



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 December 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 104 повестки дня

**Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по делам беженцев,
вопросы, касающиеся беженцев, возвращенцев
и перемещенных лиц, и гуманитарные вопросы**

Письмо постоянных представителей Норвегии и Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 21 ноября 2002 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

По поручению наших правительств имеем честь настоящим препроводить документ, озаглавленный «Гагская декларация о будущей политике в отношении беженцев и мигрантов» (см. приложение).

Будем признательны Вам за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 104 повестки дня.

(Подпись) Уле Петер **Колби**
Посол

Постоянный представитель Норвегии
при Организации Объединенных Наций

(Подпись) Энё Ш.А. **Штелин**
Посол

Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций

Приложение к письму постоянных представителей Норвегии и Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 21 ноября 2002 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

**Общество международного развития/нидерландское отделение
Проект «Будущее беженцев и мигрантов»**

Гаагская декларация о будущей политике в отношении беженцев и мигрантов

Преамбула, принципы и комментарии

Преамбула

Мы, группа из приблизительно 500 человек с разным жизненным и профессиональным опытом из всех частей мира, были собраны вместе в нашем индивидуальном качестве нидерландским отделением Общества международного развития для творческого осмысления будущей политики в отношении беженцев и мигрантов. Мы работаем в правительствах, наднациональных органах, межправительственных организациях, высших учебных заведениях, религиозных группах и организациях гражданского общества. Одни из нас имеют непосредственный личный опыт, связанный с бегством, перемещением или миграцией; другие давно добросовестно трудятся на ниве благого управления на местном, национальном, региональном или межрегиональном уровнях. Мы поделимся соображениями о характере и масштабах вынужденной и добровольной миграции и возможных новых мерах реагирования. Мы верим в справедливый мир, в котором слова и дела не расходятся и беженцы и мигранты находятся в центре нашего общего внимания.

Мы считаем, что беженцы и мигранты значат очень много для международного сообщества. Их будущее является одним из существенно важных элементов концепции мирного международного сотрудничества, стабильности и экономической безопасности. Вынужденное и добровольное перемещения людей являются очень разными, но связанными между собой явлениями. Они должны рассматриваться как в контексте экономической, так и политической глобализации с учетом всего ее потенциала в плане дальнейшего развития и процветания человека, с одной стороны, и отчуждения, беспомощности, обнищания и поляризации — с другой.

Мы считаем, что миграция — это нормальное явление, которое может позитивно влиять на экономическое и социальное развитие, культурное богатство и разнообразие. Однако недопустимым является то, что в мире люди по-прежнему страдают от нарушений прав человека, преследований, пыток и жестокости; система защиты миллионов перемещенных внутри страны лиц является очень слабой; значительное давление испытывает на себе институт убежища и одна из основных групп беженцев лишена доступа к международной защите.

Мы считаем, что наступило время для того, чтобы кардинально изменить взгляд на это явление. Модели миграции меняются; потенциал международного сотрудничества расширяется; демографические реалии в мире претерпевают изменения; глобализация делает возможным более эффективное управление миграцией; успехи в области прав человека и демократического управления открывают новые перспективы.

Мы предлагаем в настоящей Декларации новый подход. Нашей отправной точкой является переосмысление долгосрочных интересов государств и общества, а также чаяний и потребностей людей, находящихся в состоянии перемещения. Настоящая Декларация указывает путь вперед на пути решения будущих проблем. При хорошем международном сотрудничестве управляемая миграция открывает большие возможности, при этом одна из главных целей международного сообщества на будущее должна заключаться в обеспечении права и возможностей всех людей оставаться в их собственной стране. Международная защита беженцев является одним из чрезвычайно важных достижений в области прав человека, однако в предстоящие десятилетия необходимо возобновить усилия, направленные на укрепление согласованных на международном уровне норм в области прав человека, предотвращение конфликтов и урегулирование затянувшихся конфликтов.

Мы призываем международное сообщество творчески отреагировать на эти вызовы. Пришло время, когда при политическом руководстве высокого уровня наш мир может добиться прогресса в области мирного сосуществования, экономического процветания и удовлетворения чаяний всех людей.

Принципы

1. Ответственность государств

Потоки беженцев и миграция в глобализующемся мире являются ключевыми вопросами в предстоящие десятилетия. Хотя основная ответственность за разработку политики в отношении беженцев и мигрантов лежит на государствах, последние уже не могут действовать в одиночку. К государствам обращается призыв разрабатывать политику для управления людскими потоками и осуществлять международное сотрудничество. Их обязательства и обязанности проистекают из имеющего основополагающее значение уважения человеческой жизни и достоинства в соответствии с международными правами человека, гуманитарным правом и беженским правом. Универсальные стандарты применяются по отношению к беженцам и мигрантам, как и ко всем остальным людям.

2. Основное внимание новому диалогу

Отправным элементом будущей политики в отношении беженцев и мигрантов являются общие интересы всех соответствующих действующих лиц. Пришло время изменить приоритеты существующих консультационных процессов и четко нацелиться на общие интересы и прямой диалог между государствами происхождения, транзита и назначения. Наиболее удачные решения могут быть найдены лишь в том случае, если к их поиску с самого начала будут подключены беженцы, другие перемещенные лица, мигранты, гражданское общество, экономические субъекты и правительства.

3. Региональные подходы

Одним из испытанных способов решения обостряющихся проблем беженских потоков и международной миграции является активное региональное сотрудничество. В глобальных рамках региональные механизмы сотрудничества могут укреплять права человека и достоинство, солидарность и совместную ответственность. Региональные подходы позволяют более эффективно реагировать на перемещения людей и управлять ими.

4. Управление миграцией

Успешная миграционная политика устанавливает баланс между гуманитарными обязательствами и эффективным управлением. Рациональная стратегия учитывает потребности стран происхождения, транзита и назначения, а также интересы соответствующих мигрантов. Она уважает материальный и иной вклад мигрантов и демографические, экономические, трудовые и культурные потребности общества. Управление миграцией представляет собой сложный процесс, выходящий за рамки карательных мер и контрольных инструментов. Существенно важно воспринимать миграцию как обычное явление в жизни отдельных лиц, семей, общин и государств.

5. Мобильность и безопасность

Передвижения людей, которые вызвали озабоченность с точки зрения безопасности в прошлом, вызывают еще большую озабоченность сегодня. Необходимо спокойное и аргументированное обсуждение, поскольку между уважением прав человека и обеспечением безопасности в международных рамках имманентные разногласия отсутствуют. Удовлетворяя законные потребности в плане безопасности и благосостояния своих граждан, государства могут укреплять доверие общественности и продолжать вносить конструктивный вклад в осуществление миграционных и гуманитарных программ.

6. Упорядоченная миграция

Согласованные программы упорядоченной миграции являются ключевыми инструментами в новом подходе к миграции. Государства должны устанавливать национальный или международный политический режим с указанием их интересов и намерений в отношении миграции. Такой режим будет также укреплять доверие общественности и повышать степень готовности государств реагировать на гуманитарные кризисы. Транспарентные процедуры разъяснят права и обязательства мигрантов. Четкое и открытое формулирование таких программ будет способствовать обеспечению предсказуемого характера миграции. Они уменьшат трудности и издержки, связанные с несанкционированной миграцией, и помогут победить организованные преступные группы, занимающиеся торговлей людьми и их незаконным ввозом.

