



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.9/1997/5
10 January 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО НАРОДОНАСЕЛЕНИЮ И РАЗВИТИЮ

Тридцатая сессия

24-28 февраля 1997 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

МЕРОПРИЯТИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
ПО НАРОДОНАСЕЛЕНИЮ И РАЗВИТИЮ: МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ

Деятельность межправительственных и неправительственных организаций
в области международной миграции

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с кругом ведения Комиссии по народонаселению и развитию и ее ориентирующей на конкретные темы многолетней программой работы, которые были одобрены Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1995/55. В докладе обобщена информация о международной миграции, полученная в результате переписки с межправительственными и неправительственными организациями и направления им вопросников с целью оценки прогресса, достигнутого ими в деле осуществления целей Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию. В докладе представлена также краткая информация о деятельности, осуществляющейся Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ и Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в сотрудничестве с неправительственными организациями в поисках решений проблем беженцев.

* E/CN.9/1997/1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	3
I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	7 - 32	4
А. Совет Европы	8 - 19	4
В. Международная организация по миграции	20 - 27	6
С. Исламская организация по вопросам образования, науки и культуры	28 - 29	8
D. Организация экономического сотрудничества и развития	30 - 32	9
II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	33 - 67	10
А. Характеристики и программы неправительственных организаций, занимающихся вопросами международной миграции	39 - 50	11
В. Осуществление целей и рекомендаций в отношении деятельности, изложенных в главе X Программы действий	51 - 60	14
С. Приоритеты неправительственных организаций	61 - 66	16
D. Выводы	67	19
III. БЛИЖНЕВОСТОЧНОЕ АГЕНТСТВО ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ: СОТРУДНИЧЕСТВО С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	68 - 71	19
IV. УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПОИСК РЕШЕНИЙ ПРОБЛЕМ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ	72 - 94	20
А. Поиск новой основы	75 - 78	21
В. Процесс "Партнерство в действии"	79 - 81	22
С. Последующая деятельность в связи с процессом "Партнерство в действии" и его осуществление	82 - 93	23
D. Вывод	94	25

ВВЕДЕНИЕ

1. В Программе действий, принятой в 1994 году на Международной конференции по народонаселению и развитию, признается важный вклад неправительственных организаций в деятельность в области народонаселения и развития на всех уровнях¹. В ней также подчеркивается необходимость установления эффективного партнерства между правительствами и неправительственными организациями в целях рассмотрения проблем в области народонаселения и развития.

2. Настоящий доклад о деятельности межправительственных и неправительственных организаций по осуществлению Программы действий был подготовлен в соответствии с кругом ведения Комиссии по народонаселению и развитию и ее ориентирующей на конкретные темы многолетней программой работы, которая была одобрена Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1995/55. Темой 1997 года является "Международная миграция и развитие, с уделением особого внимания взаимосвязи между миграцией и развитием, а также гендерным проблемам и семье".

3. Используемая при подготовке доклада информация была получена в результате направления писем и вопросников межправительственным и неправительственным организациям. Письма, в которых запрашивалась информация о деятельности по осуществлению Программы действий в области международной миграции, были направлены тем межправительственным организациям, которые были представлены на Международной конференции по народонаселению и развитию. Хотя на письма ответило несколько межправительственных организаций, лишь четыре из них предоставили информацию о мероприятиях, осуществляемых конкретно в области международной миграции. В главе I представлена информация, полученная от этих организаций.

4. На Международной конференции по народонаселению и развитию присутствовало большое число межправительственных организаций. Однако лишь немногие из организаций, аккредитованных на Конференции, охарактеризовали международную миграцию или связанные с ней области как представляющие интерес. В целях расширения сферы охвата мероприятий были получены дополнительные списки неправительственных организаций, занимающихся вопросами международной миграции, от Международного совета добровольных учреждений (МСДУ) – конфедерации добровольных организаций, базирующейся в Женеве, Швейцария. Информация, использовавшаяся при подготовке главы II, была получена с помощью вопросника, направленного 282 неправительственным организациям из всех регионов мира. Организациям, получившим вопросник, было также предложено размножить и распространить его среди других организаций, работающих в той же области. Было получено в общей сложности 105 ответов. Таким образом, в главе II представлена обобщенная информация о последних мероприятиях и задачах неправительственных организаций, действующих в области международной миграции, и описываются мероприятия по осуществлению Программы действий.

5. За период после его создания в 1950 году Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) обеспечивало в партнерстве с неправительственными организациями предоставление услуг палестинским беженцам. В настоящее время БАПОР работает совместно с более чем 50 национальными или международными организациями и примерно 250 местными неправительственными организациями. В главе III кратко описывается работа БАПОР, проводимая совместно с неправительственными организациями.

6. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и неправительственные организации давно сотрудничают в поисках решений проблем, связанных с перемещением людей. С момента его создания в 1951 году УВКБ поддерживало связи сотрудничества с неправительственными организациями, считая такое сотрудничество составной частью своей деятельности. С повышением сложности и расширением масштабов проблемы беженцев и увеличением потребностей в помощи возросло также число неправительственных организаций, взаимодействующих с УВКБ, а формы их участия стали более разнообразными. В 1995 году партнерами УВКБ по работе являлись примерно 450 межправительственных организаций². В главе IV, подготовленной УВКБ, приводится общий обзор широкой совместной работы УВКБ с неправительственными организациями.

Г. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

7. Информацию о деятельности в области международной миграции предоставили четыре из тех межправительственных организаций, которые получили такой запрос: Совет Европы, Международная организация по миграции, Исламская организация по вопросам образования, науки и культуры и Организация экономического сотрудничества и развития.

А. Совет Европы

8. Совет Европы – организация, посвятившая свою работу поощрению прав человека и социальной справедливости, давно занимается вопросами, связанными с положением мигрантов в его государствах-членах³. Некоторые из его наиболее важных конвенций, например Европейская социальная хартия и Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, содержат важные положения в этой области. Кроме того, со временем Комитет министров и Парламентская ассамблея приняли ряд рекомендаций, содержащих руководящие принципы в отношении политики. В последнее время работа была сосредоточена на вовлечении иммигрантов и населения иммигрантского происхождения в жизнь принявших их обществ и на развитии добрососедских общинных отношений в многоэтнических обществах.

9. На своей пятой Конференции (ноябрь 1993 года, Афины) министры европейских стран, ответственные за вопросы миграции, просили Европейский комитет по миграции, который является основным межправительственным органом, отвечающим за деятельность в области миграции в Совете Европы, провести обзор осуществления политики в отношении общинных отношений в государствах-членах. Результаты этого обзора были представлены министрам, ответственным за вопросы миграции, на их шестой Конференции (июнь 1996 года, Варшава).

10. Проект "Интеграция мигрантов: на пути к обеспечению равенства возможностей" был направлен на поощрение интеграции и равенства возможностей мигрантов и населения иммигрантского происхождения. Для пользования правительствами и другими организациями, занимающимися вопросами интеграции, были разработаны практические руководящие принципы по таким вопросам, как возможности иммигрантов на рынках труда, доступ к жилью и услугам в области социального обеспечения, признание культурных прав иммигрантов и т.д. Заключительный доклад по этому проекту в целом был подготовлен Группой специалистов по равенству возможностей и представлен вышеупомянутой шестой Конференции министров, на которой был выдвинут новый проект в области интеграции: "Напряженность и терпимость: укрепление интеграции в рамках общин по всей Европе".

11. Другие мероприятия Европейского комитета по миграции охватывали, в частности, временную миграцию, цели которой заключаются в получении работы и профессиональной

подготовки. Комитет принял доклад по этому вопросу, руководящие принципы правовой защиты краткосрочных мигрантов и комментариев к ним. Продолжает осуществляться проект в области репатриации лиц после политических изменений в Центральной и Восточной Европе.

12. Еще один проект, осуществленный Европейским комитетом по миграции совместно с Руководящим комитетом по вопросам равенства женщин и мужчин, касался миграции, культурного разнообразия и равенства между женщинами и мужчинами.

13. В 1994 году Комитет министров принял решение о том, что Европейский комитет по миграции и Специальный комитет экспертов по юридическим аспектам территориального убежища, положения беженцев и лиц без гражданства должны один раз в год проводить совместное совещание для обмена мнениями о тенденциях и политике в области общеевропейской миграции и составления предложений в отношении осуществления работы в этой области. Два таких совещания состоялись в ноябре 1995 года и в апреле 1996 года. Было отмечено, что, поскольку другие международные органы также занимаются развитием эффективных связей сотрудничества в вопросах пограничного контроля и по проблеме незаконной миграции, органы Совета Европы могут сосредоточить свое внимание на более широких аспектах миграционных потоков и политики в области миграции, например на необходимости провести всеобъемлющий обзор затрагивающих Европу явлений миграции, включая рассмотрение коренных причин и политики интеграции, а также на определении принципов упорядоченного движения миграционных потоков в Европу и на ее территории.

