективные партнерства с государствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, межправительственными и неправительственными организациями (НПО), научными кругами, гражданским обществом, принимающими общинами и насильственно перемещенными лицами и апатридами, а также сотрудничества между ними. И наконец, обеспечение защиты требует неослабной приверженности, в том числе устойчивого финансирования, чтобы сделать возможным разработку и осуществление всего спектра многочисленных мер по защите и поиску решений.

II. Гуманитарное пространство

3. В прошедшем году продолжающиеся конфликты во многих странах являлись причиной неослабевающего страха и нестабильности, часто провоцируя перемещение населения внутри стран и через границы. Массовое насилие, пренебрежение основными правами и обязательствами и преднамеренные нападения на мирных жителей по-прежнему были широко распространены в различных частях мира. Безопасность и стабильность по-прежнему отсутствовали в целых странах и регионах. В Африке конфликты в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Сомали и Судане продолжали

быть причиной массового перемещения жителей. В Азии крайне неустойчивое положение сохранялось в южных районах Афганистана. На Ближнем Востоке ситуация в Ираке вновь ухудшилась в преддверии мартовских выборов 2010 года, и продолжались беспорядки в Йемене, где произошла эскалация насилия в северных районах страны. В Латинской Америке новые массовые потоки перемещения отмечались в Колумбии и соседних странах.

4. Проводить операции в небезопасных и непредсказуемых условиях очень и очень непросто. УВКБ систематически пересматривало планы действий в непредвиденных обстоятельствах и состояние готовности к чрезвычайным действиям применительно к ряду стремительно развивающихся ситуаций. В контексте нескольких операций УВКБ и партнеры смогли добиться существенного прогресса. Так, вместе с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, НПО и движением Красного Креста и Красного Полумесяца УВКБ отреагировало на кризис в северо-западной приграничной провинции Пакистана Хибер-Пахтунхва путем организации поставок гуманитарной помощи и оказания правительству содействия в регистрации перемещенных лиц и создании центров по приему и оказанию помощи. В Йемене было открыто три постоянных регистрационных центра для сомалийских беженцев. На севере страны при помощи властей Саудовской Аравии УВКБ удалось осуществить три трансграничных операции по доставке неотложной гуманитарной помощи перемещенному населению. В Эфиопии УВКБ в сотрудничестве с правительством отреагировало на новую волну сомалийских беженцев путем организации работы по их регистрации и оказанию им помощи. В Эквадоре благодаря осуществлению новаторской инициативы в области регистрации удалось снабдить удостоверениями личности 27 000 колумбийских беженцев в одном из труднодоступных районов на севере страны.

5. Хотя сами по себе войны и преследования представляют собой старые явления, изменился их характер, зачастую размывая границы между гражданским населением и служащими вооруженных сил и между военными и гуманитарными действиями. В современные конфликты вовлечено множество сторон, многие из которых открыто пренебрегают гуманитарными принципами. Другие сознательно применяют преступные или террористические методы, которые зачастую подрывают гуманитарную работу, а порой и прямо против нее направлены. Сохранение конфликтов и социальной нестабильности вынуждает людей опасаться за свою жизнь, удерживает их от принятия решения о переезде в другое место и препятствуют гуманитарному доступу к подмандатным лицам, а также доставке гуманитарных грузов, ограничивая тем самым возможности для защиты и чрезвычайной помощи. На протяжении прошедшего года УВКБ неоднократно отмечало, что милитаризация лагерей для беженцев, вооруженные нападения на поселения беженцев или ВПЛ и другие виды нагнетания напряженности в районах проживания беженцев подрывают безопасность затронутого населения, а также поддержку принципов гуманитарной работы и института убежища со стороны общества в целом.

6. Поддержка со стороны миротворцев зачастую имеет решающее значение для безопасного проведения гуманитарной работы и гарантирования физической безопасности беженцев и ВПЛ, а также для сохранения гражданского и гуманитарного характера лагерей. Так, присутствие миротворцев в восточном Чаде помогло противодействовать нападениям на лагеря беженцев, вербовке в них боевиков, особенно детей, и снизить угрозу бандитизма и сексуального насилия. В ситуациях, когда в мандат миротворческой миссии входит элемент "защита гражданского населения", УВКБ как головное учреждение по комплексу глобальной защиты, Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) и

другие партнеры тесно сотрудничали в деле координации стратегий по защите во избежание дублирования. Кроме того, УВКБ оказывает ДОПМ помощь в обобщении "наилучших видов практики" при проведении совместной работы по обеспечению защиты, как это имеет место в Демократической Республике Конго, где Миссией Организации Объединенных Наций (МООНДРК) была опубликована брошюра с рекомендациями для личного состава по поводу действий в определенных ситуациях, связанных с защитой беженцев.

7. Вместе с тем, направление миротворческих сил – не панацея. Лишь только восстановление эффективных национальных и местных систем защиты позволяет пострадавшему населению вернуться в свои дома в условиях безопасности и при соблюдении достоинства и создать стабильное общество. Кроме того, чем больше организаций полагаются на поддержку военных для проведения чрезвычайных операций, тем больше риск восприятия гуманитарных работников в качестве ангажированной стороны конфликта, что дополнительно повышает опасность гуманитарной работы. Гуманитарные работники могут становиться жертвами целенаправленных или произвольных актов насилия. В 2009 году УВКБ, его партнеры и другие учреждения Организации Объединенных Наций понесли многочисленные потери во многих частях мира.

8. УВКБ всегда подчеркивало необходимость сохранения у Управления способности проводить свою работу вне зависимости от политических повесток дня и в соответствии с основными принципами гуманитарных действий, а именно: нейтралитетом и беспристрастностью. Отсутствие безопасности в некоторых странах по-прежнему ограничивало способность Управления и его партнеров эффективно осуществлять гуманитарные операции и получать доступ к подмандатным лицам. В некоторых ситуациях к негативным последствиям приводил излишний акцент на национальный суверенитет, дополнительно усугубляя страдания населения. Ограничения на деятельность гуманитарных организаций, высылка ключевых сотрудников или ограничения на выдачу им виз и приостановка важнейшей работы по оказанию помощи ограничивали возможности для оказания помощи в ряде операций.

9. В ответ на это УВКБ создало постоянный Руководящий комитет по вопросам безопасности для анализа условий безопасности при проведении основных операций и представления рекомендаций по поводу укрепления мер реагирования на существующие угрозы. Кроме того, Управление попыталось укрепить свой потенциал сбора информации, подготовку кадров и правила взаимодействия своего персонала и персонала своих партнеров. Несмотря на все эти ограничения, УВКБ удавалось отыскивать новаторские способы дальнейшего оказания услуг подмандатным лицам.