7. Незаконная миграция

Незаконная миграция часто несет в себе опасность для соответствующих лиц, поскольку они мало или вообще юридически не защищены. По мере того как государства перенаправляют несанкционированных мигрантов в системы упорядоченной миграции, они одновременно могут сотрудничать в целях дестимулирования неупорядоченной миграции. Что касается несанкционирован-

ных мигрантов, удовлетворяющих определенным гуманитарным критериям, то следует рассмотреть вопрос о предоставлении им доступа к юридическим процедурам, включая их перевод на законную основу. Что касается других мигрантов, то им следует обеспечить доступ к программам помощи в возвращении, при этом государства должны соблюдать свои обязательства по приему возвращенцев на недискриминационной основе. Оба подхода являются важными элементами согласованной политики и признают, что незаконные мигранты продолжают пользоваться основными правами человека. Коллективные меры на всех уровнях по борьбе с индустрией организованной торговли людьми и их незаконного ввоза лучше всего предпринимать в рамках принятой в 2000 году Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протоколов о торговле и незаконном ввозе, вступление в силу которых необходимо обеспечить в срочном порядке.

8. Защита беженцев и убежище

Право искать убежище от преследований и получать его имеет повсеместное применение. Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года по-прежнему являются основой общей ответственности в области международной защиты беженцев; они должны быть ратифицированы и осуществлены теми государствами, которые еще этого не сделали. Двумя первоочередными задачами международного сообщества являются расширение сферы охвата защиты беженцев посредством претворения в жизнь принципов международного права в области прав человека, гуманитарного права и беженского права; и всеобъемлющий подход к удовлетворению необходимости поиска долгосрочных решений посредством добровольной репатриации, местной интеграции в странах первого убежища или переселения в третьи страны. Политические, финансовые и гуманитарные издержки в случае отсутствия долгосрочных решений проблем беженцев являются гораздо большими; их урегулирование является наилучшим вложением в дело обеспечения глобального мира и безопасности.

9. Перемещенные внутри страны лица

Перемещенные внутри страны лица, число которых в мире растет и исчисляется миллионами, являются чрезвычайно уязвимыми и подвергаются огромной опасности. Хотя главную ответственность за них по-прежнему несут их государства, эти лица часто нуждаются в специализированной помощи и защите со стороны международного сообщества, особенно когда их главным обидчиком является их собственное правительство. Права и защита, предоставляемые перемещенным внутри страны лицам в силу стандартов в области прав человека и международного гуманитарного права, были с пользой сведены воедино в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

10. Миграция и развитие

Одной из главных причин миграции является экономическое неравенство как между странами, так и внутри стран. Поэтому миграционная политика должна идти рука об руку с политикой в области развития, борьбой с заболеваниями и ликвидацией нищеты и неграмотности. Необходимо усилить привер-

женность всеобъемлющим стратегиям в области развития, которые носят устойчивый характер, нацелены на людей и включают в себя акцент на образование, здравоохранение и участие в политической жизни. В рабочих международных и региональных рамках по вопросам помощи, торговли, развития и инвестиций приоритетное место должно занимать более эффективное распределение ресурсов в целях создания возможностей для всех и уменьшения негативных последствий «утечки умов».

11. Конфликты и их предотвращение

Главными причинами насильственного перемещения по-прежнему являются грубейшие нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права, часто усугубляемые сопряженными с насилием конфликтами. На международном сообществе лежит особая ответственность за разработку стратегий, направленных на предотвращение их деструктивного потенциала и вызываемого ими внутреннего перемещения населения и потоков беженцев. В этой связи эффективный контроль за вооружениями и финансовыми потоками, которые подпитывают конфликты, является важным инструментом для укрепления гуманитарных мер, направленных на защиту жертв конфликтов и оказание им помощи. Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира требует большей международной поддержки. Когда будет создан Международный уголовный суд, все чаще к ответственности будут привлекаться те, кто виновны в геноциде, преступлениях против человечности и военных преступлениях.

12. Постконфликтная реконструкция

Необходимы новые, всеобъемлющие, многоуровневые подходы к постконфликтным ситуациям. Необходимо в оперативном порядке выделять соответствующие ресурсы на восстановление общественного порядка, верховенства закона и базовой инфраструктуры. Участие местного населения, перемещенных внутри страны лиц и возвращающихся беженцев является одним из ключевых факторов успеха реконструкции. Ратификация и осуществление Конвенции 1997 года по противопехотным минам являются одним из первых шагов, позволяющих людям возвращаться в условиях безопасности. Необходимо приложить особые усилия для обеспечения защиты и реабилитации детей-солдат.

13. Акцент на потенциал

Беженцы и мигранты обладают профессиональными навыками, знаниями, опытом и сильным стремлением к лучшей жизни. Они должны быть направлены в продуктивное и обогащающее русло, а не пропадать даром из-за исключения из обычной жизни общества, в котором такие люди живут. Доступ к рынку труда, образованию, здравоохранению и другим публичным ресурсам является важным стимулом для развития их собственного потенциала. Такая политика, дающая мигрантам возможность вести полноценную жизнь, также оказывает положительное влияние на принимающие их общины с точки зрения усиления индивидуальной автономии, уменьшения социальных издержек и повышения степени признания общественностью важного значения беженцев и мигрантов.

14. Интеграция и включение в жизнь общества

Скорейшая интеграция на основе равного обращения и запрета дискриминации отвечает наилучшим интересам всех независимо от долгосрочных вариантов для беженцев и мигрантов и их права на возвращение в страну происхождения. Занятость, профессиональная подготовка, воссоединение семей, образование для детей и доступ к медицинским и другим публичным услугам являются ключевыми факторами для успешной интеграции. Чрезвычайно важным для включения в жизнь общества в качестве двустороннего процесса является вовлечение местного населения и уважение его потребностей в рамках всеобъемлющей национальной стратегии, основанной на единстве и разнообразии. Изменение традиционных моделей миграции, вызванное новыми коммуникационными технологиями и повышенной мобильностью, обуславливает необходимость того, чтобы государства устанавливали более гибкие юридические и социальные режимы для интеграции и реинтеграции.

15. Участие и обязанности

Во многих странах беженцы и мигранты составляют важную часть населения. Их активное участие на раннем этапе в принятии решений, касающихся их жизни, имеет существенно важное значение. Поощряемый эффективными коммуникационными стратегиями и хорошо налаженный диалог с органами власти и гражданским обществом на всех уровнях обеспечит взаимное уважение и понимание, а также поможет всем соответствующим сторонам выполнять свои обязанности. Основопологающий элемент для обеспечения социальной гармонии заключается в том, что беженцы и мигранты, как и все другие люди, должны уважать законы и постановления принимающей страны.

16. Беженки и мигрантки

Необходимо делать больший акцент на удовлетворении особых потребностей беженок и мигранток, особенно с учетом изменения моделей миграционных движений и перемещения. Очень часто на женщин приходится значительная доля соответствующего населения. Они несут на себе тяжкое бремя в деле обеспечения защиты и выживания их семей. Политика в области их защиты должна быть более продуманной с точки зрения их потребностей. Центральные и местные органы власти должны признавать их особый потенциал в плане содействия интеграции и сохранения культурных традиций.

17. Дети и семьи

Развал семей является одним из обычных последствий миграции и перемещения. Дети являются особо уязвимыми во всех ситуациях, связанных с миграцией, будь она насильственная или добровольная. В принятой в 1989 году Конвенции о правах ребенка предусматриваются универсальные рамки для защиты детей и оказания им помощи на основе принципа наилучших интересов ребенка. Политика, касающаяся их особых потребностей, динамики их развития и их потенциала в плане адаптации к новым условиям, имеет ключевое значение не только для преодоления трудностей в период миграции, но и для создания долгосрочной социальной стабильности.