14. Специальный комитет экспертов по юридическим аспектам территориального убежища, положения беженцев и лиц без гражданства занимается поиском конкретного способа согласования правил и практики, применяющихся в Европе в том, что касается политики предоставления убежища. Его нынешняя повестка дня содержит следующие пункты: концепция "безопасной третьей страны" с точки зрения третьих стран; право лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища и получивших отказ на апелляцию; и возвращение таких лиц.

15. Работа, проводимая Советом Европы с целью обеспечения безопасности в условиях демократии и полного уважения прав человека, в частности прав меньшинств, и улучшения социально-экономических условий в странах происхождения миграционных потоков в Центральной и Восточной Европе, может рассматриваться в качестве важного вклада в дело устранения коренных причин миграции в Европе.

16. Европейский комитет по народонаселению отвечает за анализ демографического положения и тенденций, включая внутреннюю и международную миграцию, в его государствах-членах. Он ежегодно издает доклад, озаглавленный "Последние события в области народонаселения в Европе", в котором приводятся основные статистические данные, в том числе данные о миграционных потоках, доле иностранного населения и чистой миграции.

17. Под руководством Европейского комитета по народонаселению в 1996 году была проведена Средиземноморская конференция по народонаселению, миграции и развитию (15-17 октября, Пальма-де-Мальорка). Цель Конференции заключалась в стимулировании диалога между Европой и государствами на юге и востоке Средиземноморья по таким темам, как демографические тенденции и их средне- и долгосрочные последствия; миграционные потоки в Европу, их коренные причины, развитие и последствия для стран происхождения и стран назначения; взаимосвязь между экономическим развитием и эмиграцией; и роль и эффективность сотрудничества и партнерства.

18. За период с 1994 года Парламентская ассамблея Совета Европы приняла ряд рекомендаций и резолюций в отношении мигрантов, беженцев и миграционной политики в связи с такими вопросами, как право на убежище; сотрудничество в Средиземноморском бассейне; положение женщин-иммигрантов в Европе; гуманитарное положение беженцев и перемещенных лиц в Армении и Азербайджане; мигранты, этнические меньшинства и средства информации; беженцы и лица, ищущие убежища, в Центральной и Восточной Европе; гуманитарное положение и потребности беженцев, перемещенных лиц и других уязвимых групп в странах бывшей Югославии; гуманитарное положение и потребности перемещенного курдского населения Ирака; европейцы, живущие за пределами Европы; и положение немецкого этнического меньшинства в бывшем Советском Союзе.

19. Одна из наиболее важных задач Конгресса местных и региональных органов власти Европы – консультативного органа, представляющего местные и региональные органы власти, – заключается в развитии местных демократических институтов в странах Центральной и Восточной Европы и трансграничного и межрегионального сотрудничества и укреплении тем самым демократической безопасности в Европе.

В. Международная организация по миграции

20. Международная организация по миграции (МОМ) неизменно подчеркивала полезность и важное значение Программы действий для совместной международной деятельности по решению текущих и будущих проблем миграции. Благодаря всеобъемлющему и качественному характеру Программы и достигнутому на ее основе широкому международному консенсусу она стала исходным справочным документом, имеющим поворотное значение для прений по вопросам миграции.

21. Поэтому цели и рекомендации в отношении осуществления мероприятий, изложенные, в частности, в главе X, были приняты во внимание в процессе стратегического планирования МОМ. Была четко выражена общая связь между стратегическим планом МОМ и Программой действий: различные элементы программного заявления МОМ и девять стратегических целей, поставленных перед Организацией, связаны с конкретными положениями Программы действий⁴.

22. МОМ подразделяет свою работу на четыре широкие категории программной деятельности: миграция в гуманитарных целях; миграция в целях развития; техническое сотрудничество; и обсуждение и изучение вопросов миграции и сбор информации по миграции. Каждая из этих категорий охватывает разнообразные программные мероприятия МОМ, и каждая из них отражена в разделах Программы действий.

23. Что касается миграции в гуманитарных целях, то МОМ во взаимодействии с другими межправительственными и международными неправительственными организациями и государствами продолжала принимать участие в деятельности по оказанию помощи насильственно перемещенному населению. Эта деятельность включала, в частности, такие мероприятия, как перевозка людей в безопасные районы и оказание помощи по их прибытии, оказание медицинской помощи за границей тем, кто был ранен и не может получить такую помощь на местах, и содействие расселению в третьих странах на временной или постоянной основе. Возвращение мигрантов является еще одним важным компонентом гуманитарной деятельности МОМ в области миграции. МОМ, главным образом от имени лиц, не получивших убежища, и все чаще от имени ставших объектами незаконного перемещения мигрантов и других оказавшихся в затруднительном положении лиц, пытающихся мигрировать через нерегулируемые каналы, участвует в организации добровольного возвращения в условиях безопасности и уважения достоинства тех отдельных мигрантов, которые не могут оставаться в своем нынешнем месте проживания. МОМ в дополнение к своей оперативной деятельности стремилась поощрять диалог между направляющими,

принимающими странами и странами транзита, которые сталкиваются с серьезными трудностями и гуманитарными дилеммами в связи с увеличением нерегулируемых потоков мигрантов, с тем чтобы находить совместные решения этих проблем, а также, что особенно важно, предотвращать их возникновение. Наконец, третьим важным компонентом традиционной гуманитарной деятельности МОМ в области миграции является воссоединение семьи.

24. В течение нескольких десятилетий МОМ осуществляла программы исходя из той концепции, что миграция, особенно миграция высококвалифицированных работников, может способствовать экономическому и социальному развитию. Некоторые из этих программ были посвящены отбору иммигрантов, обладающих дефицитными для развивающихся стран навыками. В последнее время, однако, основное внимание в рамках программы МОМ уделялось возвращению на родину граждан развивающихся стран, которые приобрели за рубежом соответствующие навыки и могли бы, в случае их возвращения, внести вклад в национальную деятельность в области развития. Крупные программы такого рода осуществляются в настоящее время в Африке и Латинской Америке, и небольшие экспериментальные проекты проводятся в Азии. Наряду с такими программами долгосрочной миграции или постоянного расселения МОМ изучает также новые пути использования навыков экспатриантов в процессе развития их стран происхождения путем осуществления программ временной миграции и других проектов.

25. За последние несколько лет активизировалось техническое сотрудничество, что вызвано главным образом переменами в Центральной и Восточной Европе и их последствиями как для внутрирегиональных, так и для межрегиональных миграционных потоков. Роль МОМ, которая делает упор на развитии потенциала, позволяющего разрабатывать и осуществлять надлежащую миграционную политику, заключалась в предоставлении экспертных технических консультаций, обеспечении профессиональной подготовки и организации обмена опытом и информацией о практических методах управления миграционными потоками между государствами и другими международными организациями. В этом состоит один из основных компонентов разработанного МОМ и УВКБ совместного плана по осуществлению решений Региональной конференции по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах (Конференция СНГ по беженцам и мигрантам) (30-31 мая 1996 года, Женева), которая была совместно организована УВКБ, МОМ и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

26. МОМ содействует обсуждению вопросов миграции на межправительственном уровне путем проведения практикумов, семинаров и конференций на такие темы, как незаконный ввоз мигрантов, уважение прав и достоинства мигрантов, миграция и окружающая среда и динамика эмиграции в развивающихся странах. Особое значение для Программы действий имеет осуществление при поддержке ЮНФПА четырехгодичного научно-исследовательского проекта, посвященного изучению динамики эмиграции в развивающихся странах. В рамках других недавно проводившихся исследований было уделено особое внимание, в частности, проблеме торговли женщинами, которая соответствует приоритетам Программы действий и отражает растущую нацеленность самой МОМ на рассмотрение гендерных вопросов в контексте миграции, как об этом свидетельствует создание в 1995 году Рабочей группы по гендерным вопросам⁵. Одной из областей, в которой МОМ в последние несколько лет предприняла значительное число экспериментальных проектов, является подготовка информационных материалов и, в частности, их распространение среди лиц, собирающихся мигрировать. В ответ на увеличение потоков нерегулируемых мигрантов из Албании и Румынии, например, МОМ организовала программы, имеющие целью дать ответы на вопросы потенциальных мигрантов (путем проведения радиопередач, в ходе которых даются ответы на вопросы радиослушателей, и выпуска соответствующих изданий) и распространять информацию о существующих проблемах и риске,

связанных с нерегулируемой миграцией. Содействуя предотвращению нерегулируемой миграции, МОМ настаивала также на необходимости того, чтобы принимающие государства разрабатывали иммиграционные программы, позволяющие более адекватно отражать потребности в рабочей силе, которые в настоящее время удовлетворяются с помощью незаконных мигрантов, и сообщать о наличии таких программ наряду с освещением мер по борьбе с нерегулируемой миграцией. Наконец, что касается информационной сферы, то МОМ создала свою страницу, посвященную миграции, в сети World Wide Web (<http://www.iom.ch>), которая должна служить одновременно в качестве одного из первичных источников информации о миграции (законодательствах, административных структурах, совещаниях, публикациях и т.д.) и в качестве звена, связывающего с другими адресами в сети Web, касающимися миграции.