10. Широко распространенное сексуальное и гендерное насилие (СГН) остается характерной особенностью многих конфликтов. Наряду с жестокостью по отношению к детям во время вооруженных конфликтов, СГН все шире признается как проблема безопасности общемирового масштаба. Об этом свидетельствует назначение в 2010 году Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Проблема СГН поставила УВКБ и других партнеров в тяжелейшие условия, при которых продолжать важные гуманитарные программы и гарантировать безопасность персонала и перемещенных лиц становится все сложнее. УВКБ включило комплексные стратегии по борьбе против СГН в свою деятельность в области обеспечения защиты, медицинской помощи, доступа к психосоциальному консультированию и правосудию, источников средств к существованию, укрепления местного самоуправления и поиска долгосрочных решений. Так, в Южном Су-

дане УВКБ начало проведение межведомственного исследования масштабов СГН, чтобы содействовать созданию соответствующей законодательной базы и разработке межведомственной стратегии предотвращения насилия и борьбы с ним.

11. Важной темой остается принятие более систематических действий и улучшение сбора информации о случаях сексуального насилия и тенденциях. Проект Информационной системы по гендерному насилию, который осуществляется по инициативе Международного комитета спасения (МКС), УВКБ и Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА), позволил всем гуманитарным организациям на местах получить полезный инструмент для систематического, безопасного и этического сбора и анализа данных. Проект был запущен на экспериментальной основе в Кении, Тайланде и Уганде, продемонстрировав свою полезность для сбора в едином формате информации об инцидентах, получения актуальной статистической информации и разработки на ее основе действенных мер реагирования.

III. Пространство в области

12. Люди, спасающиеся от преследований, вооруженных конфликтов, широкомасштабного насилия и массовых нарушений прав человека, в первую очередь озабочены тем, чтобы найти для себя безопасное место для жизни и избежать ситуации, при которой они вынуждены возвращаться туда, где их жизнь или свобода находятся под угрозой. Составители Конвенции о статусе беженцев 1951 года, бывшие прямыми свидетелями массового перемещения европейских беженцев во время второй мировой войны, учли в своей работе эту основополагающую необходимость обеспечения безопасности и стабильности. Именно поэтому в Конвенции, являющейся краеугольным камнем международного беженского права, они уделили первостепенное внимание не только защите от массового выдворения, но и ряду практических прав, которые должны быть предоставлены беженцам, чтобы вернуть свою жизнь в нормальное русло: образование для детей, удостоверение личности и проездные документы, право на труд и профессиональную деятельность, а также доступ к правосудию.

13. Несмотря на существование этого всеобъемлющего и общепринятого правового акта по защите беженцев, в ряде стран и регионов он по-прежнему не соблюдается. В некоторых местах это происходит из-за того, что государство еще не стало участником соответствующих международных договоров о беженцах - хотя это обстоятельство не мешало предоставлению некоторыми такими государствами защиты беженцам. В других местах это вызвано такими причинами, как нехватка ресурсов, ограниченные возможности или отсутствие понимания или готовности отразить международные обязательства во внутреннем праве.

14. В странах, где системы убежища еще не созданы или пока еще не являются в полной мере функциональными или справедливыми (на данный момент свыше 50 стран), основу для защиты и помощи по-прежнему обеспечивает деятельность УВКБ по определению статуса беженца (ОСБ). Хотя в 2009 году Управление приняло решения по 66 000 ходатайств, ОСБ - это ресурсоемкая деятельность, требующая специальных навыков и знаний. Число заявлений, ежегодно получаемых УВКБ, намного превышает возможности Управления по их обработке. Этим объясняется большое количество нерассмотренных дел. Управление стремится укрепить свой потенциал ОСБ с помощью обучения, консультаций и оперативной поддержки, и в 2009 году оно расширило свои

партнерства с Советом по делам иммигрантов и беженцев Канады и Управлением по вопросам защиты беженцев и апатридов Франции, которые предоставляют своих экспертов по ОСБ для операций.

15. УВКБ продолжает оказывать правительствам методологическую и консультативную помощь по процедурным и практическим вопросам и сотрудничать с правительствами в деле укрепления создаваемых систем убежища, в том числе с помощью подготовки кадров, перевода и продвижения законов и других документов. Министерство юстиции Марокко вместе с судебным ведомством, правоохранительными органами и УВКБ осуществили успешную информационно-пропагандистскую программу по вопросам беженского права. В Израиле Управление приняло участие в организации шестинедельных курсов для служащих Министерства внутренних дел, которому теперь поручено рассмотрение просьб о предоставлении убежища после передачи функций по ОСБ правительству в 2009 году. В Саудовской Аравии Верховный комиссар издал брошюру, посвященную влиянию шариата на современное международное право беженцев, в качестве важного информационно-разъяснительного материала, ориентированного на весь регион. В Азии создание Межправительственной комиссии по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) станет новым механизмом, призванным содействовать построению и укреплению системы защиты в странах АСЕАН. На американском континенте УВКБ провело первый семинар для сотрудников государственных комиссий по делам беженцев из государств Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР).

16. Гарантиям качества отводится центральное место во всестороннем сопоставительном анализе степени включения ключевых положений Директивы Европейского Союза о процедурах убежища в национальное законодательство двенадцати государств – членом Европейского союза. УВКБ пришло к выводу о том, что гармонизации законодательства или практики достигнуть пока еще не удалось из-за широких дискреционных полномочий и исключений, допускаемых Директивой, а также из-за различий в интерпретации и применении многих статей. Необходимо приложить дальнейшие усилия для усовершенствования стандартов и обеспечения справедливого и эффективного применения процедур убежища на всей территории Европейского союза.

17. Подход с позиций учета возрастных и гендерных аспектов и многообразия (УВГМ), который применяется ко всем категориям подмандатных лиц, по-прежнему используется отделениями на местах при разработке стандартов и укреплении защиты лиц, подвергающихся повышенному риску. К одной из таких категорий относятся люди с ограниченными возможностями. В различных странах, включая Кению, Сирийскую Арабскую Республику и Йемен, УВКБ и его партнеры выступили с инициативами по вовлечению людей с ограниченными возможностями в программы обеспечения источников средств к существованию и по развитию общинных информационно-пропагандистских программ, консультационной работы, расширению доступа к медицинским услугам и профессионально-техническому образованию. Благодаря партисипаторным оценкам УВКБ смогло выявить и решить несколько проблем: повысить уровень посещаемости школ в Объединенной Республике Танзании, организовать борьбу против наркомании и токсикомании среди детей в Непале, принять меры по защите коренных народов Колумбии, которые находятся под угрозой исчезновения. В Бенине Управление провело обследование "качества обслуживания клиентов", которое помогло существенно улучшить работу местных служб приема и консультаций. В рамках этой же работы была издана Инструкция по рассмотрению ходатайств о предоставлении статуса беженца на основании ка-

лечащих операций на женских половых органах и Руководство по международной защите относительно предоставления убежища для детей.

18. Последовательной и правильной интерпретации и применению соответствующих стандартов способствовали и принятые в течение года судебные решения, благодаря которым зачастую удавалось восполнить недостаток защиты в ситуациях, когда административные механизмы не срабатывают. В различных странах и региональных юрисдикциях УВКБ продолжало сотрудничать с правовым сообществом, в том числе с органами юстиции, оказывая помощь органам по правовым вопросам, укрепляя их возможности и вступая в дела, рассматриваемые в национальных судах. УВКБ выступило с заявлениями по поводу судебных дел об убежище, находящихся на рассмотрении Суда Европейского союза, а Европейский суд по правам человека предложил УВКБ представить свои соображения по вопросам убежища и связанным с ними нормам беженского права.