18. Роль корпоративного сектора

Корпоративный сектор играет все более важную роль на международном уровне, что находит свое отражение в новых аспектах корпоративной социальной ответственности. К ведущим предпринимателям обращается призыв содействовать уважению прав человека, включая базовые стандарты в области трудового права и защиты окружающей среды. Они должны избегать ситуаций, когда их деятельность подпитывает конфликты, и они могут играть полезную роль в поддержке местного гражданского общества. В постконфликтных ситуациях корпоративный сектор обладает огромным потенциалом в плане содействия восстановлению социальной, экономической и культурной инфраструктуры. Кроме того, предпринимательский сектор может активно обеспечивать трудоустройство беженцев и мигрантов в принимающих странах, способствуя тем самым укреплению интеграционного процесса.

19. Руководящая роль, образование и информация

Для оказания обществу помощи в решении связанных с беженцами и миграцией вопросов необходимы активные усилия в области расширения осведомленности общественности, научных исследований, информации и образования. На политиках, религиозных деятелях и ведущих предпринимателях, а также средствах массовой информации и других субъектах, формирующих общественное мнение, лежит особая обязанность бороться с расизмом, ксенофобией и страхом и поощрять культуру взаимного уважения и всеобщего участия в жизни общества. Все они могут и должны играть важную роль в области миростроительства и примирения.

20. Осуществление юридических документов

Уже существуют мощные инструменты в области прав человека, международного гуманитарного права и беженского права для защиты беженцев и, в меньшей степени, мигрантов. Приоритетной задачей на будущее является обеспечение их эффективного осуществления. Будет достигнут большой успех, если государства открыто обсудят свои трудности в плане применения существующих законов и обяжутся при этом создать необходимый потенциал для соблюдения согласованных международных стандартов. Это позволит большему числу государств подписать и ратифицировать существующие договоры и добиться более широкого консенсуса по сохраняющимся вызывающим озабоченность вопросам, которые еще предстоит решить.

21. Институциональные механизмы

Масштабы сегодняшних беженских и миграционных потоков бросают вызов существующим учреждениям с точки зрения их мандатов, ресурсов и эффективности. Ответственные международные учреждения требуют более согласованной, надежной и щедрой финансовой базы. Соответствующие национальные органы, правоохранительные учреждения, межправительственные и неправительственные организации должны быть должным образом укомплектованы, хорошо подготовлены и должны лучше координироваться. Пришло время, когда Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следует начать обзор институциональных механизмов, касающихся движения населения на глобальном и региональном уровне. Такой институциональный об-

зор расширит диалог между государствами на основе концепции общего интереса. Воссозданные институциональные рамки будут способствовать позитивному экономическому, социальному и культурному развитию, безопасности, здоровью и благосостоянию людей, а также эффективной защите беженцев, других находящихся в опасности людей и мигрантов.

Комментарий

1. Ответственность государств

Потоки беженцев и миграция не являются чем-то новым. Они имеют глубокие исторические корни. В последнее время миграционные потоки усилились в качестве одного из важнейших последствий глобализации. Потребность в квалифицированной рабочей силе, с одной стороны, и поиски работы и возможностей, с другой, ведут к беспрецедентным перемещениям людей во многих районах мира. Кроме того, люди переезжают по причине серьезных проявлений экономической, политической или социальной несправедливости. Вынужденное перемещение является следствием продолжающейся нестабильности во многих районах мира и нарушений прав человека, основных свобод и международного гуманитарного права, зачастую в массовом масштабе.

Проблемы, вызываемые сегодняшними перемещениями мигрантов, беженцев, лиц, ищущих убежища, и других перемещенных лиц, требуют международных мер, основывающихся на объединении потенциалов и обязанностей национальных, региональных и глобальных действующих лиц. Мир становится все более взаимозависимым; политика и практика одного государства в отношении демографических потоков неизбежно затрагивает другие государства и регионы.

Вытекающие из этого совместные обязанности затрагивают все государства в цепи потоков и перемещений — как между странами севера и юга, так и между странами в каком-либо конкретном регионе. Важнейшее значение имеет обязанность стран происхождения рассматривать коренные причины вынужденных перемещений и миграционных потоков, независимо от того, относятся ли они к нормам прав человека, экономическим реформам или созданию рабочих мест. Следует стремиться к тому, чтобы их жителям не приходилось мигрировать для того, чтобы выжить. Позитивные меры, направленные на обеспечение возвращения и реинтеграции их граждан, будут способствовать укреплению общей ответственности государств.

Для установления более упорядоченных и справедливых режимов регулирования потоков беженцев и мигрантов необходимо, чтобы принимающие страны приняли на вооружение более плановые подходы и транспарентную политику. Новая политика должна отвечать законным национальным интересам. Кроме того, она будет определяться все более четкими обязанностями государств по удовлетворению универсальных стандартов в области международных прав человека, международного гуманитарного права и права беженцев.

2. Основное внимание — новому диалогу

Все более общепринятым становится понимание, согласно которому политика в отношении беженцев и мигрантов должна формироваться широким

кругом действующих лиц — прежде всего самими беженцами и мигрантами, равно как и правительствами, местными и международными неправительственными организациями (НПО), многосторонними органами, корпоративным коммерческим сектором и гражданским обществом. Под «гражданским обществом» мы понимаем любое образование, учреждение или организацию, которые неподведомственны правительству и не входят в экономический/финансовый сектор.

Задача построения консенсуса между действующими лицами с различными интересами и степенью влияния нелегка. По нашему убеждению, прояснить общие цели и предложить пути их реализации можно будет лишь тогда, когда будет налажен более согласованный диалог между всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Север должен вести обсуждения с Югом. Богатые с бедными. Развивающийся мир с развитым. В настоящее время этот диалог является явно неадекватным; обсуждения ведутся нередко среди групп, преследующих сходные интересы, или же группы выражают свое мнение, не прислушиваясь к голосу других.

Международные организации по-прежнему призваны играть центральную роль в этой концепции плановых глобальных подходов. В то же время налицо значительный потенциал новых форм диалога, посредством которых государства, НПО и корпоративный коммерческий сектор могут развивать нестандартные новые партнерства.

Краеугольным камнем этого диалога являются международные стандарты «наиболее эффективной практики». За разъяснением относительно этих стандартов можно обратиться к гуманитарным и правозащитным организациям и к многосторонним учреждениям, занимающимся конкретно этими вопросами, как-то: Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Международная организация по миграции (МОМ).

3. Региональные подходы

До настоящего времени главная ответственность за выработку политики в отношении беженцев и мигрантов ложилась на суверенные государства. В будущем принцип солидарности будет требовать, чтобы другие многосторонние структуры как региональные, так и международные играли более видную роль.

Перспективным путем следует считать придание более значительного приоритета политике в отношении беженцев и мигрантов в рамках повестки дня официальных региональных и субрегиональных структур. Ими являются такие органы, как: Азиатско-тихоокеанские консультации по проблемам беженцев, перемещенных лиц и мигрантов (АТК), Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Содружество Независимых Государств (СНГ), Центральноевропейское соглашение о свободной торговле (ЦЕФТА), Общий рынок для стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Совет Европы, Группа Дакарской декларации, Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), Европейский Союз (ЕС), Лимский южноамериканский процесс, Манильский процесс, общий рынок Юга (МЕРКОСУР или КОМИСЕК, включая Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай), Диалог по вопросам миграции в южной части Африки

(МИДСА), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Новое партнерство в интересах развития Африки (НЕПАД), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Процесс «Пуэбла», Сообщество по вопросам развития стран Юга Африки (САДК) и Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК). МОМ разработала новаторскую программу «Миграция на службе развития в Африке» (МИДА), которая преследует цель обеспечения участия сообществ мигрантов в развитии стран их происхождения.