27. В программном заявлении МОМ, в основу которого положен тот принцип, что имеющая гуманный и упорядоченный характер миграция служит интересам мигрантов и общества, излагается та причина, по которой Организация продолжает прилагать значительные усилия для выполнения целей Программы действий. Четыре конкретные области деятельности, указанные в программном заявлении, – оперативная помощь, расширение информированности о данной тематике, поощрение социального и экономического развития через посредство миграции и обеспечение уважения человеческого достоинства мигрантов и повышение их благосостояния – отражены также в Программе действий и служат прочной опорой для институциональной приверженности МОМ делу претворения в конкретные действия международного консенсуса, достигнутого на Международной конференции по народонаселению и развитию.

С. Исламская организация по вопросам образования, науки и культуры

28. Исламская организация по вопросам образования, науки и культуры (ИСЕСКО) занимается вопросом, касающимся непосредственно одного из последствий миграции, а именно образования общин мусульманских эмигрантов в неисламских странах. ИСЕСКО оказывает этим общинам поддержку, помогает им сохранить свою самобытность, а также исламскую культуру и наследие. Ее программы предусматривают предоставление мусульманским детям информации об исламской культуре и жизни, давая им возможность получить сбалансированное представление о своей культуре и культуре страны своего пребывания и способствуя расширению их позитивного участия в жизни общества на основе взаимопонимания.

29. Мероприятия ИСЕСКО включают в себя снабжение исламских культурных центров книгами и публикациями справочного характера; проведение занятий по подготовке преподавателей арабского языка и исламского воспитания в исламских школах и центрах, расположенных в неисламских странах; предоставление стипендий детям эмигрантов для их обучения в университетах всего мира; разработка программ обучения арабскому языку и принципам ислама детей мусульманских эмигрантов; и подготовка аудиовизуальных материалов, способствующих приобщению мусульманских общин к исламскому образу мыслей, культуре и цивилизации.

Д. Организация экономического сотрудничества и развития

30. Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) уже длительное время следит за ходом развития процессов миграции. В предыдущие годы его деятельность была сосредоточена на изучении связей между процессами миграции и развития и ее результаты рассматривались в ходе обсуждений, проходивших как в рамках Организации, так и за ее пределами. В последнее время начата работа в области, связанной с перемещением населения, обусловленным экологическими причинами. Цель этой работы заключается в усилении возможностей и согласовании усилий доноров в решении вопросов, связанных с экологической миграцией, особенно в области водоснабжения, народонаселения и других соответствующих

областях экологии. Координация этой работы возложена на Рабочую группу КСР по вопросам помощи в целях развития и окружающей среды.

31. Вот уже несколько лет ОЭСР проводит мероприятия в области миграции и экономического развития. Значение этих мероприятий еще более возросло в связи с проведением Международной конференции по миграции (Рим, март 1991 года), которая была организована в сотрудничестве с итальянскими властями⁶. После этого при поддержке правительств Канады и Испании была проведена Конференция по миграции и международному сотрудничеству (Мадрид, март 1993 года)⁷. Государствам-членам было предложено принять наиболее эффективную стратегию сокращения масштабов миграции, а именно оказать помощь странам со значительным миграционным потенциалом в создании условий для устойчивого развития и расширения занятости. На этих конференциях было также признано необходимым тщательно изучать связи между свободной торговлей, региональной экономической интеграцией и международной миграцией.

32. В настоящее время секретариат ОЭСР, руководствуясь рекомендациями Рабочей группы по вопросам миграции, осуществляет проект по исследованию вопросов миграции, свободной торговли и региональной экономической интеграции, акцентируя внимание на трех регионах. Были проведены семинары по Центральной и Восточной Европе (Вена, 29 февраля-1 марта 1996 года) и по Средиземноморскому бассейну (Афины, 31 октября-1 ноября 1996 года). Во второй половине 1997 года в Мехико будет проведен третий семинар - по Северной Америке. В начале 1998 года состоится международная конференция, в основу которой будут положены результаты региональных анализов и которая будет посвящена подведению итогов работы по изучению вопросов миграции и рынка труда в Азии, проводимой ОЭСР при поддержке Японии и в сотрудничестве с Международной организацией труда (МОТ)⁸.

II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

33. В Программе действий подтверждается важное значение сотрудничества между правительственными и неправительственными организациями в вопросах разработки, реализации, контроля и оценки целей и мероприятий в области народонаселения и развития. Как было продемонстрировано на Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), неправительственные организации выполняют значительный объем работы по разработке программ и проведению исследований в области народонаселения и развития и являются для правительств ценными партнерами в деле пропаганды Программы действий. В настоящем разделе дается оценка работы неправительственных организаций конкретно в области международной миграции и определяются пути осуществления ими практических целей и рекомендаций, содержащихся в Программе действий.

34. Информация, использованная при подготовке настоящей главы, была получена в ответ на разосланный в июле 1996 года 282 неправительственным организациям во всех регионах мира четырехстраничный вопросник, в котором содержалась просьба сообщить о проведенных недавно мероприятиях и проблемах неправительственных организаций, занимающихся вопросами международной миграции.

35. Помимо неправительственных организаций, уже известных тем, что они конкретно занимаются вопросами международной миграции, в перечень неправительственных организаций, которым было предложено участвовать в этом обследовании, были включены неправительственные организации, занимающиеся вопросами смежных сфер обслуживания и/или вопросами беженцев. Адреса были взяты из перечня неправительственных организаций, аккредитованных на Международной конференции по народонаселению и развитию, и перечней, предоставленных

Международным советом добровольных учреждений, являющимся конфедерацией добровольных организаций. Этим неправительственным организациям было рекомендовано размножить вопросник и направить его другим неправительственным организациям, действующим в этой области. Более десятка полученных ответов были присланы в порядке собственной инициативы. Были предприняты усилия получить ответы как от крупных международных, региональных и национальных неправительственных организаций, так и от низовых организаций, нередко вплоть до организаций местного значения.

36. В общей сложности поступило 105 ответов (13 – от международных организаций; 11 – из Африки; 34 – из Азии; 25 – из Европы; 5 – из Латинской Америки и Карибского бассейна; и 9 – из Северной Америки; кроме этого, было получено восемь писем без заполненных вопросников). Большинство респондентов дополнили свои базовые ответы краткими описаниями программ своей организации. Некоторые из них приложили дополнительные материалы, такие, как рекламные брошюры, годовые отчеты, справочно-информационные документы и так далее. От пяти организаций поступили ответы с выражением сожаления в связи с тем, что данное обследование не относится к их работе. Тем не менее большинство проявило интерес к этому проекту и просило прислать им экземпляры заключительного доклада. Полученные ответы свидетельствуют о том, что предложение заполнить вопросник было с признательностью принято многими его получателями.

37. Виды работы, проводимой неправительственными организациями, которые занимаются вопросами мигрантов и международной миграции, существенно варьируются. Тем не менее деятельность, осуществляемая в каждом регионе, в различной степени повторяется в других уголках мира. В связи с этим в настоящем разделе приводятся общие описания характеристик и программ приславших ответы неправительственных организаций.

38. Наряду с тем, что в обследовании задавался вопрос о работе неправительственных организаций, респондентам предлагалось также определить по своему выбору четыре самые первоочередные цели из тех, что перечислены в главе X Программы действий. Респондентов спрашивали также: "Имеются ли другие вопросы в работе, связанной с международной миграцией, которыми, по мнению Вашей организации, должны заниматься правительства, межправительственные органы и неправительственные организации?". Ниже приводится краткое изложение ответов по обоим темам.

