



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 August 1997
Russian
Original: English

Пятьдесят вторая сессия
Пункт 99d предварительной повестки дня*

Устойчивое развитие и международное экономическое сотрудничество

Международная миграция и развитие, включая созыв Конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В контексте своего обсуждения международной миграции и развития Генеральная Ассамблея в резолюции 50/123 просила Генерального секретаря подготовить доклад, содержащий конкретные предложения о путях и средствах рассмотрения под межсекторальным, межрегиональным, региональным и субрегиональным углом зрения вопроса о международной миграции и развитии, включая аспекты, касающиеся целей и процедур созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию. 25 июня 1996 года было подписано Соглашение о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции (МОМ). В резолюции 51/148 Генеральная Ассамблея с удовлетворением приняла к сведению заключение Соглашения о сотрудничестве и просила информировать ее в рамках доклада, который должен быть представлен во исполнение резолюции 50/123 Ассамблеи, о ходе развития сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и МОМ в соответствии с Соглашением о сотрудничестве. Настоящий доклад представлен во исполнение обеих просьб Генеральной Ассамблеи.

* A/52/150 и Согл.1.

Содержание

	Пункты	Стр.
I. Введение	1 - 3	3
II. Мнения правительств в отношении Конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	4 - 18	4
III. Механизмы решения вопросов международной миграции и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций	19 - 36	7
A. Комиссия по народонаселению и развитию	19 - 22	7
B. Комиссия по правам человека	23 - 24	9
C. Административный комитет по координации	25 - 29	9
D. Комитет по планированию развития	30 - 31	10
E. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	32 - 34	11
F. Международная организация труда	35 - 36	12
IV. Механизмы для рассмотрения проблем международной миграции и развития за рамками системы Организации Объединенных Наций	37 - 52	12
A. Международная организация по миграции	37 - 45	12
B. Организация экономического сотрудничества и развития	46 - 47	14
C. Межправительственные консультации по вопросам политики в области предоставления убежища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии	48 - 49	15
D. Региональные конференции по международной миграции: Северная и Центральная Америка	50 - 52	16
V. Выводы	53 - 55	16

I. Введение

1. В резолюции 49/127 от 19 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря подготовить в консультации со всеми государствами и соответствующими международными организациями доклад о международной миграции и развитии, включая аспекты, касающиеся целей и процедур созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию. С целью получения мнений правительств в отношении созыва такой конференции 6 февраля 1995 года всем постоянным представителям при Организации Объединенных Наций было направлено письмо, в котором предлагалось прислать ответы к 3 марта 1995 года. К 26 апреля 1995 года были получены ответы от правительств следующих стран: Австралии, Алжира, Аргентины, Венесуэлы, Египта, Канады, Колумбии, Ливийской Арабской Джамахирии, Марокко, Норвегии, Перу, Российской Федерации, Румынии, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Того, Филиппин, Франции (от имени 15 членов Европейского союза), Хорватии, Швейцарии, Эквадора, Эфиопии и Югославии.

2. Ответы правительств вышеупомянутых стран были использованы в качестве основы при подготовке доклада Генерального секретаря о международной миграции и развитии (E/1995/69), который обсуждался Экономическим и Социальным Советом на его основной сессии 1995 года, а содержащиеся в нем выводы рассматривались Генеральной Ассамблеей на ее пятидесятой сессии. На этой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 50/123 от 20 декабря 1995 года, в которой она просила Генерального секретаря подготовить доклад, содержащий конкретные предложения о путях и средствах рассмотрения под межсекторальным, межрегиональным, региональным и субрегиональным углом зрения вопроса о международной миграции и развитии, включая аспекты, касающиеся целей и процедур созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию. С целью получения дополнительных мнений правительств в 1997 году всем постоянным представителям при Организации Объединенных Наций было направлено второе письмо, в котором правительствам тех стран, которые не ответили на письмо, разосланное в 1995 году, предлагалось выразить свои мнения в отношении созыва конференции, а правительства, которые ответили на