Наряду с этими официальными региональными и субрегиональными структурами существует большой творческий потенциал неформальных и новых сетей или платформ, занимающихся вопросами международного и регионального сотрудничества применительно к беженцам и мигрантам, как-то: Группа Бангкокской декларации, Бернская инициатива, Межправительственные консультации по вопросам политики в отношении убежища, беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии (МПК), Международный центр разработки политики в области миграции (МЦРПМ, «Будапештский процесс»), Международная программа по вопросам политики в области миграции (МПМ, в которой участвуют Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Международная организация по миграции (МОМ) и Международная организация труда (МОТ)) и осуществляемый собственно МОМ Международный диалог по вопросам политики в области миграции.

Мы отмечаем важное значение этих групп, поскольку они обеспечивают важный анализ проблематики беженцев и мигрантов в рамках конкретной географической зоны. Однако в более долгосрочной перспективе нам представляется необходимым объединить эти направления в более глобальную концепцию с учетом общих интересов. Оба подхода могут способствовать более эффективному управлению миграцией, сокращению масштабов воздействия коренных причин вынужденного перемещения и поощрению несения государствами общей ответственности.

4. Управление миграцией

В рамках концепции свободного перемещения людей мигранты имеют право покидать свою страну происхождения; однако их способность легального проникновения в другую страну регулируется национальным законодательством каждой из принимающих стран в отношении допуска иностранцев.

Необходим всеобъемлющий плановый подход управления миграционными потоками. Государства обязаны обеспечивать сбалансированность между правами и интересами мигрантов и интересами своих собственных граждан.

С учетом того обстоятельства, что одна и та же страна — применительно к различным группам мигрантов — может выступать одновременно в качестве страны происхождения, транзита и назначения, эти стратегии предусматривают сотрудничество и диалог между всеми странами, вовлеченными в процесс миграции. Управление миграцией должно быть транспарентным, предусматривать участие всех действующих лиц и развиваться в рамках международного права. Чтобы добиться проявления доверия к своей работе, те, кто занимается

разработкой политики, должны консультироваться с местным населением принимающих стран, а также с самими мигрантами, и информировать их.

В основе инициатив, направленных на укрепление региональных механизмов сотрудничества в ряде районов мира, лежит осознание того, что миграцией невозможно эффективно управлять исключительно за счет односторонних мер.

Большим преимуществом успешных стратегий управления миграцией является то, что они обеспечивают проведение политики, направленной на укрепление легальной миграции рабочих мигрантов и их семей, тем самым сокращая стимулы к несанкционированной миграции, незаконному ввозу и торговле людьми. Всеобъемлющий подход будет предусматривать также комплексную политику устранения коренных причин миграции, включая нищету, отсутствие возможностей и экономическую недоразвитость.

5. Мобильность и безопасность

Затронув взаимосвязь между мобильностью и угрозами безопасности людей и государств, мы хотели бы признать, что события, имеющие международно криминальный характер, могут оказывать весьма негативное воздействие на восприятие общественностью проблематики убежища и миграции. Во многих других обстоятельствах в связи с перемещениями беженцев и мигрантов может возникать реальная социальная напряженность, причины которой необходимо открыто обсуждать и устранять. Когда государства ощущают угрозу своей безопасности извне, мнения значительных секторов общества становятся глубоко поляризованными. В такой ситуации возникает опасность подавления терпимости и уважения важных установленных стандартов в области прав человека и разрастания ксенофобии, расизма и нетерпимости. Создание эффективных механизмов безопасности является не только законным правом, но и обязательством государств перед теми, кто проживает на их территории. Однако нельзя считать приемлемым, чтобы такие механизмы безопасности подрывали доступ к убежищу и наносили ущерб стандартам защиты беженцев и мигрантов согласно международным нормам прав человека.

В будущем предстоит разработать более упорядоченные и транспарентные системы управления миграцией и поощрения более динамичных и всесторонних мер урегулирования гуманитарных кризисов, включая давние неразрешенные конфликты. Преимуществом этого подхода является сохранение механизмов защиты прав беженцев и мигрантов при одновременном учете законных интересов принимающих стран в плане безопасности.

6. Упорядоченная миграция

В мире, которому свойственен беспорядок и в котором слишком широко распространена эксплуатация мигрантов, крайне желательно стремиться обеспечить более упорядоченную миграцию. При установлении режимов своей национальной политики государства должны открыто объявлять о своих намерениях в отношении легальной иммиграции и прав и обязанностей иммигрантов. Эти намерения должны доводиться до сведения широкой общественности. В рамках этого более открытого подхода можно разрабатывать политику на региональном и глобальном уровнях.

Национальную и международную политику в области миграции необходимо корректировать в зависимости от демографических тенденций и изменений в обстановке в плане занятости и безработицы, а также нехватки квалифицированных кадров.

Перспективное значение имеет разработка политики, направленной на укрепление концепции взаимовыгодных отношений между направляющими и принимающими странами. Законная и упорядоченная миграция, основанная на взаимозависимости и взаимопомощи, будет способствовать миру и развитию с точки зрения целого ряда важных аспектов, включая обеспечение связи стран и их предприимчивых граждан с глобальным сообществом и поощрение изучения многообразия мира и терпимости.

7. Незаконная миграция

Следует напомнить, что в большинстве случаев миграция, вынужденная или нет, представляет собой рациональную человеческую реакцию либо на невыносимую ситуацию, либо на стремление к лучшей жизни. Однако незаконная миграция вызывает глубокую обеспокоенность как ввиду опасностей, с которыми сталкиваются сами мигранты, оказавшись в уязвимом положении, так и по причине ее дестабилизирующего воздействия на страны происхождения, транзита и назначения. Понятие несанкционированной или «незаконной» миграции имеет отношение к людям, которые перемещаются без надлежащей документации, в сущности незаконно, зачастую при содействии недобросовестных агентов, криминальных сетей, индустрии незаконного ввоза и торговли людьми, все из которых их эксплуатируют. Несанкционированная миграция может также представлять опасность в плане методов провоза, используемых операторами, и гнетущей ситуации, в которой мигранты нередко оказываются в стране транзита и назначения.

Для тех, кто въезжает в государство незаконно в поисках убежища, важно помнить, что Конвенция 1951 года о статусе беженцев конкретно предусматривает, что беженцы не должны нести наказания за несанкционированный въезд. В сущности, незаконный ввоз нередко представляет собой единственное имеющееся у беженцев средство покинуть свои страны и въехать в безопасную страну, не будучи обнаруженным и не рискуя быть подвергнутым депортации и дальнейшим преследованиям.

Интересам как мигрантов, так и государств отвечает переход международного сообщества к обеспечению более упорядоченной законной миграции. Этого можно достичь посредством межгосударственного сотрудничества, направленного на дестимулирование и предотвращение беспорядочной миграции при одновременном содействии устранению коренных причин дестабилизирующей незаконной миграции и установлению позитивных механизмов легальной официальной миграции в качестве альтернатив.

Возвращение домой тех, кому было отказано в убежище, и лиц, которым было отказано в праве на жительство, — в безопасных и достойных условиях — должно происходить оперативно, согласно определенному плану и с учетом соображений гуманности. Достойному подходу к решению этой сложной человеческой проблемы способствовало бы подкрепление процесса возвращения помощью в плане реинтеграции и принятия позитивных мер странами происхождения в целях облегчения организованного возвращения их граждан.