А. Характеристики и программы неправительственных организаций, занимающихся вопросами международной миграции

39. В Программе действий признается, что неправительственные организации принимают активное участие в обеспечении услуг по программам и проектам практически во всех областях социально-экономического развития, включая демографический сектор. Они действуют в той сфере, которая направлена на ликвидацию разрыва между государственным (т.е. правительственным) и частным секторами. В пункте 15.2 главы XV (Сотрудничество с негосударственным сектором) Программы действий также говорится о том, что:

"... неправительственные группы уже получили должное признание за их относительное преимущество по сравнению с государственными учреждениями благодаря их творческим, гибким и оперативным усилиям по разработке и осуществлению программ, включая их участие на низовом уровне, а также благодаря тому, что они весьма часто тесно связаны и взаимодействуют с теми группами населения, которые не получают надлежащих услуг и которые трудно охватить через правительственные каналы".

40. Это действительно так для неправительственных организаций, которые занимаются вопросами международной миграции и которые содействуют обмену информацией, налаживанию диалога и осуществлению сотрудничества между мигрантами (зарегистрированными, незарегистрированными и беженцами), гражданами, работодателями и государственными учреждениями в странах происхождения и принимающих странах. Они были созданы для обслуживания широких слоев населения и решения многих вопросов международной миграции; некоторые из них были созданы мигрантами для активизации самостоятельного развития и обеспечения защиты; другие отражают взгляды, проблемы и опыт отдельных групп мигрантов. Существуют также неправительственные организации, которые конкретно занимаются предоставлением мигрантам и членам их семей услуг, консультаций и защиты или специально для этих целей расширили свои мандаты.

41. Непосредственное обслуживание мигрантов и членов их семей со стороны неправительственных организаций начинается до того, как они покидают страны своего происхождения. Например, в Азии многие неправительственные организации подготовили информационные проспекты о законах, положениях и процедурах, регулирующих миграцию в конкретные страны. Они проводят также курсы и семинары по вопросам культуры, языка и права предполагаемой страны пребывания. В некоторых случаях предоставляется помощь при обсуждении условий работы и получении контракта на работу до момента отъезда. Мигрантам, покинувшим страны своего происхождения, могут также оказываться, например, такие услуги, как помощь в поддержании связи с членами семьи и направление денежных переводов из полученной за рубежом заработной платы. По возвращении мигрантов домой неправительственные организации содействуют им и членам их семей в реинтеграции, в частности предоставляя возможность профессиональной переподготовки и получения консультаций в психологической, социальной и профессиональной областях.

42. Мигранты и члены их семей настоятельно нуждаются в помощи сразу после их прибытия в принимающие страны. Неправительственные организации оказывают вновь прибывшим целый ряд услуг, помогающих им сориентироваться и обустроиться, включая предоставление временного жилья, обеспечение устного перевода, сопровождение лиц в государственные учреждения, консультирование по вопросам поиска работы и временного жилья, ознакомление членов семей с услугами таких государственных и коммерческих структур, как школы и магазины, и т.д. Что касается беженцев и незарегистрированных мигрантов, то им предоставляются также юридические услуги и консультации. Во многих случаях в качестве спонсоров беженцев выступают религиозные и общинные группы, предоставляющие помощь в переселении, включая жилье, временную финансовую помощь, ознакомление с общиной, защиту интересов и т.д.

43. Многие неправительственные организации оказывают услуги мигрантам и после истечения начального периода обустройства. Мигранты и члены их семей продолжают знакомиться на курсах по изучению языка и культуры с образом жизни своих новых соседей, работодателей и правительств. Иногда обустройство и адаптация к культуре проходит нелегко. В таких случаях неправительственные организации предоставляют консультации в социальной, психологической и профессиональной областях. Для налаживания контактов с людьми, прибывшими из той же страны или региона либо оказавшимися на аналогичной работе или в аналогичных условиях, и для оказания им содействия организуются группы поддержки. Проводятся общественные мероприятия и организуется досуг в целях завязывания знакомств и поддержания контактов с теми, кто, возможно, чувствует себя изолированными от окружающих их людей. Нередко предоставляется помощь в прохождении государственных процедур, особенно часто путем обеспечения устного перевода, однако это может включать в себя также помощь в прочтении официальной корреспонденции, заполнении форм, назначении встреч и поддержании контактов непосредственно с гражданскими служащими и органами государственной власти. Многие неправительственные

организации предоставляют также юридическую и медицинскую помощь либо дают направления для получения такой помощи.

44. Все больше неправительственных организаций сосредоточивают свое внимание конкретно на проблемах, связанных с торговлей женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации и рабства. Помимо оказания ряда перечисленных выше услуг эти организации предоставляют защиту и консультационные услуги женщинам и детям, которые становятся жертвами насилия и сексуального надругательства. Программы реабилитации, переподготовки и реинтеграции помогают этим женщинам и детям вернуться в свои родные страны и общины, либо начать новую жизнь в странах, где они теперь проживают.

45. Отдельные группы мигрантов, в частности трудящиеся-мигранты, создают неправительственные организации либо принимают участие в деятельности других неправительственных организаций, занимающихся вопросами международной миграции. Создаваемые ими неправительственные организации оказывают многие из перечисленных выше услуг. Однако их характерная особенность заключается в том, что они предлагают мигрантам упорядоченные способы отражения их опыта, потребностей и проблем в целях повышения информированности общественности и содействия в обеспечении качества и повышении значимости программ и услуг.

46. Принимающие страны и их общины также получают выгоду от деятельности неправительственных организаций. Курсы и семинары о законах, процедурах, обычаях и языках принимающей страны помогают мигрантам и членам их семей легче проходить процесс интеграции. В то же время проекты в области повышения осведомленности, информации и образования, ориентированные на принимающие общины, помогают гражданам хорошо принимать мигрантов и находить с ними общий язык. В некоторых местах иногда возникает напряженность, обусловленная недопониманием особенностей культуры, расовыми предрассудками, религиозными и языковыми различиями и экономическим давлением. Неправительственные организации, особенно те из них, в состав которых входят местные граждане и лидеры общин, во избежание усиления или расширения проявлений расизма и ксенофобии могут предложить механизмы посредничества и решения проблем. Существуют также неправительственные организации, в состав которых входят граждане, озабоченные последствиями миграции для своих общин и государств, и которые занимаются изучением проблем иммиграции и выступают в поддержку политики и процедур, направленных на борьбу с неоправданным, как они полагают, – и даже нежелательным – притоком мигрантов.

47. Мигранты и члены их семей особенно уязвимы как в процессе миграции, так и в период пребывания в принимающей стране. Значительная часть вышеперечисленных видов деятельности содействует обеспечению их защиты, особенно в отношении проявлений расизма, ксенофобии и религиозной нетерпимости в местных общинах. Неправительственные организации принимают также активное участие в проведении кампаний по совершенствованию национального законодательства и положений, а также региональных и международных норм, призванных обеспечивать права мигрантов и членов их семей.

48. Некоторые международные неправительственные организации выполняют важную функцию по координации деятельности национальных филиалов, которые обмениваются информацией и осуществляют совместные программы. Коалиции неправительственных организаций – международных, региональных и национальных – также содействуют сотрудничеству и диалогу между странами происхождения и принимающими странами. Они непосредственно оказывают услуги, а также осуществляют исследовательские, просветительские и пропагандистские программы.

49. Многие неправительственные организации, занимающиеся вопросами международной миграции, проводят исследования и готовят документацию. Те из них, которые широко занимаются непосредственно оказанием услуг, нередко документируют дела тех людей, кому они оказывают эти услуги, с тем чтобы составить характеристики мигрантов. Неправительственные организации, непосредственно оказывающие услуги и занимающиеся разнообразной исследовательской деятельностью, изучают коренные причины миграции, используя иногда документацию по конкретным делам в качестве основного материала для анализа. Некоторые неправительственные организации сочетают в своей деятельности составление документации по делам, проведение исследований и наблюдение за изменениями характера миграции, с тем чтобы проследить тенденции, свойственные международным миграционным потокам, и использовать эту деятельность в качестве основы при подготовке документов с изложением защищаемых позиций для межправительственных органов, а также национальных, региональных и местных органов управления.