предыдущее письмо, уведомлялись о том, что, если их мнения не изменились, то ответы на последнее письмо присылать не надо. К письму 1997 года были приложены копия письма, отправленного в феврале 1995 года, и копии соответствующих резолюций. Правительства просили ответить к 15 мая 1997 года. Поскольку количество дополнительных ответов, полученных к этому сроку, было незначительным, то было отправлено третье письмо тем постоянным представителям при Организации Объединенных Наций, правительства которых не сообщили свои мнения ни после обращения в 1995 году, ни после обращения в 1997 году. Третье письмо было отправлено в начале июня 1997 года. По состоянию на 30 июля 1997 года дополнительные ответы в отношении созыва международной конференции по международной миграции и развитию были получены от правительств следующих стран: Австралии, Алжира, Армении, Беларуси, Боливии, Буркина-Фасо, Ганы, Иордании, Канады, Кении, Латвии, Малави, Малайзии, Нидерландов (от имени 15 членов Европейского союза), Норвегии, Объединенных Арабских Эмиратов, Омана, Панамы, Польши, Саудовской Аравии, Святейшего Престола, Сингапура, Таджикистана, Украины, Швейцарии, Эстонии, Южной Африки и Ямайки. Ряд правительств прислали свои ответы на письмо, направленное в 1995 году, слишком поздно, и поэтому они не были включены в документ E/1995/69: Ирак, Ливан, Сирийская Арабская Республика, Судан и Тунис. Правительства двух других стран — Монголии и Сейшельских Островов — ответили на письмо 1997 года, заявив, что их столицы рассматривают данный вопрос и что полный ответ будет представлен на более позднем этапе, однако по состоянию на 30 июля 1997 года никакой дополнительной информации от правительств этих стран получено не было. Постоянный представитель Сейшельских Островов сообщил, что международная миграция не является вопросом, заслуживающим приоритетного внимания в этой стране.

3. В целом 65 правительств выразили свои мнения относительно созыва конференции по международной миграции и развитию, а два правительства подтвердили получение письма 1997 года. Настоящий доклад основан на мнениях правительств тех 65 стран, полные ответы которых были получены к 30 июля 1997 года.

II. Мнения правительств в отношении Конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию

4. Из правительств 65 стран, приславших ответы, 36 в целом выступают за созыв конференции по международной миграции и развитию, 25 имеют серьезные оговорки относительно проведения такой конференции, и 4, которые более или менее благоприятно относятся к идее созыва конференции, однако, считают необходимым в первую очередь рассмотреть другие варианты в целях решения проблем международной миграции и изучения областей, в которых может быть достигнуто согласие на международном уровне.

5. Среди правительств, которые выступают против проведения конференции, широко распространено мнение о том, что проблемы международной миграции и развития уже были предметом обсуждения на некоторых конференциях Организации Объединенных Наций и что имеющиеся в недостаточном количестве ресурсы было бы лучше использовать для обеспечения выполнения обязательств, взятых на этих конференциях, чем для созыва еще одной конференции. Было особо отмечено практическое значение соглашений по вопросам международной миграции, достигнутых на Международной конференции по народонаселению и развитию, Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, Всемирной конференции по правам человека и Региональной конференции по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах (известной также как Конференция СНГ). Ряд правительств высказались в том плане, что вопросы международной миграции и развития следует решать через посредство существующих механизмов системы Организации Объединенных Наций, в том числе в рамках деятельности Комиссии по народонаселению и развитию, Экономического и Социального Совета и Международной организации труда.

6. Правительства четырех стран, которые лишь частично поддержали идею созыва конференции, в основном придерживаются мнения, согласно которому

к планам проведения конференции следует приступать только после четкого определения и согласования ее целей. К числу мероприятий, которые могли бы способствовать определению этих целей, относятся региональные совещания и технический симпозиум по международной миграции, организуемый под эгидой Целевой группы по основным социальным услугам для всех Административного комитета по координации. Одно из правительств подчеркнуло, что необходимым условием успешного проведения конференции является учет ею интересов направляющих и принимающих стран и стран транзита, и если достижение консенсуса на глобальном уровне представится затруднительным, то более реалистичным подходом было бы проведение региональных консультаций с целью обеспечения того, чтобы принимающие в них участие региональные группы отражали реальное положение в области миграции и необязательно были связаны с конфигурацией региональных комиссий. Некоторые правительства, которые выступили против проведения глобальной конференции, также выразили мнение, согласно которому проведение двусторонних или региональных переговоров является более вероятным средством нахождения рациональных путей решения проблем международной миграции.