8. Защита беженцев и убежище

Политика государств в области упорядочения режимов миграции не должна никоим образом ущемлять права тех, кто ищет убежище, и беженцев на доступ к защите и мерам помощи. Беженцы должны пользоваться правом беспрепятственного проезда через территорию государств, пока не обеспечены их безопасность и защита, и государства должны взять на себя обязательство по предоставлению такого доступа. По мере того как за счет более активного международного сотрудничества будет рушиться власть торговцев людьми, дружественные правительства, международные организации и НПО должны, где это необходимо, проявлять инициативу в целях организации безопасных путей передвижения беженцев.

На Всемирной конференции по правам человека, прошедшей в 1993 году в Вене (Австрия), было подтверждено, что все люди без каких бы то ни было различий имеют право искать и получать в других странах убежище от преследования, а также право на возвращение в свою страну. Равным образом, были признаны сложные аспекты глобального кризиса в отношении беженцев, из которых вытекает необходимость вновь проявить приверженность соответствующим международным документам и международной солидарности в духе несения общей ответственности.

На состоявшемся в декабре 2001 года Совещании министров государств — участников Конвенции 1951 года о статусе беженцев в Женеве (Швейцария) были рассмотрены итоги проводившегося в течение года тщательного анализа мер защиты беженцев в рамках процесса «глобальных консультаций» УВКБ. На этом совещании многие правительства вновь заявили о своей приверженности целям и намерениям Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Среди итогов глобальных консультаций было учреждение Инициативной группы по вопросам убежища и миграции (ИГУМ) в целях активизации сотрудничества между УВКБ и МОМ в поисках решений проблем убежища и миграции.

Все больше и больше государств признают, что поиск долгосрочных решений проблем беженцев представляет собой неоценимый вклад в дело обеспечения глобального мира, безопасности и стабильности. В этой связи оказание политической, финансовой и практической поддержки всеобъемлющему подходу, пропагандируемому УВКБ, станет конкретной проверкой искренности провозглашенных международным сообществом добрых намерений.

9. Перемещенные внутри страны лица

В настоящее время насчитывается по меньшей мере 25 миллионов перемещенных внутри страны лиц, большинство из которых составляют женщины и дети. Уровень помощи, выделяемой на сегодняшний день в целях их защиты, является совершенно неадекватным. До многих перемещенных внутри страны лиц невозможно добраться, или же о них, в сущности, забывают.

Проблемы, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, во многом аналогичны проблемам беженцев, число которых далеко не так велико. Основное различие между ними состоит в том, что перемещенные внутри страны лица не пересекали национальных границ, и, со строго юридической точки зрения, ответственность за них официально по-прежнему несет их госу-

дарство. Важнейшей проблемой является то обстоятельство, что в отличие от беженцев по лицам, перемещенным внутри страны, пока не принято четкого международного мандата, предусматривающего их защиту и оказание им помощи.

Во многих ситуациях лица, перемещенные внутри страны, оказываются в таких местах, население которых уже бедно и лишено средств к существованию. В условиях этой сложной реальности среди гуманитарных организаций и международного сообщества нет какого-либо установившегося мнения относительно того, следует ли выделять лиц, перемещенных внутри страны, в отдельную группу, или же они получают достаточно благ от проведения политики, направленной на рассмотрение проблем уязвимых групп населения в целом.

Тем не менее международное сообщество, включая учреждения Организации Объединенных Наций, переходят к тому, чтобы взять на себя ответственность как за разработку более четкого мандата, так и за выделение адекватных ресурсов на решение многих проблем защиты перемещенных внутри страны лиц.

Хотя лица, перемещенные внутри страны, конкретно не охватываются международными конвенциями, они должны пользоваться защитой в рамках норм прав человека и, если они находятся в государстве, охваченном вооруженным конфликтом, — международного гуманитарного права. Права и защита, предоставляемые перемещенным внутри страны лицам этими обязательными к соблюдению сводами правовых норм, весьма полезно были сведены воедино в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

10. Миграция и развитие

Все в большей степени укореняется неравенство в плане доходов и возможностей в пределах государств и между немногими странами с развитой экономикой и миром в целом. Последние демографические исследования указывают на абсолютное увеличение числа людей, живущих в нищете и крайне тяжелых условиях, что неизбежно служит дополнительным стимулом к миграции.

Процесс глобализации ведет к возникновению новых аспектов на рынке труда, в частности к спросу на высококвалифицированную рабочую силу, который обуславливает значительную проблему «утечки мозгов» из бедных стран в богатые. Развитые страны проводят политику в области миграции, ориентированную именно на эту цель. В результате происходит значительная миграция квалифицированных работников в страны с развитой экономикой. Они присылают деньги своим родственникам, как это делает большинство мигрантов, будь они законными или незаконными, квалифицированными, малоквалифицированными или даже неквалифицированными. Получение рабочих мест в странах назначения ежегодно генерирует переводы, исчисляемые миллиардами долларов, что в значительной степени превосходит объем официальной помощи в целях развития.

Квалифицированных мигрантов, поселившихся в других странах, особенно в странах с более развитой экономикой, следует поощрять к тому, чтобы они делились своими знаниями и иными ресурсами в целях обеспечения развития

страны их происхождения. Существует немало примеров успешного сотрудничества и взаимодействия между мигрантами, в частности учеными и техническими работниками, в интересах покинутых ими стран.

В долгосрочном плане вопрос миграции необходимо ставить во главу угла стратегий развития. В ближайшем десятилетии одной из основных целей международного сообщества будет обеспечение того, чтобы никому не приходилось мигрировать просто для того, чтобы выжить. Международное сообщество имеет возможность сократить стимулы, заставляющие людей эмигрировать, за счет более целенаправленного развития и финансовой помощи, направленной на существенное повышение уровня жизни, включая создание возможностей в плане здравоохранения, образования и занятости.

В краткосрочной перспективе международная помощь, включая меры по обеспечению подготовки, выделению стипендий и оказанию другого содействия в образовательной сфере, могут способствовать созданию социально-экономических условий, которые позволят использовать весь потенциал навыков, уже имеющихся у людей и способствующих обеспечению благосостояния страны.

11. Конфликты и их предотвращение

Крупные вынужденные перемещения мигрантов происходят по причине гражданской войны и продолжающихся вооруженных конфликтов, разгула насилия, оккупации, вторжений и захвата территорий. Во многих районах мира годами остаются неурегулированными продолжительные конфликты, которые нередко не получают должного внимания со стороны международного сообщества. В последние годы характер вооруженных конфликтов изменился. С конца 80-х годов существенно возросло число конфликтов внутри государств по сравнению с межгосударственными конфликтами, и подавляющее большинство жертв этих конфликтов составляют мирные жители. Участниками конфликтов могут быть как государства, так и негосударственные образования. Международное гуманитарное право применимо и к тем, и к другим. Конфликты могут быть обусловлены борьбой за контроль над ресурсами и столкновениями между враждующими этническими и религиозными группами, последствия которых усугубляются нищетой и маргинализацией. Эти перемены в природе конфликтов тяжелым бременем ложатся на государственные системы во многих районах мира и серьезно подрывают проводимую правительствами политику мирного и устойчивого развития. Целый ряд острых современных конфликтов характеризуется нерегулируемой торговлей оружием и ценными сырьевыми товарами, как-то нефть и драгоценные камни, на чем нередко наживаются коммерческие образования с безупречной репутацией. Каковы бы ни были причины конфликта, совершенно очевидно, что имеющиеся у международного сообщества системы раннего предупреждения нуждаются в совершенствовании, и необходима политическая воля к принятию оперативных и эффективных мер.

Предотвращение конфликтов является обязанностью суверенных государств и международного сообщества. Мы затрагиваем этот вопрос в целях поощрения не только традиционной дипломатии, но и укрепления демократических принципов управления, а также новаторских подходов к установлению мира и укреплению доверия со стороны гражданского общества. Наилучшими

способами урегулирования всех споров являются арбитраж и демократические средства.