50. Неправительственные организации поддерживают и выступают за осуществление национальных законодательств и региональных и международных конвенций и стандартов. В рамках учебных мероприятий и семинаров они способствуют повышению информированности как широкой общественности, так и общин мигрантов о законах и положениях, касающихся вопросов иммиграции и эмиграции. Неправительственные организации, обладающие информацией о своих подопечных и технических знаниями и опытом, играют конструктивную роль на совещаниях законодательных и межправительственных органов по вопросам политики и программ в области международной миграции. Сочетая международные связи и национальную базу, неправительственные организации находятся в особенно хорошем положении для содействия ратификации и осуществлению таких международных конвенций, как Международная конвенция по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Половина неправительственных организаций, принявших участие в обследовании, указала на то, что они активно содействуют ратификации этой Конвенции.

В. Осуществление целей и рекомендаций в отношении деятельности, изложенных в главе X Программы действий

51. Неправительственные организации, ответившие на вопросник, который был распространен с целью подготовки настоящего раздела, заявили, что их работа направлена на пропаганду и осуществление всех целей, изложенных в главе X Программы действий. В вышеупомянутых программах описываются многочисленные конкретные мероприятия. Ни одна организация не занимается осуществлением всех целей. Вместе с тем 61 процент ответивших организаций указали, что они рассматривают в рамках своих мероприятий "коренные причины миграции, особенно причины, вызванные нищетой" (Программа действий, пункт 10.2 (а)). Пятьдесят девять процентов осуществляют программы с целью "обеспечивать защиту от проявлений расизма, этноцентризма и ксенофобии" (пункт 10.10 (с) и 10.16 (d)), а 58 процентов стремятся "устранить дискриминационную практику в отношении зарегистрированных мигрантов, особенно женщин, детей и престарелых" (пункт 10.10 (b)).

52. Пятьдесят семь процентов ответивших организаций стремятся "содействовать расширению сотрудничества и диалога между странами происхождения и принимающими странами, с тем чтобы добиться максимальных выгод от миграции для заинтересованных сторон и повысить вероятность того, что миграция будет оказывать положительное воздействие на развитие как стран происхождения, так и принимающих стран" (пункт 10.2 (b)).

53. Пятьдесят семь процентов ответивших организаций содействуют также "улучшению благосостояния зарегистрированных мигрантов и членов их семей" (пункт 10.10 (d)). Пятьдесят

шесть процентов стремятся "обеспечить эффективную защиту беженцев и оказание им помощи, уделяя особое внимание нуждам и физической безопасности беженцев из числа женщин и детей" (пункт 10.22 (с)).

54. Хотя их программы затрагивают все цели и рекомендации в отношении деятельности, изложенные в главе X, неправительственные организации, ответившие на вопросник, особенно активно работают над осуществлением четырех целей Программы действий:

а) "обеспечивать социально-экономическую интеграцию зарегистрированных мигрантов, особенно тех, кто получил вид на жительство в принимающей стране, и их равенство перед законом" (пункт 10.10 (а));

б) "обеспечивать защиту от проявлений расизма, этноцентризма и ксенофобии" (пункты 10.10 (с) и 10.16 (d));

с) "содействовать улучшению благосостояния зарегистрированных мигрантов и членов их семей" (пункт 10.10 (d); и

д) "предотвращать все формы международной торговли мигрантами, особенно для целей проституции" (пункт 10.16 (с)).

55. Ниже приводится краткое описание некоторых из этих программ. Важно отметить, что большинство неправительственных организаций не проводят различия между зарегистрированными и незарегистрированными мигрантами при описании получателей их услуг.

56. Христианский совет Ганы и Экуменический комитет помощи перемещенному населению в Египте в целях обеспечения социально-экономической интеграции мигрантов и их равенства перед законом организуют для них профессиональную подготовку. Азиатские профсоюзы домашних работников в Гонконге уделяют особое внимание развитию компьютерных навыков. Венгерская организация межцерковной помощи и Общество граждан по оказанию помощи мигрантам в Чешской Республике предоставляют юридические консультации и помощь лицам, подающим заявления на получение вида на жительство и разрешения на работу. Организация "Христианская деятельность" в Гонконге предоставляет бесплатные юридические консультации, включая услуги по проведению переговоров с нанимателями. Региональная ассоциация по проблемам насильственной миграции в Коста-Рике занимается предоставлением консультаций, кредитов и помощи в развитии органических методов ведения сельского хозяйства. Азиатская организация по проблемам защиты женщин-иммигрантов в Соединенных Штатах Америки предоставляет подготовку по вопросам техники безопасности и охраны здоровья на рабочих местах, а организация "КОСТИ-Услуги иммигрантам" в Канаде организует профессиональную подготовку на английском языке.

57. В целях обеспечения защиты от проявлений расизма, этноцентризма и ксенофобии Региональная ассоциация по проблемам насильственной миграции в Коста-Рике поощряет признание и защиту мигрантов в этой стране путем проведения кампаний по борьбе с проявлениями ксенофобии. В Соединенных Штатах Национальная сеть в защиту прав иммигрантов и беженцев проводит просветительскую работу в общинах и организует кампании по вопросам иммиграции с целью мобилизации общественной поддержки мигрантов. Церкви южной части Африки, входящие в организацию "Духовенство в поддержку перемещенного населения", содействуют повышению осведомленности церквей во всем регионе о причинах насильственного перемещения людей и необходимости обеспечения их защиты и солидарности с ними в принявших их общинах. В Швейцарии Федерация швейцарских протестантских церквей имеет представителей в правительственных органах, занимающихся делами беженцев и иностранцев и проблемами расизма.

Они выступают за признание и защиту беженцев и мигрантов в их стране. Центр юридической информации о правах человека в Эстонии организует для юристов и студентов дни просвещения по вопросам прав человека и распространяет соответствующую информацию среди широких слоев общественности через средства массовой информации.

58. Для улучшения благосостояния зарегистрированных мигрантов и членов их семей необходимо в срочном порядке удовлетворить существующие во всех районах мира потребности в консультациях и жилье на случай чрезвычайных обстоятельств. Такие услуги предоставляются широким кругом неправительственных организаций, в том числе Азиатскими профсоюзами домашних работников в Гонконге; организацией "Дом друзей" в Японии; организацией "Мигранты - Европа" в Нидерландах; Христианским советом Ганы и Экуменическим комитетом помощи перемещенному населению в Египте. Организация "Каритас-Гонконг" предоставляет консультации и проводит мероприятия в социальной сфере/области досуга с целью помочь мигрантам избавиться от чувства одиночества и изолированности, которое они нередко испытывают. Форум азиатских трудящихся-иммигрантов в Японии издает руководство на английском, корейском и персидском языках, озаглавленное "Руководство для трудящихся-мигрантов", с целью помочь трудящимся-мигрантам осознать свои права и обязанности в Японии. В Колумбии Национальный секретариат католического епископа имеет в своем составе секцию по вопросам, связанным с перемещением людей. В рамках одной из ее программ обеспечивается подготовка по всей стране советников для оказания помощи лицам, планирующим эмигрировать, когда они пытаются понять те возможности, которые открывает миграция, и ее последствия. Ближневосточный совет церквей осуществляет программы прямой помощи беженцам и мигрантам.

59. В целях предотвращения всех форм международной незаконной перевозки мигрантов, особенно для целей проституции, ряд неправительственных организаций в Азии конкретно занимается предотвращением торговли женщинами для целей проституции и оказывает услуги тем женщинам, которые стали жертвами подобной практики. Организация "Тенаганита" в Малайзии содействует проведению межстрановых мероприятий, направленных против незаконной торговли женщинами для индустрии "развлечений". В Японии Японская ассоциация по борьбе с проституцией предоставляет приют и защиту тем женщинам, которые пытаются избежать проституции. Движение "третьего мира" против эксплуатации женщин на Филиппинах осуществляет программу альтернативного образа жизни и обеспечения средств к существованию для жертв сексуальной эксплуатации и злоупотреблений.

60. Перечисленные выше программы демонстрируют виды и масштабы программ неправительственных организаций в области международной миграции. Следует отметить, что большинство программ, упомянутых в ответах на вопросник, имеет весьма практический характер: обучение профессиональным навыкам, предоставление юридических и медицинских услуг, обеспечение жильем и продовольствием в чрезвычайных обстоятельствах, языковая подготовка, устный и письменный перевод и т.д. Эти программные приоритеты были установлены непосредственно с учетом конкретных потребностей тех групп населения, которые обслуживаются этими организациями.