19. Наглядным свидетельством сохранения пробелов в защите в прошедшем году стали случаи массового выдворения, которое часто осуществляется в тайне от общественности под видом добровольного возвращения или маскируется при помощи таких новоявленных терминов, как "неформальная депортация", вкуче с длинными сроками ожидания регистрации и надлежащего рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. УВКБ также отметило случаи, когда изъятия в системах убежища приводили к последующему выдворению, иногда в форме принудительного возвращения в страну происхождения. В некоторых случаях беженцы, ожидающие срочного переселения, внезапно исчезали. В других случаях УВКБ удалось предотвратить массовое выдворение путем официальных и неофициальных обращений к соответствующим властям или использования правозащитных механизмов. В случае массового выдворения статус беженца не теряет свое действие, и на Управлении по-прежнему лежит ответственность за контроль за положением и защиту соответствующих лиц

IV. Урбанизация

20. Сложная картина, образованная отсутствием безопасности вместе с юридическими или институциональными проблемами, о которых говорилось выше, усугубляется тем, что подмандатные УВКБ лица все чаще мигрируют в городские районы или селятся в них. Это объясняется поиском безопасного места для жизни и стремлением улучшить свои экономические и социальные перспективы. Если некоторым беженцам благодаря этому действительно удастся улучшить свою жизнь, другие по прибытии в города часто попадают в тяжелую и враждебную среду и поиск решения для них зачастую представляет собой трудноразрешимую задачу.

21. В ходе организованного Верховным комиссаром в 2009 году Диалога по задачам в области защиты, который был непосредственно посвящен "задачам защиты подмандатных лиц в городских условиях", было признано: урбанизация неотвратима. По оценкам, в городских районах проживает 5 млн. подмандатных УВКБ беженцев и еще много миллионов внутренне перемещенных лиц. В городах и принимающих общинах очень редко с пониманием относятся к их проблемам и трудностям. Многие предпочитают не регистрироваться и избегать контактов с властями из страха преследования, дискриминации или угроз физической безопасности; другие не имеют возможности встать на учет. Беженцы могут опасаться арестов, задержаний и массового выдворения. Не имея надлежащих документов, они могут становиться жертвами злоупотреблений, включая

эксплуатацию и принудительное выселение, и испытывать трудности при пользовании основополагающими услугами. Беженцы и перемещенные лица часто живут в переполненных трущобах или временных поселениях и не имеют возможности зарабатывать себе на жизнь. Они часто вынуждены трудиться в неформальном секторе экономики, где они зачастую подвергаются эксплуатации в ее различных формах.

22. В сентябре 2009 года УВКБ опубликовало новую стратегию по вопросам городских беженцев в качестве руководства для отделений при работе в городских условиях. Признавая, что эта стратегия должна соответствовать национальной правовой и политической базе, она преследует цель содействия прогрессивному развитию этой базы путем поощрения прав, благосостояния и самообеспеченности беженцев в городских районах. Стратегия применяется в городах всего мира. Но при этом в контексте последующей деятельности в связи с диалогом Верховного комиссара УВКБ отобрало семь "пилотных районов", где будет вестись тщательный контроль за осуществлением стратегии, будут рассматриваться возникающие при этом проблемы и обобщаться наиболее удачные уроки и примеры, которые можно было бы использовать в других местах.

23. Прочные и новаторские партнерства с властями (на национальном и местном уровнях), а также общинными и профессиональными организациями имеют в этом контексте огромное значение. В рамках подготовки к диалогу УВКБ широко взаимодействовало с рядом организаций, включая другие учреждения Организации Объединенных Наций, межправительственные организации и НПО. УВКБ также активно участвовало в работе Целевой группы Межучрежденческого постоянного комитета по решению гуманитарных проблем в городских районах под председательством ООН-Хабитат. Как показал предварительный доклад Целевой группы, представленный в ноябре 2009 года, опыт и уровень понимания проблем среди различных гуманитарных организаций и учреждений по вопросам развития сильно различается, и часто они испытывают нехватку специализированных инструментов и подходов. УВКБ и Союз городов, являющийся глобальной коалицией муниципальных органов и партнеров по вопросам развития, провели предварительное исследование по проблеме городского перемещения, в котором выявлены потенциальные области сотрудничества. Результаты этого исследования будут опубликованы в середине 2010 года. В Латинской Америке была принята рамочная программа, конкретно ориентированная на удовлетворение потребностей городских беженцев. Инициатива "Города солидарности", составляющая часть Плана действий, принятого в Мехико, была преобразована в платформу для активного взаимодействия властей свыше 25 населенных пунктов в целях приема прибывающих в города беженцев и оказания им помощи.

24. Вне всяких сомнений, глобальный экономический кризис дополнительно затруднил жизнь в городах. Были сокращены рабочие места, урезаны пособия и отмечался рост ксенофобии. В числе положительных сдвигов можно упомянуть программы микрокредитования, которые доказали свою успешность в оказании помощи беженцам в городах, как это, например, имело место в Бенине, Гамбии и Того. В Коста-Рике план микрокредитования и проект "Casa de Derechos" ("Дом прав") содействовали укреплению защиты и самообеспеченности семей беженцев. Во многих странах помощь УВКБ была ориентирована на размещение ВПЛ и создание для них источников дохода. Управление также поддержало правительства в их усилиях по созданию приемлемых условий жизни для ВПЛ в коллективных приемниках. В рамках всех этих усилий первоочередное внимание уделяется повышению устойчивости и самообеспеченности семей и отдельных беженцев.

25. Важная рекомендация, принятая по итогам организованного в 2009 году Диалога Верховного комиссара, касалась необходимости разработки общинных подходов к оказанию помощи и обеспечению защиты подмандатных лиц в городах. Создание параллельных структур для оказания услуг и помощи, особенно в вопросах размещения, образования и здравоохранения, не только сопряжено с высокими расходами, но может провоцировать вражду и антагонизм по отношению к подмандатным лицам. Исходя из этого, гуманитарным организациям и организациям по вопросам развития рекомендовано строить работу таким образом, чтобы от нее выигрывали не только перемещенные лица, но и принимающие общины, и она содействовала устойчивости и сплоченности местных общин. Укрепление потенциала местных общин приносит огромную пользу, повышая самообеспеченность, расширяя доступ к образованию и здравоохранению, а также стимулируя развитие местной экономики. УВКБ выражает глубокую признательность за щедрость, солидарность и готовность к совместному несению бремени, каждодневно проявляемые местными властями и общинами, в том числе теми из них, кто на протяжении многих десятилетий принимают у себя миллионы беженцев.