Новым фактором, который надлежит учитывать тем, кто планирует развязать конфликт или совершить тяжкие нарушения прав человека или гуманитарного права, является наличие Международного уголовного суда. Он в состоянии не допустить безнаказанности международных преступлений, совершенных в связи с конфликтом, и тем самым способствовать восстановлению справедливости, которая имеет важнейшее значение для процесса постконфликтной реконструкции. Чем больше государств будет оказывать поддержку Суду, тем сильнее будет его влияние.

12. Постконфликтная реконструкция

Одной из сложнейших задач в области постконфликтной реконструкции является вопрос о том, как ликвидировать разрыв между чрезвычайной помощью и долгосрочным развитием, когда конфликт заканчивается или по меньшей мере когда прекращены военные действия. Судьба людей, перемещенных конфликтом, — будь они беженцами или лицами, перемещенными внутри страны, — в значительной степени зависит от решений, принимаемых применительно к приоритетам реконструкции.

В интересах устойчивого мира и стабильности международное сообщество обязано незамедлительно принять меры к восстановлению правопорядка и созданию как можно более представительного правительства. Важнейшую роль в построении долгосрочной и справедливой демократии будут играть местные источники идей, касающихся демократического процесса и создания потенциалов. Следующий приоритет состоит в оказании содействия в долгосрочной перспективе в деле восстановления учреждений, предоставления экономической помощи и принятия других мер укрепления доверия. Без эффективной реконструкции подобного рода беженцы и лица, перемещенные внутри страны, не будут питать достаточного доверия, чтобы вернуться в свои дома, и другие компоненты той же группы населения могут мигрировать в поисках лучшей жизни.

Чрезмерно поспешное возвращение беженцев из стран, предоставивших им убежище, лишь усугубит социальную напряженность, если не был восстановлен устойчивый мир и стабильность. Широко распространенный принцип возвращения в безопасных и достойных условиях в гораздо большей степени гарантирует успешную реинтеграцию беженцев и реконструкцию их стран происхождения.

Особенно трагичной является роль детей в конфликтах, будь они жертвами или солдатами. В докладе «Последствия вооруженных конфликтов для детей», подготовленном в 1996 году Грацией Машел по поручению Организации Объединенных Наций, охарактеризованы последствия вооруженных конфликтов для детей и подчеркивается особая уязвимость детей, когда они вынуждены спасаться от вооруженных конфликтов. В этой связи весьма знаменательным событием стало принятие в 2000 году Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка 1989 года, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, и необходимо обеспечить присоединение к нему и его соблюдение государствами во всем мире.

13. Сосредоточение внимания на потенциале

В политике по вопросам миграции редко принимается во внимание тот потенциал, который приносят с собой беженцы и мигранты. Чересчур часто центральное место в этой политике отводится ограничениям и препятствиям для беженцев и мигрантов. В результате применения ограничительных мер у людей нередко пропадает мотивация, после чего они становятся неспособны устраивать свою жизнь. Их пребывание начинает восприниматься принимающим обществом как бремя, а порой и действительно становится для него обременительным. Аналогичным образом мигранты весьма часто оказываются не в состоянии реализовать свой потенциал в своих собственных интересах и в интересах принимающего общества.

Оставляя свои дома, беженцы и мигранты принимают трудное решение. Практически во всех случаях сильным побудительным мотивом является для них стремление к лучшей жизни. Этот запас энергии может быть востребован, но может быть и утерян. Задействование нераскрытых возможностей беженцев и мигрантов в целях укрепления их потенциала, безусловно, отвечает всеобщим интересам.

Перенос акцента изменит характер дебатов по вопросу о беженцах и миграции, если мы признаем, что беженцы и мигранты сами обладают значительным потенциалом, а их знания и опыт могут оказаться весьма полезными для социально-экономического развития принимающих стран. Таким образом, настало время для выработки новаторского подхода, позволяющего на деле расширить права и возможности беженцев и мигрантов. Это не только позволит сократить издержки по линии социального обеспечения, но и принесет очевидные выгоды в плане социально-экономического развития принимающих стран. Кроме того, это принесет позитивную отдачу и для стран происхождения беженцев и мигрантов, как в период их пребывания за рубежом — за счет денежных переводов, так и в случае принятия ими решения о возвращении на родину. В центре предлагаемой нами концепции лежит понятие «совместного развития», означающее развитие отношений между беженцами и мигрантами и принимающим обществом на взаимовыгодной основе.

В интересах противодействия популистским взглядам, проявлениям расизма и ксенофобии необходимо, чтобы правительства и другие субъекты, такие, как церковь, общинные лидеры, молодежные группы, женские ассоциации и сотрудники правоприменительных органов обеспечили наличие действенного антидискриминационного законодательства и принятие соответствующих мер. Исключительно важная роль в пропаганде позитивных аспектов расширения прав и возможностей беженцев и мигрантов отводится политическим лидерам и средствам массовой информации; потребуются также дополнительные усилия по повышению уровня понимания общественностью того, какая предпринимательская энергия в них заложена, и того, какой потенциальный вклад они способны внести в построение справедливого общества.

14. Интеграция и включение в жизнь общества

Под интеграцией мы понимаем предоставление равных возможностей для всех при уважительном отношении к ценностям, основанным на культурной, языковой и национальной самобытности, и выполнение всех функций и обязанностей, связанных с включением в структуру принимающего общества.

Программы, нацеленные на поощрение интеграции и включение в жизнь общества, должны основываться на принципе недопущения дискриминации. Интеграция не подразумевает «ассимиляции», в обязательном порядке следует признавать ценность многообразия и богатства культур в обществе.

Интеграция беженцев и мигрантов на раннем этапе их пребывания наиболее полно отвечает всеобщим интересам, и прежде всего интересам принимающего общества. Независимо от того, сколь долго беженцы и мигранты будут оставаться в принимающей стране, им следует предоставлять возможность для самостоятельного обустройства своей жизни и развития необходимых навыков независимого существования в новой среде в расчете на то, что они воспользуются такой возможностью. Исключительно высока значимость способности к общению. Даже в том случае, если перед беженцами и открываются разумные перспективы возвращения в конечном итоге в свои дома, им все равно должны предоставляться возможности для интеграции, позволяющей им в полной мере реализовать свой потенциал.

Успешная интеграция выгодна как беженцам и мигрантам, так и принимающему обществу. И наоборот, неудача в этом процессе чревата маргинализацией, отчуждением, дискриминацией и формированием своеобразных «гетто», особенно в крупных городских районах. Такая ситуация никоим образом не может отвечать интересам жителей принимающей общины и/или общинам беженцев/мигрантов, исключение составляют лишь те, кто пытается использовать такие элементы напряженности в своих конкретных политических или идеологических целях.

Интеграция беженцев и мигрантов, являющихся выходцами из самых разных слоев, представляет собой сложную в плане социальной политики задачу на всех уровнях. Ведущую роль в этом плане должны брать на себя правительства, однако наряду с ними в интеграционные процессы должны вовлекаться местные и региональные власти, неправительственные организации, религиозные институты, деловые круги и профсоюзы, а также ассоциации беженцев и мигрантов.

15. Участие и обязанности

Мы намеренно поднимаем вопрос об участии и обязанностях, поскольку имеющийся опыт позволяет сказать, что, несмотря на благие намерения, во многих странах, принимающих беженцев и мигрантов, этому вопросу уделяется недостаточно внимания. Само собой разумеется, на государствах лежит обязанность обеспечивать защиту своих граждан и других лиц в пределах своей территории, а беженцы, равно как и мигранты, обязаны соблюдать законы государств, на территории которых они оказываются.