С. Приоритеты неправительственных организаций

61. Организациям было предложено определить в своих ответах, какие четыре цели из тех, которые перечислены в главе X, они считают наиболее важными. По мнению большинства из них, первостепенная цель заключается в том, чтобы "рассмотреть коренные причины миграции, особенно причины, вызванные нищетой" (пункт 10.2 (а)).

62. Обеспечение защиты является следующей по значимости задачей: многие организации указывают на необходимость "обеспечивать защиту от проявлений расизма, этноцентризма и ксенофобии" (пункты 10.10 (с) и 10.16 (d), "обеспечить эффективную защиту беженцев и оказание им помощи, уделяя особое внимание нуждам и физической безопасности беженцев из числа женщин и детей" (пункт 10.22 (с) и "устранить дискриминационную практику в отношении зарегистрированных мигрантов, особенно женщин, детей и престарелых" (пункт 10.10 (b)).

63. Третьей наиболее важной целью является содействие улучшению благосостояния мигрантов: "содействовать улучшению благосостояния мигрантов и членов их семей" (пункт 10.10d) и "содействовать расширению сотрудничества и диалога между странами происхождения и принимающими странами, с тем чтобы добиться максимальных выгод от миграции для заинтересованных сторон и повысить вероятность того, что миграция будет оказывать положительное воздействие на развитие как стран происхождения, так и принимающих стран" (пункт 10.2 (b)).

64. Ответившие организации в качестве четвертой по важности цели назвали необходимость "проанализировать коренные причины незарегистрированной миграции" (пункт 10.16 (a)).

65. Семнадцать ответивших организаций истолковали данный вопрос как просьбу выделить четыре приоритетные темы в рамках главы X. Они перечислили в порядке приоритетности следующие темы:

- a) беженцы; лица, ищущие убежища, и перемещенные лица;
- b) международная миграция и развитие;
- c) зарегистрированные мигранты;
- d) незарегистрированные мигранты.

66. Вопрос о целях Программы действий был дополнен в вопроснике следующим вопросом: "Имеются ли другие связанные с международной миграцией проблемы в работе, которые, по мнению вашей организации, должны рассматривать правительства, межправительственные и неправительственные организации?". В отношении проблем, которые, по мнению ответивших на вопросник организаций, требуют дополнительного внимания, были выдвинуты следующие предложения.

1. Меры по расширению возможностей мигрантов и членов их семей

- a) Обеспечить, чтобы мигранты и беженцы играли активную роль в поиске решений проблем, с которыми они сталкиваются;
- b) информировать мигрантов о содержании международных и национальных конвенций или соглашений о миграции и о национальных законах, регулирующих миграцию. Обеспечивать, чтобы мигранты и беженцы знали свои права и обязанности в принимающем государстве;
- c) делать упор на оказание помощи беженцам и перемещенным лицам, с тем чтобы они могли воссоединиться с членами своей семьи;

d) документально регистрировать, в какой степени принимающие страны соблюдают законы и положения в отношении миграции;

e) оказывать необходимую медицинскую и общественную помощь мигрантам-инвалидам и психически больным мигрантам.

2. Меры по обеспечению благого правления и уважения норм международного права

a) Содействовать ратификации и осуществлению международных конвенций, касающихся миграции и передвижения беженцев, особенно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года;

b) обеспечивать широкое распространение текстов соответствующих международных документов, особенно документов, в которых рассматриваются вопросы защиты и гуманитарные вопросы;

c) регистрировать случаи нарушений прав человека мигрантов или беженцев и повышать осведомленность об этой проблеме;

d) обеспечивать, чтобы ни одно лицо не было лишено права покинуть любую страну (в том числе его или ее собственную страну) или вернуться в страну своего гражданства;

e) повышать осведомленность правительств о необходимости устранения ситуаций, которые могут привести к конфликту, до возникновения самого конфликта;

f) содействовать укреплению международной солидарности и совместному выполнению обязанностей в связи с предоставлением защиты и помощи беженцам;

g) содействовать обеспечению всеобщего уважения прав человека;

h) поощрять диалог между общинами мигрантов, правительствами и соответствующими межправительственными органами в целях укрепления взаимопонимания и расширения информированности о проблемах и заботах мигрантов;

i) обеспечивать потенциальных мигрантов информацией о положении в возможных странах назначения.

3. Меры в отношении женщин- и детей-мигрантов

a) Пресекать международную торговлю людьми, особенно женщинами и детьми, для целей проституции;

b) разрабатывать соответствующие механизмы реагирования для обеспечения того, чтобы женщины-беженцы и их дети получали надлежащую защиту и помощь.

4. Меры в отношении миграции рабочей силы

a) Поощрять эффективное регулирование деятельности вербовщиков рабочей силы и других посредников, которые способствуют международной миграции;

b) улучшать каналы общения между нанимателями в стране назначения и потенциальными мигрантами в стране происхождения, с тем чтобы избежать услуг недобросовестных посредников, использующих мигрантов для своих собственных целей;

c) добиваться легализации тех нерегулируемых мигрантов, которые имеют работу в принимающей стране;

d) содействовать безопасной передаче заработанных средств трудящимися-мигрантами своим семьям в странах происхождения.

D. Выводы

67. НПО являются опытными и преданными своему делу партнерами правительственных и межправительственных организаций в осуществлении целей и рекомендаций в отношении деятельности, изложенных в главе X Программы действий. Благодаря своим широким контактам с мигрантами они обладают широкими возможностями для оценки потребностей этих общин в услугах и образовании. Кроме того, их статус организаций, предоставляющих услуги и защиту, внушает к ним такое доверие, которое позволяет им служить эффективными каналами информации о правительственных услугах и национальных законах и положениях в отношении мигрантов и беженцев. Наконец, ввиду того что они хорошо знают своих членов и получателей своих услуг, они могут служить ценными консультантами для правительственных и межправительственных организаций по мере того, как те будут расширять свои программы и политику в отношении зарегистрированных и незарегистрированных мигрантов и беженцев.

III. БЛИЖНЕВОСТОЧНОЕ АГЕНТСТВО ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ: СОТРУДНИЧЕСТВО С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

68. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) тесно сотрудничает с неправительственными организациями в предоставлении услуг палестинским беженцам. Партнерские связи между БАПОР и неправительственными организациями были установлены еще в 1950 году, когда было создано Агентство. В настоящее время Агентство работает совместно с 50 национальными или международными неправительственными организациями и примерно 250 неправительственными организациями, предоставляя услуги 3,3 млн. палестинских беженцев в Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике, на Западном берегу и в секторе Газа. Эти организации занимаются, как правило, медицинскими и гуманитарными вопросами, а также вопросами прав человека и развития.

69. В дополнение к услугам, которые БАПОР предоставляет беженцам в области образования, здравоохранения, чрезвычайной помощи и в социальной сфере, неправительственные организации берут на себя инициативу в работе по оказанию помощи инвалидам и организации в общинах программ самопомощи и приносящей доходы деятельности. Они занимаются оказанием финансовой помощи, помощи в получении начального школьного образования, подготовкой кадров, предоставлением услуг по охране здоровья матери и ребенка и распределением продовольствия и медицинских принадлежностей. Они осуществляют экспериментальные проекты в новых областях и в чрезвычайных ситуациях. Со своей стороны, БАПОР оказывает помощь неправительственным организациям в форме прямой финансовой помощи или путем обмена опытом, технологией и информацией и организации совместных учебных семинаров. Агентство принимает также совместно

с неправительственными организациями участие в семинарах и планировании, помогает им в проведении их кампаний по сбору средств и содействует развитию общинных организаций.

70. На местном уровне с БАПОР сотрудничают самые различные неправительственные организации: от групп по оказанию помощи отдельным больницам или центрам для инвалидов до обществ содействия инвалидам или психически больным лицам, – охватывающих какой-либо конкретный город или район, – до базирующихся на местах центров юридических консультаций, ассоциаций женщин, университетов, медицинских ассоциаций и комитетов лагерей или деревень.

71. К национальным или международным неправительственным организациям относятся советы беженцев; учреждения, представляющие интересы детей, молодежи, женщин, инвалидов или престарелых; фонды в защиту мира; религиозные ассоциации; и группы, специализирующиеся на вопросах технического или экономического развития.