26. Во многих городах всего мира беженцы и просители убежища сталкиваются с нетерпимостью, насилием, эксплуатацией, дискриминацией и ксенофобией. Важно противодействовать этим негативным явлениям и получить прямой выход на местные общины, чтобы развеять имеющиеся у них страхи и сомнения. Например, в Южной Африке были заключены практические договоренности между полицией и УВКБ для обеспечения оперативного реагирования на проявления насилия и налаживания диалога между местными общинами, перемещенными лицами и властями. В Коста-Рике молодые беженцы приняли участие в проекте УВКБ, призванном повысить степень осведомленности о беженцах и противодействовать ксенофобии в школах. В Мексике опыт распространения публикации о борьбе против дискриминации в отношении беженцев, которая была подготовлена в сотрудничестве с Национальной комиссией по предотвращению дискриминации, оказался настолько успешным, что эта публикация была переведена на арабский язык и приспособлена для использования в Алжире. В декабре 2009 года УВКБ выпустило инструкцию по вопросам борьбы против расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, в которой содержались рекомендации о том, как следует предотвращать и уменьшать дискриминацию, затрагивающую подмандатных УВКБ лиц. Это пример тех дополнительных руководящих указаний, которые разрабатываются в целях укрепления работы по реализации принятой в сентябре 2009 года политики по вопросам городских беженцев. Поскольку борьба против расизма и ксенофобии намного шире мандата УВКБ, Управление сотрудничает в этой области, в частности, с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, а также Управлением по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (УДИПЧ ОБСЕ) для решения этих и других связанных с ними проблем в области прав человека.

27. Низкие уровни помощи, высокая стоимость жизни и большие различия в уровнях дохода между принимающими общинами и перемещенными лицами относятся к числу факторов, способствующих сексуальной эксплуатации. Как известно, секс-индустрия подвергает женщин и девушек особому риску насилия как со стороны частных лиц, так и со стороны сотрудников органов правопорядка, которые должны были бы их защищать. УВКБ борется против сексуальной эксплуатации, в частности путем выработки рекомендаций о переселе-

нии ее жертв по категории женщин, подвергающихся особому риску; путем предоставления им возможности найти себе другие способы для заработка; пропаганды безопасного секса; и раннего выявления и защиты детей, подвергающихся повышенному риску.

28. Дети и подростки сталкиваются с дополнительными рисками, особенно в городах, из-за высокого уровня преступности и наркомании. Существует повышенный риск для несопровождаемых или разлученных детей из-за отсутствия родственных сетей поддержки и защиты и ограниченного доступа к образованию. Зачастую они оказываются брошенными на произвол судьбы, что дополнительно усиливает для них риск стать жертвами эксплуатации и посягательств. В качестве позитивного сдвига можно отметить, что в рамках 20 операций УВКБ было сообщено об увеличении показателя зачисления детей-беженцев в городские школы, в том числе в Бангладеш и Малайзии. УВКБ также продолжает добиваться, хотя и с ограниченным успехом, включения детей-беженцев на недискриминационных условиях в национальные системы защиты детей.

29. Насилие со стороны преступных банд – преимущественно городское явление – также представляет собой растущую проблему, вызывая растущий поток просителей убежища на американском континенте, где с ходатайствами о предоставлении убежища часто обращаются молодые люди, опасющиеся преследования со стороны бандитов. В Мексике и Коста-Рике некоторые из таких ходатайств о предоставлении статуса беженца были признаны обоснованными. В марте 2010 года УВКБ выпустило Инструкцию по вопросам рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца жертвам организованной преступности с целью оказания помощи компетентным органам в рассмотрении таких заявлений и обеспечения последовательного толкования определения беженца.

V. Международная защита и смешанная миграция

30. Люди переезжают в другие страны в поисках безопасности, благосостояния или и того, и другого. Каждый год десятки тысяч людей, рискуя жизнью, отправляются в опасное путешествие через враждебные территории или штормовые воды. При этом многие из них гибнут; другие становятся жертвами бессовестных контрабандистов. Огромные суммы денег выплачиваются контрабандистам, например, за организацию опасных горных переходов или морских переправ в переполненных лодках, которые не приспособлены для таких путешествий и где отсутствуют необходимые средства спасения или провизия.

31. Традиционные механизмы пограничного контроля также слишком часто не признают и не учитывают потребности в защите подмандатных лиц, перемешанных с людьми, которым, в отличие от беженцев, возвращение домой ничем не угрожает, даже если они не хотят возвращаться. Происходит лавинообразный рост пограничных проверок на море, которые зачастую проводятся без соблюдения официально установленных правил. Зоны морских проверок и спасательных операций на море становятся новым местом принятия решений о том, можно ли разрешить высадку на берег людей в лодках. УВКБ зарегистрировало многочисленные случаи перехвата в открытом море просителей убежища и/или мигрантов, при которых не проводилось надлежащей проверки потребности этих людей в защите. Особенно серьезный характер носят примеры "отправки назад" в небезопасные страны, которые не являются участниками Конвенции 1951 года. Такого рода практика в сочетании с отсутствием адекват-

ной системы защиты в принимающем государстве подвергает беженцев большому риску.

32. Мнение о том, что проблемы нерегулярной миграции неразрешимы и что мигранты на каждом шагу злоупотребляют системами убежища, оказывает свое влияние на охрану государственных границ, на прием, оказываемый в стране иностранцам, и на признание просьб об убежище обоснованными или сфальсифицированными. Просматривается явная тенденция к принятию законов, направленных на сдерживание и криминализацию просителей убежища, которые прибыли без документов или просрочили свои визы. С другой стороны, в качестве позитивного сдвига можно отметить отмену ограничений на въезд в Соединенные Штаты Америки и Китай людей, инфицированных ВИЧ. Несмотря на неизменное признание УВКБ законного права государства контролировать иммиграцию, а также въезд в свою страну, пребывание в ней и выдворение из нее мигрантов, Управление в равной степени подчеркивало необходимость создания механизмов, которые гибко учитывают интересы лиц, добивающихся международной защиты. УВКБ и партнеры по-прежнему призывали государства создавать на границе механизмы, позволяющие лицам, ищущим защиту, получить доступ к территории и процедурам убежища. Так, с рядом стран Центральной и Восточной Европы были заключены трехсторонние соглашения с участием УВКБ и партнерских организаций по вопросам пограничного контроля. УВКБ по-прежнему активно участвовало в обсуждении процедур обращения с людьми, перехваченными или спасенными на море.

33. Одной из основных задач для УВКБ остается оказание странам помощи в развитии их миграционных систем и политики, учитывающих интересы защиты. План действий из 10 пунктов, касающийся защиты беженцев и смешанной миграции стал важным стратегическим инструментом планирования. В июне 2009 года УВКБ опубликовало подборку примерно 150 практических примеров из 55 стран, в которой рассказывается об успешных операциях, вдохновленных этим планом. Региональная конференция по защите беженцев и международной миграции, которая состоялась в Коста-Рике в ноябре 2009 года, стала еще одной возможностью обсудить основные проблемы защиты в контексте сложных смешанных потоков миграции в регионе и наметить необходимые решения. Кроме того, в июле и декабре 2009 года было проведено два совещания экспертов, позволивших укрепить стратегические партнерства и разработать отсеивающий вопросник, позволяющий выявлять лиц с особыми нуждами в контексте смешанной миграции.