Беженцы и мигранты составляют часть меняющегося поликультурного ландшафта принимающего общества. Их социально-экономические интересы все теснее переплетаются с интересами местного населения и, как следствие, должны высказываться в рамках диалога с принимающим населением.

В объяснение вялости этого диалога приводится множество причин: с одной стороны, указывается на культурные и коммуникационные барьеры, с другой — на отсутствие интереса или опасение того, что такой диалог может оказаться трудным. Во многих случаях такой диалог завязывается или предложе-

ние к участию в нем выдвигается на весьма позднем этапе или лишь в условиях социального кризиса.

Опасности срыва диалога очевидны: это маргинализация, отчуждение, дискриминация, сосуществование бок о бок различных субкультур, практически не взаимодействующих друг с другом, своего рода социальный «апартеид», неспособность пользоваться услугами социальных служб и системы здравоохранения в принимающей стране.

Путь к решению этой проблемы проходит через диалог и участие; а это означает непрерывный процесс контактов с общинами беженцев и мигрантов, а также, по мере необходимости, властями на местном, региональном или национальном уровне. Цель этого диалога заключается в том, чтобы обеспечить полное понимание всеми сторонами всего комплекса прав и обязанностей, законов и положений, при уважительном отношении к различиям и обеспечении разумного взаимодействия в решении социальных и культурных вопросов.

16. Женщины из числа беженцев и мигрантов

Точные или подтвержденные данные о количестве и роли женщин среди беженцев и мигрантов во всем мире чересчур скудны. Женщины и дети составляют около 80 процентов от 50 миллионов беженцев и внутренних перемещенных лиц в мире. Женщины являются преимущественным объектом торговли людьми, особенно в мировой индустрии секса, главным образом это представительницы стран Южной Азии, Юго-Восточной Азии и некоторых стран Содружества Независимых Государств (СНГ). Кроме того, по оценкам, женщины составляют 40 процентов всех других мигрантов.

Около 170 стран являются участниками Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года. Эта Конвенция наряду с другими важными руководящими принципами, в частности руководящими принципами, подготовленными Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международной организацией по миграции и Международной организацией труда, создает солидную основу для защиты женщин из числа беженцев и мигрантов.

Традиционный одномерный взгляд на женщину как уязвимую жертву сегодня неприемлем и должен уступить место более чуткому подходу к гендерной проблематике. Это относится ко всем аспектам положения женщин из числа беженцев и мигрантов, и в частности к вопросам, касающимся безопасности женщин. Необходимо, чтобы в национальной и международной политике по вопросам предоставления убежища при определении статуса беженца уделялось особое внимание специфике положения женщин.

Более широкое признание роли женщин в политике в отношении беженцев и миграции в будущем будет основываться на учете их потенциала в укреплении процесса интеграции и в деле содействия процессам примирения, миротворчества и наведения мостов различными культурами и общинами. Ценную новую тенденцию представляет собой поддержка Советом Безопасности Организации Объединенных Наций более активного вовлечения женщин в основные переговоры о мире и в деятельность по расселению людей, которые были вынуждены покинуть родные места.

17. Дети и семьи

Несмотря на отсутствие всеобъемлющих данных, по имеющимся оценкам, на долю детей, включая подростков в возрасте до 18 лет, приходится 45 процентов беженцев во всем мире. По оценкам, дети составляют аналогичный процент и среди мигрантов.

Конвенция о правах ребенка 1989 года, участниками которой являются все государства, кроме двух, заложила солидную основу для защиты детей из числа беженцев и мигрантов, акцентировав внимание на том, что все меры в поддержку таких детей должны основываться на учете «наилучших интересов» ребенка.

Само собой разумеется, в обязательном порядке должен соблюдаться основополагающий принцип единства семьи, следует также учитывать необходимость содействия осуществлению мер по поиску членов разлученных семей. Насильственное перемещение зачастую приводит к разделению семей. Дети-беженцы, в частности, могут особенно глубоко переживать отсутствие таких факторов, как защита, уход и эмоциональное благополучие обеспечиваемых семьей, они нередко подвергаются сексуальной эксплуатации, жестокому обращению и насилию, их подвергают задержанию и вербуют в армию. Остаются неудовлетворенными их потребности в образовании, особые трудности встают в связи с их документами и регистрацией. Нельзя забывать и о том, что дети нередко нуждаются в помощи специалистов для преодоления последствий пережитой ими психологической травмы.

Слишком мало внимания уделяется такому явлению, как прибытие в страны убежища бывших беспризорников. Эти дети, зачастую уже пострадавшие от грубого и жестокого обращения, оказываются в еще более уязвимом положении, попадая в сферу влияния контрабандистов и торговцев людьми.

18. Роль корпоративного сектора

В последние годы повысилось внимание, уделяемое социальной функции корпоративного сектора, что объясняется ростом интереса к соответствующим вопросам и углублением их анализа правозащитными организациями, средствами массовой информации и организациями, борющимися за укрепление нравственных начал в предпринимательской деятельности. В значительной мере рост этого интереса обусловлен той пагубной ролью, которую некоторые корпорации сыграли в обострении конфликтов, повлекших за собой вынужденное перемещение людей. Наиболее известные примеры связаны с незаконной торговлей оружием, алмазами и нефтью. Мы настоятельно призываем уделять этому вопросу более пристальное внимание, поскольку, вне всякого сомнения, можно добиться прогресса в плане недопущения вынужденного переселения на основе пресечения таких видов предпринимательской деятельности, которая способствует скорее продолжению, нежели урегулированию конфликта.

В то же время, и это уже приносит позитивные результаты, весьма заметное место в дебатах на международной арене занимает вопрос о «социальной ответственности корпораций». Многие из них сегодня осознают, что их репутация является отнюдь не единственным критерием их социальной ответственности. Они начинают занимать более активную позицию, выступая в поддержку осуществления экономических, социальных и культурных прав, понимая,

что их интересам служит не только поддержание репутации, но и создание стабильных и эффективно функционирующих новых рынков. С учетом этого определенные сегменты корпоративного сектора разрабатывают инструменты «саморегулирования», включая принятие отраслевых кодексов поведения. Ключевая задача в этом плане заключается в обеспечении их осуществления.

В вопросах положения беженцев и прав человека растущее число руководителей делового мира признают, что их компании как субъекты общества обязаны соблюдать положения Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций 1948 года. Это означает, что действующие на законных основаниях предприятия не только с нравственной точки зрения, но и в явно коммерческом плане заинтересованы в том, чтобы мир был свободен от конфликтов и чтобы в нем не нарушались права человека. Задача для них заключается в том, чтобы определить, в какой степени они готовы использовать свои корпоративную мощь и влияние в деле предотвращения конфликтов, а также в процессе постконфликтного восстановления.

Свой конкретный интерес имеется у корпораций и в отношении вопросов, связанных с миграцией. Им выгодны глобальный рынок трудовых ресурсов и создание таких условий труда, при которых все труженики способны в полной мере реализовать свой потенциал. Деловые круги могут поддерживать инициативы гражданского общества по подготовке работников в направляющих и принимающих странах и странах транзита, играя тем самым определенную роль в противодействии «утечке мозгов», с одной стороны, и в реализации потенциала тех, кто уже мигрировал, с другой.

На сегодняшний день существует множество инициатив, затрагивающих социальную роль корпоративного сектора, включая «Глобальный договор» Организации Объединенных Наций и руководящие принципы ведения предпринимательской деятельности, разработанные Подкомиссией Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав человека, организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и МОТ. Следует с удовлетворением отметить также носящие творческий характер новые партнерские отношения между деловыми кругами, правительствами, НПО и организациями корпоративного сектора, что в определенном смысле было немыслимо всего 10 лет назад.