IV. УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПОИСК РЕШЕНИЙ ПРОБЛЕМ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

72. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и неправительственные организации на протяжении многих лет ведут совместный поиск решений проблем перемещенных лиц. С момента своего создания в 1951 году УВКБ осуществляет сотрудничество с неправительственными организациями, рассматривая его как неотъемлемую часть своей деятельности. В статье 1 Устава Управления, в которой излагается мандат УВКБ по предоставлению международной защиты беженцам и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев, конкретно говорится о претворении в жизнь этих целей путем оказания содействия правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным добровольным организациям. Кроме того, статья 8 Устава требует от Верховного комиссара обеспечивать защиту беженцев путем, в частности, установления контактов с неправительственными организациями, занимающимися вопросом о беженцах, и содействия попечению о беженцах. В качестве наблюдателей, выступивших с устными и письменными заявлениями, неправительственные организации приняли участие в работе Конференции полномочных представителей Организации Объединенных Наций по статусу беженцев и апатридов, на которой 28 июля 1951 года был принят основной международный документ по вопросу о беженцах – Конвенция о статусе беженцев 1951 года. В связи с этим УВКБ уполномочено взаимодействовать с неправительственными организациями в поисках решения проблем беженцев.

73. Гуманитарный характер деятельности УВКБ и тот факт, что в первые дни своего существования оно не занималось оперативной деятельностью, означали, что важная роль в осуществлении проектов по оказанию содействия беженцам и поддержке с ними жизненно важных связей была отведена неправительственным организациям. УВКБ занималось вопросами планирования и координации, в то время как осуществление программ возлагалось в основном на неправительственные организации.

74. По мере того как деятельность УВКБ распространялась на регионы, расположенные за пределами Европы, оно стало также развивать отношения с зарождающимися в этих регионах, в частности в Африке, движениями, направленными на создание неправительственных организаций. Многие неправительственные организации уже были вовлечены в осуществление небольших по масштабам мероприятий местного значения, призванных содействовать решению проблем перемещенных лиц. Крупномасштабные перемещения беженцев в Африке ознаменовали открытие новой главы в рабочих отношениях между неправительственными организациями и УВКБ и

содействовали принятию совместных мер по решению проблем беженцев. В Азии УВКБ пыталось оказывать материальную помощь для удовлетворения беспрецедентных по своему уровню потребностей беженцев. Главными партнерами УВКБ в деле претворения этих целей в жизнь стали неправительственные, главным образом международные, организации.

А. Поиск новой основы

75. К 70-м годам УВКБ установило свое присутствие во многих регионах мира. Его усилия дополнялись сотрудничеством с неправительственными организациями при осуществлении деятельности по оказанию помощи и обеспечению защиты. Работа УВКБ с неправительственными организациями варьировалась в зависимости от конкретных потребностей беженцев и предусматривала предоставление самой необходимой помощи в виде продовольствия, жилья, воды и медицинских услуг. Кроме того, неправительственные организации занимались переселением миллионов беженцев из стран, первыми предоставивших убежище, и интеграцией миллионов других беженцев на местах. Наряду с этим неправительственные организации вносили крупный вклад в осуществление программ в области добровольной репатриации беженцев и их последующей реинтеграции. В 80-е годы одним из примеров взаимодействия с неправительственными организациями в осуществлении не только программ по репатриации, но и программ, направленных на реинтеграцию репатриантов, стала Центральная Америка. Неправительственные организации играли важную роль в проведении Международной конференции по проблеме центральноамериканских беженцев (МКЦАБ) и осуществлении последующей деятельности.

76. Окончание "холодной войны" положило начало новой эре, для которой характерными являются более широкие по своим масштабам и более сложные по своему характеру виды вынужденного перемещения населения. В поисках новой основы, которая позволила бы улучшить подход к новым проблемам и найти их решение, УВКБ тесно взаимодействует с неправительственными организациями.

77. В 1990 году УВКБ и Международный совет добровольных учреждений (МСДУ), конфедерация добровольных организаций, занимающаяся международной деятельностью в области развития, а также в социальной и гуманитарной сферах, провели ряд консультаций по основным элементам сотрудничества с участием небольшого числа неправительственных организаций и приблизительно 20 отделений УВКБ на местах. Возросли масштабы и значение участия местных неправительственных организаций, выступающих в качестве партнеров по оперативной деятельности и защитников интересов беженцев и лиц, перемещенных внутри своих стран. Такое положение дел получило отражение в справочном документе по вопросу о взаимоотношениях между УВКБ и неправительственными организациями. Вскоре после издания этого документа в 1992 году стали высказываться предложения и рекомендации по вопросам участия. По странному совпадению основная критика в этот момент была направлена на ограниченный характер дискуссии и неучастие местных неправительственных организаций в разработке новой основы.

78. Замечания по документу 1992 года вызвали дальнейшее обсуждение этого вопроса в рамках УВКБ, с неправительственными организациями и между ними. В результате было принято решение начать более всеобъемлющий процесс консультаций, известный под названием "Партнерство в действии" (ПАРИНАК). Развитию этого процесса способствовало признание того факта, что новые проблемы, возникшие в связи с вынужденным перемещением населения, требуют совершенствования рабочих отношений между УВКБ и неправительственными организациями. В конечном итоге механизмы партнерства должны охватывать также межправительственные и правительственные учреждения.

В. Процесс "Партнерство в действии"

79. В июне 1993 года УВКБ и МСДУ приступили к глобальным консультациям относительно ПАРИНАК. Рассматривавшиеся вопросы отбирались по принципу их соответствия актуальным проблемам и включали в себя вопросы о защите, лицах, перемещенных внутри своих стран, готовности к чрезвычайным ситуациям и мерах по их ликвидации, переходе от оказания помощи к процессу восстановления и далее к обеспечению развития, а также вопрос о партнерстве. В Каракасе, Катманду, Тунисе, Бангкоке, Аддис-Абебе и Будапеште были проведены региональные совещания. На каждом совещании присутствовали представители в среднем 85 неправительственных организаций, и выдвигался, с учетом реального положения и потребностей региона, комплекс региональных рекомендаций. Приблизительно 500 неправительственных организаций, в основном местных, внесли свой вклад в разработку рекомендаций, которые вошли в Декларацию и План действий, принятые в Осло на Глобальной конференции НПО и УВКБ по вопросам ПАРИНАК (Осло, 6-9 июня 1994 года). В Плане действий, содержащем 134 рекомендации, делается попытка дать определение программы гуманитарной деятельности УВКБ и неправительственных организаций на будущее. Он охватывает те же проблемные области в отношении защиты беженцев, лиц, ищущих убежище, и перемещенных лиц и оказания им содействия, что и Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию.

80. С июня 1994 года УВКБ и неправительственные организации занимаются претворением в жизнь рекомендаций Плана действий, принятого в Осло, с учетом региональных особенностей. Например, в Центральной Африке ввиду нынешних трудностей, возникших в связи с перемещением приблизительно 2 млн. беженцев, большое значение имеют рекомендации, касающиеся добровольной репатриации. То же можно сказать о последней сохранившейся крупной группе беженцев в Центральной Америке - гватемальских беженцах в южной части Мексики. Рекомендации, в которых речь идет о судьбе лиц, перемещенных внутри страны, имеют основополагающее значение для деятельности УВКБ и неправительственных организаций в Шри-Ланке, где в результате конфликта внутри страны были перемещены сотни тысяч людей. В Мозамбике, где УВКБ завершило одну из крупнейших операций по добровольной репатриации, рекомендации в отношении дальнейших действий помогут УВКБ и неправительственным организациям расселить приблизительно 1,7 млн. репатриантов. В рекомендациях по вопросам готовности к чрезвычайным ситуациям содержатся ценные советы относительно планирования деятельности на случай чрезвычайных обстоятельств, касающиеся нынешнего массового ухода тысяч людей из Бурунди, пытающихся избежать насилия, охватившего эту страну.

81. Люди, вынужденные покинуть свои дома, иногда становятся беженцами; другие остаются у себя на родине и называются лицами, перемещенными внутри страны; в некоторых случаях беженцы и лица, перемещенные внутри страны, смешиваются между собой. Например, в Шри-Ланке те, кто возвращается из эмиграции в Индии, могут оказаться среди лиц, перемещенных внутри Шри-Ланки. Аналогичное положение наблюдается в настоящее время в Бурунди и Руанде. В связи с этим рекомендации ПАРИНАК находят, с учетом сложности проблемы, широкое применение.

С. Последующая деятельность в связи с процессом "Партнерство в действии" и его осуществление

82. В связи с принятием в Осло Декларации и Плана действий Верховный комиссар взял от имени УВКБ обязательство осуществить целый ряд мер, которые включают в себя пересмотр соответствующих структур и процедур УВКБ в целях содействия диалогу с неправительственными организациями. В штаб-квартире было создано Бюро Координатора по вопросам неправительственных организаций, с тем чтобы обеспечить осуществление последующей деятельности в связи с этим процессом и информировать Верховного комиссара, руководителей старшего звена и Исполнительный комитет о ходе работы.