7. Что касается правительств 36 стран, которые в целом выступили за созыв конференции, то для их мнений в отношении ее возможных целей и вопросов, которые необходимо обсудить, характерны значительные различия. Один из вопросов, относящийся к числу наиболее часто упоминаемых (правительствами 13 стран), касается защиты прав мигрантов — задачи, рассматриваемой главным образом в качестве ответственности принимающего государства. По мнению значительного числа правительств, для обеспечения такой защиты необходимо, чтобы конференция подтвердила или использовала в качестве основы существующие международные документы (правительства 10 стран) или чтобы она пересмотрела существующие международные документы (правительства 6 стран). Согласно предложению правительств четырех стран, конференция могла бы обеспечить или содействовать обеспечению ратификации существующих международных документов, а предложение правительств трех других стран предусматривает разработку на конференции или обеспечение рамок для разработки нового международного документа по международной миграции, будь то в форме конвенции или хартии. К числу ключевых международных

документов, которые упоминались в качестве заслуживающих подтверждения или ратификации, относились Международная конвенция по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (резолюция 45/158 Генеральной Ассамблеи, приложение), Конвенция Международной организации труда (МОТ) 1949 года (№ 97) о миграции рабочих в целях трудоустройства (с изменениями) и Конвенция МОТ 1975 года о злоупотреблении в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№ 143)¹.

8. Вторая проблема, озабоченность по поводу которой высказывали несколько правительств, связана с управлением и контролем за международными миграционными потоками. Однако в полученных ответах эта проблема фигурирует по-разному. Например, правительства четырех стран считают, что на конференции можно было бы выработать пути уменьшения масштабов или предупреждения насильственной или недобровольной миграции; одно из правительств выразило интерес к сокращению масштабов незаконной миграции, а другое правительство выразило надежду, что благодаря конференции можно будет урегулировать статус незаконных мигрантов; по мнению правительств четырех стран, конференция способствовала бы более эффективному управлению миграционными потоками, с целью сокращения их масштабов, их стабилизации или даже ликвидации. Согласно предложению правительств четырех стран, конференция могла бы способствовать более эффективному управлению международными миграционными потоками, обеспечив соответствие национальной политики или законодательства международным нормам или стандартам.

9. Достаточное число правительств указали на ряд других целей возможной конференции, которые заслуживают внимания. Пять правительств считали, что на конференции будет определена сфера двустороннего или многостороннего сотрудничества, связанного с международной миграцией, а два правительства предложили, чтобы конференция способствовала разработке или принятию двусторонних соглашений. Поскольку большинство стран, высказавшихся за созыв конференции, являются источником значительного числа международных мигрантов, некоторые из них (шесть правительств) считали необходимым направлять в страны происхождения больший объем помощи в целях развития и больше иностранных инвестиций, а

одна из них предложила, чтобы страны назначения мигрантов компенсировали странам происхождения расходы на реинтеграцию возвращающихся мигрантов или издержки от потери квалифицированных специалистов. По мнению четырех стран, конференция могла бы содействовать уменьшению или прекращению оттока квалифицированных кадров из развивающихся стран.

10. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что среди правительств, выступающих за проведение конференции, отсутствует согласие в отношении ее целей и задач. Имеется общее понимание по поводу характера конференции. Так, из 29 правительств, высказавшихся в отношении тех видов мигрантов, которые должны быть рассмотрены на возможной конференции, 23 считали целесообразным применение всестороннего подхода и учет всех видов мигрантов. Вместе с тем, по мнению двух правительств, вопросы, касающиеся беженцев и других видов вынужденных мигрантов, не должны рассматриваться вообще, а другое правительство считает, что в центре внимания конференции должны находиться лишь беженцы и незаконные мигранты. Одно правительство предложило посвятить конференцию мигрантам, находящимся в обычном положении, а два других правительства высказались за то, чтобы основное внимание было уделено некоторым категориям мигрантов, рассмотренным на Конференции СНГ.

11. Большинство правительств, выступающих за созыв конференции, подчеркнули важность проведения обсуждений технического и аналитического характера, что позволило бы справедливо и объективно оценить причины и последствия международной миграции, основных потоков международных мигрантов и позитивных и негативных аспектов международной миграции, связанных с развитием как стран происхождения, так и стран назначения. Несколько правительств так и заявили, что конференция должна носить сугубо технический и аналитический характер. В основном же правительства согласились с тем, что разработка эффективных рекомендаций в отношении практических действий должна базироваться на твердом понимании различных аспектов международной миграции и развития и надежной информации, касающейся многоаспектного опыта миграции.