19. Руководящая роль, просвещение и информация

Для того чтобы политика по вопросам беженцев и миграции в будущем была действенной, она должна опираться скорее на конструктивную поддержку общественности и основательные исследования и достоверную информацию, нежели на поиск оправданий и робкие рассуждения.

В нынешних условиях беженцы и мигранты вызывают неоднозначную реакцию: с одной стороны — это чувство тревоги, неопределенности и страха, утраты самобытности; с другой — проявления человеческой солидарности, чувства симпатии и сострадания и радушный прием беженцев и мигрантов, которые в экономическом и культурном плане всегда обогащают принимающую страну.

Общественные дебаты чересчур часто разворачиваются на фоне отсутствия информации, негативной роли средств массовой информации, откровенной

дезинформации и неадекватных действий политического руководства по решению вопросов, которые вполне поддаются урегулированию.

Правовые меры, направленные на борьбу с дискриминацией, расизмом и ксенофобией, имеют свою ценность, однако не являются самодостаточными. На плечи лидеров политических, религиозных и деловых кругов ложится главная ответственность за создание атмосферы понимания, ведение борьбы с дезинформацией и демонстрацию ценности международного сотрудничества по данному вопросу. Исключительно важное значение имеет инициативная роль средств массовой информации в недопущении стереотипных представлений и в содействии — наряду с другими субъектами, формирующими общественное мнение, — созданию атмосферы радушного приема беженцев и мигрантов. Конструктивные стратегии в области образования могут продемонстрировать молодежи блага процесса миграции, которые могут быть реализованы, в частности, если молодежь, представляющая различные культуры и этнические группы, будет совместными усилиями вести работу, направленную на углубление межкультурного взаимопонимания и укрепление межкультурного диалога и сотрудничества.

20. Осуществление юридических документов

За время, прошедшее после принятия в 1948 году Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций, на международном уровне удалось добиться исключительного прогресса в деле кодификации общепризнанных прав человека и гуманитарных ценностей. Благодаря этой Декларации международное сообщество получило огромный арсенал правовых норм, регламентирующих обращение с лицами, подвергшимися недобровольному перемещению или ищущими убежище, и мигрантами во всем мире. Следует стремиться к тому, чтобы XXI век стал веком полного и всеобщего осуществления принятых международным сообществом конвенций и их уважения.

Ключевыми международными документами по правам человека являются: Конвенция о трудящихся-мигрантах 1949 года; Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 года к ней; Международная хартия прав человека (включая Всеобщую декларацию прав человека Организации Объединенных Наций 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года); Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года; Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 года (МОТ); четыре Женевские конвенции 1949 года и два дополнительных протокола 1977 года к ним; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания 1984 года; Конвенция о правах ребенка 1989 года; Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года; и, помимо этого, связанные с ними Договор о борьбе с торговлей людьми 1999 года и Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года с дополняющими ее протоколами о торговле людьми и контрабанде.

К числу ключевых региональных документов по правам человека относятся: Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, Африканская хартия прав человека и народов 1981 года, Бангкокская декларация о неорганизованной миграции 1999 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Дублинская конвенция об определении государства, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств — членов Европейских сообществ, Картахенская декларация о беженцах 1984 года и Американская конвенция о правах человека 1969 года. Кроме того, в 1996 году Афро-Азиатский консультативно-правовой комитет (ААКПК) принял не имеющие обязательной силы принципы в отношении беженцев. В них принято за основу определение, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколе 1967 года к ней, вместе с тем в них говорится также об убежище и предусматривается возможность предоставления временного убежища. Эти принципы были расширены за счет включения в них положений о совместной ответственности. В настоящее время они вновь вынесены на обсуждение в рамках азиатско-тихоокеанских консультаций по вопросу о беженцах, перемещенных лицах и мигрантах. Эти консультации начались в 1996 году и касаются не только вопросов положения беженцев, но и неорганизованной миграции; на Ближнем Востоке, где велико число людей, уже длительное время живущих в положении перемещенных лиц, принята Арабская хартия прав человека, которая, однако, еще не вступила в силу.

Помимо вышеупомянутых документов, существуют международные руководящие указания и принципы, к числу которых, наряду с многими другими, относятся Венская декларация 1993 года, выводы Исполнительного комитета УВКБ, минимальные стандартные правила обращения с заключенными Организации Объединенных Наций и Устав Международной организации по миграции 1987 года.

В процессе осуществления можно выделить два элемента: во-первых, ратификация существующих региональных и международных документов (и, при необходимости, включении их в национальные правовые системы) и, во-вторых, контроль за выполнением государствами их обязательств. Сюда входит контроль за выполнением обязательств государств, вытекающих из Конвенции о статусе беженцев 1951 года (и Протокола 1967 года к ней) в соответствии с положениями статьи 35 этой Конвенции.

Осуществление национальных и международных правовых норм зависит не только от деятельности официальных правоприменительных механизмов, таких, как полиция, судебная система, армия и иммиграционные службы, но и от бдительности общественности и в первую очередь организаций гражданского общества.

Для полного и всеобщего осуществления неизбежно потребуются совместные международные усилия в целях мобилизации необходимых ресурсов и привлечения специалистов для оказания странам помощи в выполнении их обязательств по Конвенции.

Что касается торгового права и миграции, то в этом плане особая роль отводится Всемирной торговой организации (ВТО) и ее Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС). ГАТС, составляющее договорную основу ВТО, содержит приложение о «движении физических лиц», в котором затраги-

вается право человека временно оставаться на территории другой страны в целях предоставления услуг, но не для постоянного трудоустройства. В условиях либерализации торговли процесс такого временного перемещения специалистов идет по нарастающей, и за ним пристально наблюдают многие государства, имеющие дело с миграцией.

21. Организационные механизмы

Многие из организационных механизмов, разработанных в XX веке для решения вопросов, касающихся беженцев и миграции, устаревают, и время и усилия дипломатов в значительной мере направляются на попытки координации деятельности межправительственных органов, включая соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций. Давно настало время для пересмотра этих механизмов и приведения их в соответствие с современными требованиями.

Привлекшие к себе широкое внимание неудачи международного сообщества в урегулировании критических ситуаций и решении гуманитарных вопросов дают основания для беспокойства сами по себе и ведут к подрыву доверия, в частности к системе Организации Объединенных Наций. Мы поднимаем этот вопрос, будучи привержены обеспечению жизнеспособности и развитию системы Организации Объединенных Наций в долгосрочной перспективе на основе совместных действий с правительственными ведомствами и институтами гражданского общества. Постановка этого вопроса предполагает также неизбежное принятие обязательств по предоставлению финансовых и людских ресурсов, необходимых для выполнения задач, которые международное сообщество ставит перед Организацией Объединенных Наций.

Для решения задач, связанных с коренными причинами и последствиями всех форм перемещения населения, необходимо задействовать всю совокупность многосторонних механизмов, включая политические органы Организации Объединенных Наций. Многие межправительственные организации, играющие ключевую роль в этом вопросе, в той или иной форме занимаются вопросами беженцев и миграции. В их число входят Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), МОТ, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и, вне рамок системы Организации Объединенных Наций, Международный комитет Красного Креста (МККК) и МОМ.

В сферу ведения существующих организационных механизмов входят не все вопросы положения беженцев и миграции, а некоторые институты в настоящее время выполняют параллельные функции. Особую тревогу вызывает то, что отсутствуют четко определенные механизмы, которые занимались бы перемещенными внутри страны лицами. Расширение сотрудничества и координации способствуют более эффективному использованию ресурсов и внедрению более последовательных подходов.