34. УВКБ приветствовало принятие в ряде стран мер и законов по борьбе с нелегальным провозом людей. Управление также продолжило работу по информированию общественности о возможной необходимости защиты жертв незаконной торговли людьми как беженцев и принял меры для обеспечения надлежащего выявления среди них лиц, ищущих убежище, оказания им помощи и предоставления доступа к соответствующим процедурам. УВКБ, к примеру, активно участвовало в пропагандистской работе в ряде регионов, с целью гарантировать, чтобы законы и политика государств по борьбе против торговли людьми учитывали интересы защиты и предусматривали надлежащие механизмы взаимодействия между правоохранительными органами и органами по вопросам убежища. С этой целью УВКБ и Международная организация по миграции (МОМ) закончили и распространили в конце 2009 года Совместную матрицу стандартных оперативных процедур защиты жертв торговли. После этого было проведено три рабочих совещания с участием сотрудников МОМ и УВКБ в Аддис-Абебе, Боготе и Маракеше для укрепления межучрежденческого сотрудничества и координации в этой области. Генеральная Ассамблея Организа-

ции американских государств приняла резолюцию, призвавшую государства-члены изучить возможную связь между торговлей людьми и международной защитой беженцев и побуждающую их обеспечить защиту беженцев или другие формы дополнительной защиты для жертв торговли людьми. В марте 2010 года Африканский союз организовал рабочее совещание для обсуждения эффективных способов совместной работы, сотрудничества и взаимодействия среди стран-участниц, региональных экономических сообществ и партнеров в интересах борьбы с торговлей людьми в Африке; для ознакомления государств с планом действий по борьбе с нелегальной торговлей; а также для запуска кампании по повышению осведомленности граждан.

35. Переход несопровождаемых и разлученных детей через границу становится растущей проблемой, вызывающей озабоченность во всем мире. Таких детей часто задерживают за незаконное пересечение границы или за использование поддельных документов. Слишком часто при этом детям не предоставляют понятную им информацию, квалифицированных опекунов, доступа к процедурам убежища и центрам по приему. Более того, отсутствует эффективный порядок определения их возраста.

36. Поэтому дети в смешанных миграционных потоках часто оказываются не в состоянии ходатайствовать о предоставлении убежища и могут оставаться незарегистрированными. Реагирование на масштабную и сложную проблему несопровождаемых и разлученных детей в смешанных миграционных потоках превышает возможности, силы и экспертный потенциал любой отдельно взятой организации и требует межведомственного сотрудничества и партнерств с правительствами соответствующих стран происхождения, транзита и назначения. В этой связи УВКБ, Детский Фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и МОМ создали рабочую группу, чтобы разработать совместную стратегию укрепления защиты детей при смешанной миграции.

37. В Европе общее количество несопровождаемых и разлученных детей, ищущих убежища, немного увеличилось в 2009 году, составив 15 000 человек, среди которых свыше 40% прибыло из Афганистана. Были проведены исследования, в том числе при помощи УВКБ, чтобы выяснить, что это за дети, откуда они происходят и какие мотивы побудили их выехать в Европу. Правительства многих европейских стран предпринимают меры по депортации детей, у которых нет необходимости в международной защите. УВКБ старается обеспечить, чтобы соглашения о возвращении включали в себя такие гарантии, как определение наилучших интересов (ОНИ), поиск родственников, качественный долгосрочный присмотр по возвращении.

38. Задержание беженцев и просителей убежища остается проблемой, особенно когда для этого нет исключительных оснований; когда УВКБ или его партнерам отказано в доступе к местам содержания; или когда условия не отвечают необходимым стандартам. Так, например, нередки случаи их содержания в условиях, похожих на тюремные, включая использование наручников, содержание с завязанными глазами и в кандалах.

39. В числе положительных сдвигов можно отметить разработку в некоторых странах мер по недопущению задержания семей с детьми, открытию доступа к местам задержания; строительству отдельных приемников для иммигрантов вместо их содержания в пенитенциарных учреждениях и выпуску новых руководящих указаний, благоприятно сказывающихся на положении просителей убежища и беженцев.

40. Для решения проблемы необоснованных задержаний УВКБ активно настаивает на использовании эффективных альтернатив задержанию. Всемирный обзор альтернатив задержанию, использующихся в ряде стран, который был проведен Международной коалицией по защите прав задержанных, выявил, что использование таких альтернатив, особенно по отношению к уязвимым людям и детям, принесло положительные результаты. Благодаря соблюдению прав мигрантов, уважению достоинства и обеспечению благосостояния просителей убежища и мигрантов выросли показатели добровольного возвращения и сократилось число лиц, скрывающихся от властей. Чтобы содействовать более широкому использованию таких альтернатив в Восточной Азии, УВКБ совместно с правительством Республики Корея организовали в апреле 2010 года субрегиональное совещание за круглым столом по альтернативам задержанию.

VI. Урегулирование затяжных кризисов и отыскание долговременных решений

41. Оказавшись в лагерях и принимающих общинах, многие беженцы и внутренне перемещенные лица живут в них долгие годы без каких-либо перспектив отыскания долговременного решения. УВКБ продолжило осуществление всесторонних стратегий по поиску окончательного выхода из затянувшихся кризисов. С этой целью УВКБ продвигало идею добровольной репатриации для одних ситуаций, а в других ситуациях искал альтернативные решения и меры, чтобы обеспечить дальнейшую защиту беженцев, которые не имеют возможности возвратиться домой. Управление приветствовало принятие Заключения по затяжным беженским ситуациям Исполнительным комитетом в 2009 году. УВКБ также разработало Глобальный план действий по затяжным ситуациям, в котором подчеркивается необходимость предоставления помощи и нахождения прочных решений в духе международного сотрудничества, солидарности и совместного несения бремени. Управление также приняло участие в разработке доклада "Забытые люди Европы: защита прав человека давно перемещенных лиц", который был издан Парламентской ассамблеей Совета Европы. Доклад содержит ценные рекомендации для государств-членов.

42. Чтобы облегчить бремя, налагаемое продолжительным пребыванием большого числа беженцев, УВКБ вместе с правительствами и международным сообществом добивалось улучшения средств и услуг, доступных в этих районах, и создания возможностей для развития, сокращая тем самым зависимость и повышая шансы перехода к самообеспеченности. Например, в Бангладеш УВКБ завершило всестороннее профилирование всех беженцев в лагерях с использованием методики оценки повышенного риска для систематического выявления лиц с особыми потребностями, а также сбора информации об уровне образования и профессиональных навыков, с тем чтобы лучше организовать работу по трудоустройству перемещенных лиц и выявлению тех из них, кто нуждается в переселении. Ряд инициатив был направлен на оказание помощи районам приема и размещения беженцев, включая закрытие лагерей и восстановление в Эфиопии и Уганде; Программу для районов приема и размещения беженцев (РАХА) в Пакистане; и "стратегию связи", осуществление которой было начато в Непале. В контексте нескольких основных затянувшихся кризисов и городских операций, в том числе в Армении, Бангладеш, Бурунди, восточных районах Судана, Египте, Зимбабве, Индии, Иордании, Йемене, Малайзии, Сенегале и Сирийской Арабской Республике, были приняты стратегии по самообеспеченности и расширению собственного потенциала. Осуществляемая под руководством помощника Верховного комиссара по вопросам защиты деятель-

ность по расширению прав и возможностей женщин и девушек проводится при поддержке организации "Инициатива женщин, играющих ведущую роль в обеспечении средств к существованию". Несколько пилотных проектов, осуществленных в 2009 году, были направлены на расширение возможностей для дистанционного обучения, профессионально-технической подготовки и общинного доступа к технологиям. Несмотря на большой прогресс, достигнутый на протяжении ряда лет, доступ к образованию и зачисление детей в школы остается одной из основных проблем в ситуациях затянувшихся кризисов. В общем и целом показатели зачисления детей в начальную школу увеличились в рамках десяти операций в лагерях беженцев, в том числе в Дадабе в Кении и в восточных районах Судана.