12. В отношении главных итогов конференции 15 правительств конкретно упомянули о плане действий, а несколько других сослались на рекомендации, резолюции или решения. Была также высказана определенная поддержка в пользу принятия декларации параллельно с планом действий. Ряд правительств говорили о том, что конференция должна привести к международному консенсусу по широкому кругу вопросов миграции, отметив при этом, что достичь такого консенсуса будет нелегко. Проведение региональных или даже субрегиональных заседаний с участием правительств, разделяющих одинаковые позиции и мнения по вопросам международной миграции, рассматривалось в качестве эффективной стратегии формирования консенсуса. Так, фактически все правительства, высказавшиеся за созыв конференции, считали, что региональные заседания будут весьма полезной, если не необходимой частью подготовительных мероприятий в рамках конференции. Однако были высказаны самые разные мнения относительно вида предлагаемых региональных или субрегиональных заседаний. Одни правительства ратовали за проведение региональных или субрегиональных конференций политического характера, которые способствовали бы достижению на первом уровне согласия по трудным вопросам. Другие предлагали, чтобы региональные заседания носили технический характер и проходили с участием экспертов, которые отвечали бы за подготовку документов, отражающих региональный подход к вопросам международной миграции. Прозвучали также самые разные предложения в отношении числа региональных заседаний, при этом несколько правительств заявили о необходимости проведения по крайней мере двух заседаний в каждом регионе.

13. В дополнение к региональным заседаниям большинство правительств считали целесообразным проведение двух или трех заседаний подготовительного комитета, первое из которых носило бы организационный характер и было бы коротким по срокам (два или три дня), а два других — рабочими и более длительными (одна или две недели каждое). Кроме того, ряд правительств выразили мнение, что заседания групп экспертов должны быть также частью подготовительного процесса, поскольку на таких заседаниях могут быть подготовлены справочные документы и аналитические исследования, необходимые для разработки практических рекомендаций. Несколько правительств предложили, чтобы подготовительные комитеты учреждались на

национальном уровне и чтобы каждая страна подготовила соответствующий доклад. Такие доклады использовались бы затем в качестве вклада в проведение региональных заседаний. Соответствующие межправительственные и неправительственные организации рассматривались в основном с точки зрения их способности содействовать своим опытом и знаниями подготовительному процессу, поэтому большинство правительств высказались за их активное участие как в подготовке к конференции, так и в работе самой конференции. Некоторые правительства предложили региональным межправительственным организациям координировать подготовительный процесс в своих соответствующих регионах.

14. Несколько стран выступили с предложением о том, чтобы подготовительный процесс был схожим с процессом, предшествовавшим Международной конференции по народонаселению и развитию, при этом ряд стран упомянули также о важности мероприятий, проводившихся в рамках подготовки к Конференции СНГ. Две страны указали, что Конференция СНГ может рассматриваться в качестве подготовительного мероприятия к возможной конференции о международной миграции и развитии.

15. Следует отметить значительные расхождения во взглядах правительств относительно возможного состава секретариата предлагаемой конференции. Признавая, что ряд органов Организации Объединенных Наций имеют мандаты, связанные с вопросами международной миграции, и что другие международные организации также играют важную роль в этой области, ряд правительств предложили учредить секретариат из сотрудников различных органов Организации Объединенных Наций и соответствующих организаций. Примерно одна треть правительств, высказавших свое мнение по этому вопросу, упомянула об Отделе народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций. К числу других организаций, упоминавшихся чуть меньше, относились Международная организация по миграции (МОМ) и МОТ. Ряд правительств предложили включить в состав секретариата представителей государств и указали на необходимость сбалансированного регионального представительства в секретариате.