83. Бюро Координатора по вопросам неправительственных организаций периодически проводит в штаб-квартире брифинги; оно информирует также неправительственные организации о работе межсессионных заседаний Исполнительного комитета и снабжает их всей документацией Исполнительного комитета.

84. В Отделе международной защиты УВКБ и в каждом из его пяти региональных бюро один из старших сотрудников назначен координатором по оперативным вопросам, касающимся неправительственных организаций.

85. Неправительственные организации, которые приняли участие в Конференции по ПАРИНАК, избрали региональных координаторов, отвечающих за координацию деятельности неправительственных организаций в своих соответствующих регионах и за обеспечение обмена информацией между неправительственными организациями. Они отвечают также за осуществление рекомендаций, относящихся к их региону.

86. У УВКБ имеется 258 отделений в 118 странах. Координаторы по вопросам ПАРИНАК, назначенные УВКБ и неправительственными организациями на страновом уровне, регулярно проводят встречи по целому ряду различных вопросов – от координации и обмена информацией до оценки, планирования и контроля за деятельностью по оказанию помощи беженцам и, где это необходимо, беженцам и лицам, перемещенным внутри своих стран.

87. Отдел международной защиты УВКБ через своего координатора в штаб-квартире и при помощи своих старших региональных юрисконсультов поддерживает регулярные контакты с неправительственными организациями по вопросам, связанным с обеспечением защиты. В соответствии с Планом действий, принятым в Осло, Отдел проводит исследования таких вопросов, как безопасность третьих стран, зоны безопасности или районы безопасности и минимальные стандарты, которые должны применяться в отношении обеспечения временной защиты. Регулярно проводятся, главным образом в Европе, совместные учебные занятия по праву беженцев. В связи с растущим значением добровольной репатриации как одного из способов долговременного решения проблемы перемещения населения и в соответствии с принятым в Осло Планом действий УВКБ при участии неправительственных организаций издало "Справочник по вопросам добровольной репатриации" (Handbook on Voluntary Repatriation), который был направлен многим неправительственным организациям. Кроме того, вклад неправительственных организаций сыграл важную роль в издании "Справочника по вопросам переселения" (Handbook on Resettlement), еще одного важного пособия по вопросам защиты беженцев, которые не могут возвратиться в страны своего происхождения либо интегрироваться в жизнь местных общин в странах, первыми предоставивших убежище. На проведенные недавно с правительством консультации по критериям и процедурам переселения были приглашены также неправительственные организации в знак признания их участия в деятельности по приему и интеграции переселившихся беженцев.

88. Во исполнение рекомендаций, касающихся информационных сетей, используемых совместно с неправительственными организациями, Центр документации и исследований УВКБ продолжает сотрудничать с Международной сетью документации по делам беженцев (МСДБ), всемирной сетью организаций и учреждений, в том числе неправительственных организаций, занимающихся вопросами беженцев и прав человека. Центр продолжает также координировать деятельность Международной электронной сети информации о беженцах (МЭСИБ), в которой имеется ряд электронных досок объявлений или конференций, предоставляющих, в частности, информацию о событиях в различных странах в порядке содействия в отслеживании потенциальных потоков беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

89. Оказание вышеупомянутой помощи является неотъемлемым элементом усилий УВКБ по изысканию решений проблем насильственного перемещения населения. Неправительственные организации относятся к числу наиболее важных партнеров по оперативной деятельности; совместно с правительствами и межправительственными организациями они отвечают за осуществление годовых программ УВКБ по вопросам беженцев, репатриантов и лиц, перемещенных внутри своих стран. Приблизительно 400 неправительственных организаций занимаются реализацией мер по оказанию помощи, стоимость которых превышает четверть бюджета УВКБ на 1996 год, составляющего 1,4 млрд. долл. США.

90. В связи с необходимостью осуществления рекомендаций, направленных на улучшение отношений между УВКБ и неправительственными организациями в этой важной области, включая обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и соответствующие ответные меры, техническую поддержку, управление проектами и подготовку кадров, УВКБ предпринимает целый ряд мер. Они включают в себя участие неправительственных организаций в осуществлении Программы подготовки кадров по организации чрезвычайной помощи по всему миру и заключение с неправительственными организациями резервных соглашений об оперативном предоставлении технических услуг и об издании, на основе консультаций с неправительственными организациями, справочных пособий по таким техническим вопросам, как профессиональная подготовка кадров и охрана репродуктивного здоровья. Одним из крупных мероприятий, в котором также приняли участие неправительственные организации, стало издание "Справочника по управлению проектами для осуществляющих их партнеров УВКБ" (Project Management Handbook for UNHCR Implementing Partners). С 1994 года свыше 2000 сотрудников неправительственных организаций прошли подготовку по всем аспектам сотрудничества между УВКБ и неправительственными организациями во всем мире, включая Курсы по вопросам планирования, ориентированные на удовлетворение потребностей людей, которые предусматривают развитие местного и регионального потенциала в отношении решения гендерных вопросов, связанных с проблемами перемещения населения.

91. Большинство людей, вынужденных стать перемещенными лицами, составляют женщины и дети. В подтверждение необходимости расширения сотрудничества между УВКБ и неправительственными организациями в этом отношении во многих рекомендациях принятого в Осло Плана действий содержится упоминание о положении женщин и детей. На основе широких консультаций с неправительственными организациями, состоявшихся в рамках процесса ПАРИНАК, УВКБ провело обсуждение и организовало широкое распространение своих "Руководящих принципов для предотвращения сексуального насилия в отношении беженцев и принятия соответствующих мер" и "Руководящих принципов, касающихся детей-беженцев".

92. С начала 1995 года УВКБ и МСДУ проводят региональные практикумы по обзору хода осуществления процесса партнерства, выявлению препятствий и планированию дальнейшего осуществления рекомендаций, содержащихся в Плане действий, как на национальном, так и на региональном уровнях. Практикумы, позволившие встретиться координаторам по вопросам ПАРИНАК, прошли в Африке, Азии и Центральной Америке. Дополнительно планируется провести практикумы для Ближнего Востока и кавказского региона.

93. Последним по времени примером сотрудничества с неправительственными организациями, способствующего разработке комплексной стратегии принятия мер по решению проблем, вызванных вынужденным перемещением населения, является Региональная конференция для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольного перемещения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах (Женева, 30-31 мая 1996 года), созванная УВКБ, Международной организацией по вопросам миграции (МОМ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Как местные, так и международные неправительственные организации будут являться основными

действующими лицами при осуществлении последующей деятельности в связи с рекомендациями Конференции и претворении их в жизнь.

Д. Вывод

94. Количество лиц, положением которых озабочено УВКБ, - в частности беженцев, репатриантов и лиц, перемещенных внутри своих стран, - составляло по состоянию на конец 1995 года приблизительно 26 миллионов человек⁹. В силу особенностей мандата и ограниченности ресурсов УВКБ весьма насущным является вопрос об изыскании возможностей партнерства. Отношения между УВКБ и неправительственными организациями, являющимися представителями гражданского общества, составляют важную часть более широких отношений партнерства, которые должны охватывать, в частности, правительства, другие учреждения системы Организации Объединенных Наций и учреждения, занимающиеся финансовыми вопросами и вопросами развития. Именно совместные и согласованные усилия этих различных сторон, отвечающие потребностям соответствующих слоев населения, лягут в основу всеобъемлющего решения одной из величайших трагедий, переживаемых сегодня нашим миром.

Примечания

¹ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.95.XIII.18), глава I, резолюция 1, приложение.

² См. Directory of Non-Governmental Organizations (Geneva, UNHCR, 1996).

³ См. Activities of the Council of Europe in the Migration Field (Strasbourg, Council of Europe, 1996).

⁴ "IOM strategic planning: toward the twenty-first century" (IOM document MC/1842), May 1995.

⁵ "Status report concerning staff and programme policies on gender issues" (IOM document MC/1870), April 1996.

⁶ The Changing Course of International Migration (Paris, OECD, 1993).

⁷ Migration and Development: New Partnerships for Co-operation (Paris, OECD, 1994).

⁸ См. Migration and the Labour Market in Asia: Prospects to the Year 2000 (Paris, OECD, 1996).

⁹ См. Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview 1994 (Geneva, UNHCR, 1995).