43. Реальную проблему для многих беженцев и перемещенных лиц слишком часто порождает не забота о безопасности и стабильности, а страхи оказаться изгоем в своей собственной стране или на чужбине. Хотя некоторым удалось вернуться домой, возвращению в условиях безопасности и с соблюдением достоинства мешает отсутствие безопасности и стабильности, а также отсутствие средств для жизни. Во многих странах успешному возвращению и реинтеграции препятствовали прекращение или срыв мирных процессов, непроведение работ по разминированию, отсутствие регистрации, недостаточные возможности по размещению и отсутствие услуг и условий для нормальной жизни. Главное – обеспечить репатриантам такие же условия, что и у других граждан, для удовлетворения основных потребностей, включая потребности в области здравоохранения, образования, водоснабжения и продовольственной безопасности. Во многих операциях УВКБ и его партнеры поддерживали реинтеграцию, осуществляя защитный мониторинг и осуществляя программы, в том числе по выделению сельскохозяйственных угодий и распределению сельхозтоваров, созданию товариществ, организации водоснабжения и осуществлению проектов "работа за еду".

44. На оперативном уровне УВКБ продолжало изыскивать возможности для репатриации и реинтеграции, в частности в Афганистане, Бурунди и южных районах Судана. Например, при поддержке УВКБ была осуществлена репатриация порядка 54 000 афганцев и свыше 19 000 мавританских беженцев возвратились домой из Сенегала. В свои дома в провинцию Катанга в Демократической Республике Конго вернулись примерно 17 000 беженцев из Замбии, а также порядка 330 000 суданских беженцев, что составляет примерно 80% от зарегистрированного числа беженцев в соседних странах убежища. После окончания вооруженного конфликта в Шри-Ланке в мае 2009 года УВКБ продолжало предоставлять поддержку правительству в разминировании и оказало помощь для организации устойчивой реинтеграции беженцев. Ключом к решению проблемы перемещения шриланкийцев в своей стране и за ее пределы служит прогресс в реконструкции и примирении. В Ираке деятельность УВКБ проводилась в рамках Межучрежденческого плана гуманитарных действий для Ирака (МПУГДИ), который призван помочь иракскому правительству создать условия для возвращения беженцев и ВПЛ. Несмотря на эти успехи, в 2009 году удалось добиться возвращения домой только одной четверти миллиона беженцев, что является самым низким показателем за два десятилетия.

45. Беженцы вносят очень действенный и позитивный вклад в общества, которые предоставили им убежище, часто выступая в качестве источника необходимой рабочей силы и востребованных профессиональных навыков на рынке труда. Несмотря на это, сочетание социальных и политических факторов, часто вместе с экономическими проблемами в принимающих странах, делало достижение цели полной самообеспеченности в странах убежища трудноразрешимой

задачей во многих частях мира. В этой связи нельзя недооценивать масштаб и тяжесть бремени, которое ложится на плечи принимающих стран в развивающемся мире. Например, Исламская Республика Иран и Пакистан уже в течение нескольких десятилетий принимают у себя миллионы афганских беженцев. Хотя добровольная репатриация остается наиболее желательным решением для афганцев, находящихся в Исламской Республике Иран, УВКБ и правительство изучают новые инициативы, направленные на разработку стратегии создания для них устойчивых источников дохода, пока они остаются в этой стране. Аналогично этому Пакистан разрешил 1,7 млн. зарегистрированным афганцам оставаться в стране еще на протяжении по крайней мере трех лет параллельно с продолжающимися процессами добровольной репатриации и осуществлением дополнительных инвестиций на благо принимающих общин.

46. В Африке, главным образом в Объединенной Республике Танзания, где было натурализовано 162 000 бурундийцев, интеграция на местах превратилась в действенное решение для беженцев. Региональные договоры, такие как Протокол о свободном передвижении лиц и о праве на жительство и регистрацию Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), служат важными механизмами расширения возможностей для местного расселения.

47. Несмотря на успехи УВКБ и государств, которые выразились в том, что количество возвращений за последние пять лет более чем удвоилось (с 42 000 в 2004 году до более 84 000 в 2009 году), растет спрос на переселение, что приводит к росту разрыва между потребностями и имеющимися возможностями. По оценке УВКБ, примерно 203 000 человек будут нуждаться в переселении в 2010 году, в то время как имеющийся потенциал переселения, скорее всего, не достигнет и половины от этой цифры. В 2009 году УВКБ подало на переселение кандидатуры примерно 128 000 человек.

48. Меры, которые принимает Управление для того, чтобы преодолеть этот разрыв между потребностями и возможностями в области переселения, включают в себя стимулирование большего числа стран к созданию программ переселения или рассмотрению направляемых УВКБ кандидатур для переселения, а также работу с существующими странами переселения, с тем чтобы расширить принимаемые ими контингенты и обеспечить, чтобы имеющиеся потребности и ходатайства о переселении рассматривались в первоочередном порядке.

49. В настоящее время места для переселения предоставляются в 21 стране мира. УВКБ будет и далее изучать дополнительные возможности по переселению беженцев в другие страны. Усилия Европейской комиссии по созданию Совместной программы переселения Европейского союза дополнительно расширят потенциал участия государств – членов Европейского союза в мероприятиях по переселению как средстве обеспечения защиты и совместного несения бремени. Между тем, в Филиппинах, Румынии и Словакии были созданы транзитные эвакуационные центры для последующего переселения лиц, остро нуждающихся в защите. Механизмы транзитной эвакуации помогают восполнить нехватку мест для переселения срочно нуждающихся в этом беженцев.

50. Некоторые критерии переселения, включая размер семьи, этническое происхождение и вероисповедание, или же различные препятствия, включая трудности при получении доступа к контингенту или при выдаче выездных виз, негативно сказываются на программах переселения. Бытующее в некоторых странах переселения мнение о том, что определенные группы беженцев порождают более высокие риски для безопасности по сравнению с другими группами, вместе с ограничениями, введенными некоторыми принимающими странами на

доступ беженцев к процедурам переселения в ряде ситуаций, ограничивают перспективы переселения беженцев, остро нуждающихся в защите.

51. УВКБ по-прежнему в первоочередном порядке рассматривало заявления о переселении от некоторых уязвимых групп и лиц, оказавших в ситуации тяжелого беженского кризиса. Например, по линии предусмотренной УВКБ категории женщин, подвергающимся повышенному риску, представляются рекомендации о переселении жертв сексуальной эксплуатации. Если говорить о тяжелых беженских кризисах, то с начала осуществления в первые месяцы 2008 года программы переселения более 29 000 беженцев из Бутана были переселены из Непала в третьи страны. В Таиланде осуществление с 2005 года программы переселения в третьи страны позволило переселить свыше 50 000 человек.

VII. Безгражданство

52. Точно определить подлинные размеры проблемы безгражданства в современном мире невозможно, но нет сомнений в том, что огромное количество апатридов сталкиваются с трудностями при осуществлении своих прав человека, в том числе при оформлении удостоверений личности, регистрации своих детей и получении доступа к процедурам. Поэтому продолжается работа по разработке стандартов предотвращения, сокращения безгражданства и защиты апатридов. В 2009 году два государства¹ присоединились к Конвенции 1969 года о сокращении безгражданства и два государства присоединились к Конвенции 1954 года о статусе апатридов. В Европе вступила в силу Конвенция Совета Европы о недопущении случаев безгражданства в связи с правопреемством государств. Принятие Комитетом министров Совета Европы рекомендации по гражданству детей, которая содержит широкий комплекс принципов по предотвращению и сокращению безгражданства среди детей (например, путем облегчения натурализации или регистрации всех детей, родившихся на национальной территории), стало важным шагом вперед в решении этой проблемы.

53. Несколько государств приняли позитивные меры по усовершенствованию национального законодательства, с тем чтобы обеспечить право на гражданство и тем самым сократить безгражданство. Например, в результате реформ, проведенных в Бангладеш и Зимбабве, было признано право женщин на передачу гражданства своим детям наравне с мужчинами. Вьетнам внес изменение в свое законодательство, упростив натурализацию апатридов и восстановление гражданства своими бывшими гражданами, в том числе потерявшими гражданство, когда им не удалось получить другое гражданство посредством натурализации.

54. В различных странах были улучшены системы регистрации рождений, которые имеют насущное значение для предотвращения безгражданства, путем отмены определенных требований в отношении регистрации и обеспечения регистрации детей из числа национальных меньшинств. В рамках совместного проекта УВКБ и ЮНИСЕФ в Грузии гражданам оказывалась помощь в регистрации и оформлении документов. Важность стандартных и эффективных процедур регистрации рождений и выдачи документов была вновь подтверждена в резолюции Совета по правам человека по вопросу о правах человека и произ-

¹ Лихтенштейн присоединился к обеим конвенциям о безгражданстве в сентябре 2009 года, Венгрия присоединилась к Конвенции 1961 года в мае 2009 года и Малайзия присоединилась к Конвенции 1954 года в октябре 2009 года.

вольном лишении гражданства². Призыв, который обращен к государствам в этой резолюции, имеет большое значение в силу существования лишь небольшого числа стандартов, прямо касающихся решений о гражданстве.

55. Повышение осведомленности о проблемах безгражданства и укрепление потенциала государств по их решению по-прежнему занимают центральное место в деятельности УВКБ, например в Джибути, Эфиопии и Кении. Учебно-подготовительные курсы были организованы в Европе, на Ближнем Востоке и в Африке. В таких странах, как Ирак, Непал и Украина, в рамках проектов УВКБ людям оказывалась помощь в приобретении или подтверждении гражданства. В Кот-д'Ивуаре УВКБ и его партнеры продолжили выдачу необходимых удостоверений личности людям, которые рискуют стать апатридами. Обнадеживающие региональные сдвиги можно констатировать в Центральной Азии. Кульминацией проведения регионального проекта по вопросам предотвращения, сокращения и защиты лиц без гражданства стало проведение региональной конференции в Туркменистане, организованной вместе с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). На ней представители правительств стран региона обменялись примерами наилучшей практики и обсудили ряд сохраняющихся препятствий для искоренения безгражданства в регионе.

56. В марте 2010 года УВКБ опубликовало стратегическую записку о мерах, принимаемых УВКБ для решения проблемы безгражданства. В записке изложена рамочная основа действий для решения проблемы безгражданства с упором на главные вопросы, подлежащие решению на местном уровне, которая может оказаться полезной для правительств, Организации Объединенных Наций, ее партнеров по гражданскому обществу, а также региональных организаций.

VIII. Внутреннее перемещение

57. В настоящее время примерно 26 млн. людей во всем мире перемещены в своих собственных странах из-за конфликтов и других чрезвычайных ситуаций; больше всего таких людей в Колумбии, Ираке, Пакистане и Судане. Количество лиц, оказавшихся вынужденными переселенцами из-за стихийных бедствий, еще больше. Только в 2008 году 36 млн. людей были перемещены в результате внезапных природных катаклизмов, в том числе 20 млн. из них были перемещены из-за бедствий, связанных с климатом.

58. Как отмечено в главе II настоящей записки, сокращающееся гуманитарное пространство представляет собой один из главных вызовов для деятельности УВКБ, в том числе в интересах ВПЛ. Это непропорционально сказывается на значительном большинстве ВПЛ, которые живут за пределами лагерей или коллективных центров. Для решения этой проблемы УВКБ и совместные центры защиты пытаются шире сотрудничать с местными партнерами и развивать потенциал таких местных партнеров, которые имеют доступ к подмандатным лицам. В Сомали совместным центром по решению комплекса проблем защиты в сотрудничестве с местными НПО была разработана новаторская система учета населения, благодаря которой улучшился доступ к разрозненным группам ВПЛ. В Колумбии УВКБ подготовило аналитические материалы, которые помогают организациям, участвующим в комплексе защиты, оценивать воздействие их собственной деятельности на гуманитарное пространство. Кроме того, Управление предлагает набор практических мер для обсуждения в Межучрежденческом постоянном комитете (МПК). Такие меры включают в себя улучше-

² См. A/HRC/RES/13/2, принятую без голосования 24 марта 2010 года.

ние механизмов сбора данных о количестве и местоположении ВПЛ и более широкое использование общинных сетей. Вместе с Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) УВКБ является сопредседателем рабочей группы МПК по анализу проблем, с которыми сталкиваются гуманитарные организации при обеспечении гуманитарного пространства, и выявлению мер для решения этих проблем.

59. Принятие Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке (Кампальской конвенции) на Специальном саммите глав государств и правительств Африканского союза по вопросам беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц в октябре 2009 года стало важной вехой в защите перемещенных лиц. Конвенция является первым международным договором с обязательной юридической силой, который регулирует внутреннее перемещение населения в целом регионе. К настоящему моменту 25 стран подписали эту конвенцию, а в феврале 2010 года Уганда стала первой страной, которая ее ратифицировала. УВКБ активно сотрудничает с государствами, содействуя ратификации и осуществлению Конвенции. Между тем, ввиду отсутствия какой-либо универсальной конвенции, Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны остаются главной правовой основой защиты внутренне перемещенных лиц.

60. На национальном уровне УВКБ констатировало существенную активизацию деятельности по созданию политических и нормативных рамок для регламентации положения ВПЛ. Управление по-прежнему призывало государства согласовывать свои национальные стандарты с Руководящими принципами. В этой связи УВКБ приветствовало план действий Грузии в интересах ВПЛ, который предусматривает систему подотчетности в соответствии с Руководящими принципами. В Кении УВКБ и другие участники совместного центра защиты при важной помощи со стороны Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека ВПЛ (ПГС) оказали правительству помощь в разработке такой национальной политики по ВПЛ.

61. Как ведущее учреждение по решению проблем защиты на глобальном уровне, которое, в частности, несет ответственность за действия как в сложных чрезвычайных ситуациях, так и в случае стихийных бедствий, УВКБ играло все более активную роль в деятельности по разработке стандартов. В частности, УВКБ оказало помощь ПГС при пересмотре *Рамочной основы для поиска долговременных решений в интересах ВПЛ*, с тем чтобы содействовать более широкому пониманию концепции долговременных решений для внутренне перемещенных лиц, обеспечить общее руководство по принципам и процессам достижения таких решений и оказать помощь в оценке степени их реализации. УВКБ также оказало помощь Международному Комитету Красного Креста (МККК) в подготовке *Профессиональных стандартов работы по защите, проводимой гуманитарными и правозащитными организациями в ситуациях вооруженного конфликта и другого насилия*.

62. УВКБ расширило свою работу, направленную на повышение эффективности и предсказуемости гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций, других межправительственных и неправительственных организаций, занимающихся вопросами защиты. 30 совместных центров по комплексу защиты на страновом уровне, 21 из которых возглавляется УВКБ, оказывают государствам помощь в выполнении своей ответственности по защите ВПЛ и другого затронутого населения. Например, в Колумбии деятельность УВКБ и принятый правительством страны план на 2010–2011 годы позволили укрепить текущие усилия по защите ВПЛ. Первоочередное внимание в 2009 году УВКБ

уделяло следующим вопросам: защите общин в зонах повышенного риска, поддержке работы по профилированию и регистрации земель и обеспечению эффективного участия перемещенных общин и их организаций в разработке программ помощи и других мероприятий.

63. В ситуациях стихийных бедствий проблемы защиты не столь наглядны, но тем не менее встречаются повсеместно. Они могут усугублять неравенство и затрагивать пострадавшее население в течение длительного времени после окончания кризиса. Необходимо привлекать внимание к рискам в области защиты, возникающим для внутренне перемещенных и пострадавших общин в таких ситуациях, и гарантировать адекватное реагирование со стороны международных и национальных субъектов. Хотя главную роль и ответственность по принятию мер в случае стихийных бедствий по-прежнему несут правительства, в некоторых ситуациях им требуется поддержка для координации мероприятий по защите или разработке стратегий с целью защиты потерпевших и принятия правозащитного подхода при проведении деятельности по чрезвычайной помощи и восстановлению. УВКБ продемонстрировало свою способность и готовность выполнять лидирующую роль в этой области благодаря своему глобальному присутствию, более эффективной интеграции компонента готовности к чрезвычайным ситуациям и значительному опыту в области защиты, особенно в вопросах регистрации, оформления документов и реагирования на СГН.

64. В соответствии с этим УВКБ укрепило свое лидерство в глобальных усилиях по защите в ситуациях стихийных бедствий и руководило мероприятиями по комплексу защиты при ликвидации последствий трех тайфунов, которые один за другим обрушились на Филиппины. Комплекс защиты был также задействован в Гаити после недавнего землетрясения. УВКБ оказало помощь УВКПЧ в создании руководящих структур, обеспечивающих учет защиты при проведении любой гуманитарной деятельности, особенно в связи с обеспечением жильем и распределением продовольствия, и в создании системы мониторинга для учета интересов защиты. От стихийных бедствий на Филиппинах и в Гаити больше всего пострадали горожане, в основном жители трущоб. Операции в обеих странах свидетельствовали о важности поддержания связи с местными правозащитными организациями с самых первых этапов осуществления плана чрезвычайного реагирования.

IX. Заключительные замечания

65. В этом году УВКБ исполняется 60 лет. При выполнении своей уникальной роли по обеспечению защиты и помощи для беженцев, апатридов и других подмандатных лиц Управлению приходится работать во все более сложной и напряженной обстановке. Конфликты, насилие и преследования продолжают вызывать перемещения людей. Наряду с этим в мире, в котором население растет и становится более мобильным, а в качестве стимулов к миграции выступают огромное количество социальных, экономических, политических и правовых факторов, возникают новые формы и причины перемещения. Примерами тому служат стихийные бедствия, включая землетрясения, тайфуны и наводнения или такое зачастую малозаметное явление, как засуха. В будущем перемещения населения в растущей степени будут вызываться погодными катаклизмами, экологическим ущербом, изменением климата и состоянием окружающей среды, включая сокращение ресурсов и неравный к ним доступ.

66. Рост мобильности не остановить. Люди будут перемещаться внутри страны, пересекать границы, перебираться в соседние страны в поисках безопасно-

сти, стабильности и процветания вдали от дома. Они будут отправляться в страны, где существуют огромные проблемы развития и безопасности, в страны с переходной экономикой или в транзитные страны на пути к их окончательному пункту назначения. Речь идет не о том, чтобы остановить такую миграцию, а о том, чтобы лучше решать многочисленные непростые вопросы, которые при этом возникают. В ряде случаев решение этих вопросов усложняется извечной проблемой справедливого распределения бремени и ответственности. Она дает о себе знать всегда и везде. Предоставление убежища массам беженцев и распределение бремени – это взаимосвязанные вопросы. Вероятность проявления большей солидарности с насильственно перемещенными людьми выше, когда за ней стоит солидарность между государствами. Настало время вернуться к обсуждению вопросов разделения бремени, ответственности и контуров современной защиты.

67. Помимо стремления защитить гуманитарное пространство, расширить возможности для защиты, защитить беженцев в городах и сделать возможным решение их проблем, УВКБ и его партнеры стараются и далее развивать архитектуру защиты, чтобы заполнить возникающие в ней бреши. Отыскание традиционных долгосрочных решений может стать более сложной задачей в эпоху глобальной мобильности, политической и экономической нестабильности, урбанизации и обнищания людей. Тем не менее важно работать над укреплением потенциала общин и повышением самообеспеченности при изучении новых методов работы, например путем использования каналов регулярной миграции.

68. Вынужденное перемещение, безгражданство и сложные миграционные потоки в силу своего характера, масштаба и сложности останутся важными мировыми проблемами и будут требовать принятия решительных мер. Шестидесятая годовщина УВКБ в этом году, а также шестидесятая годовщина Конвенции о статусе беженцев 1951 года и пятидесятая годовщина Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года в следующем году – это повод продвинуться вперед как в оперативном, так и в концептуальном плане. Вместе с различными государствами и партнерами УВКБ будет искать долгосрочные решения проблем всех подмандатных Управлению лиц, пытаясь устранять при этом коренные причины безгражданства и перемещения, применять новые концепции защиты, содействовать повсеместному соблюдению международных стандартов защиты, создавать союзы, формировать новые партнерства и расширять возможности общин.