16. В отношении времени, отводимого на подготовительный процесс, мнения 21 правительства, высказавшегося по этому вопросу, разделились почти

пополам между теми, кто считал, что подготовительный процесс можно завершить в течение двух лет (десять стран), и теми, кто считал достаточным для этого полтора года (восемь стран). Лишь три страны придерживались того мнения, что после принятия решения о созыве конференции для ее подготовки может потребоваться два-три года. Кроме того, несколько правительств вообще не выразили мнения в отношении сроков проведения конференции, заявив вместо этого, что они будут зависеть от планов, разработанных подготовительным комитетом. Таким образом, хотя ряд правительств подчеркнули важность обеспечения неспешного характера подготовительного процесса и сложность достижения консенсуса по достаточно противоречивым вопросам, общее мнение заключалось в том, что подготовительный процесс должен быть по срокам недлительным. Для сравнения следует отметить, что после принятия Генеральной Ассамблеей решения о созыве Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию ее подготовка заняла два с половиной года; Международная конференция по народонаселению и развитию была проведена почти через три с половиной года после первого заседания подготовительного комитета; а Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития была проведена чуть более чем через два года после принятия Генеральной Ассамблеей решения о ее созыве. В отношении сроков проведения самой конференции 11 из 19 правительств, выразивших мнения по этому вопросу, высказались за недельный срок (пять-семь дней), однако ответы варьировались минимум от двух дней и максимум до двух недель.

17. Из 36 правительств, сторонников проведения конференции по международной миграции и развитию, 27 высказались по вопросу о ее финансировании. Из них 17 правительств предложили, чтобы проведение конференции финансировалось, по крайней мере частично, за счет специальных взносов правительств стран-доноров. Несколько правительств уточнили, что к числу правительств стран-доноров должны относиться в основном промышленно развитые страны. Вторым наиболее часто упоминавшимся источником финансирования являлась Организация Объединенных Наций, хотя 15 правительств, упомянувших о ней, не всегда указывали на то, что финансовые средства должны поступить из регулярного бюджета Организации. Лишь в ряде случаев, когда открыто упоминалось о регулярном бюджете, выдвигалось

условие о том, что планы финансирования предлагаемой конференции должны быть построены так, чтобы они не затрагивали интересов других программ. Кроме того, несколько правительств упомянули в качестве возможных источников финансирования Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд народонаселения Организации Объединенных Наций (ЮНФПА) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), другие же указывали на специализированные учреждения, региональные межправительственные организации или МОМ. Три правительства предложили всем правительствам — участникам конференции сделать взносы на ее финансирование, например через целевой фонд; несколько правительств включили неправительственные организации в число возможных источников финансирования, а одно предложило организовать мобилизацию средств среди частных предприятий.

18. С учетом мнений о возможных источниках финансирования конференции по международной миграции и развитию, а также того факта, что большинство правительств стран — возможных доноров будут иметь серьезные оговорки по поводу созыва такой конференции, перспективы ее проведения неопределенны, особенно если учесть, помимо прочего, отсутствие сегодня консенсуса в отношении ее задач и целей. Соответственно, важно рассмотреть другие механизмы, которые могут позволить решить вопросы международной миграции и развития с межсекторальной, межрегиональной, региональной и субрегиональной точек зрения.

III. Механизмы решения вопросов международной миграции и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций

A. Комиссия по народонаселению и развитию

19. В соответствии с резолюцией 49/128 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1994 года Комиссия по народонаселению и развитию является главным органом, который следит за осуществлением Программы действий Международной конференции

по народонаселению и развитию², проводит обзоры и оценку такого осуществления и представляет доклады Ассамблее через Экономический и Социальный Совет. Добиваясь более эффективного контроля за выполнением Программы действий, Комиссия на своей двадцать восьмой сессии в 1995 году разработала тематическую, отражающую степень приоритетности задач многолетнюю программу работы. В соответствии с этой программой Комиссия на своей тридцатой сессии, состоявшейся в 1997 году, заострила внимание на вопросе о международной миграции с особым упором на взаимосвязь между миграцией и развитием. На этой же сессии Комиссия рассмотрела, среди прочего, выводы, содержащиеся в докладе о результатах углубленного анализа проблемы международной миграции и развития, в котором этот вопрос был проанализирован с межсекторальной и региональной точек зрения и была обобщена богатая информация о различных аспектах международной миграции и ее взаимосвязи с процессом развития. Доклад будет опубликован в рамках серии докладов «World Population Monitoring», издаваемых Демографическим отделом/Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций.

20. На своей двадцать восьмой сессии Комиссия по народонаселению и развитию рассмотрела вопрос о деятельности Межучрежденческой целевой группы по осуществлению Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию и рекомендовала распространить эту деятельность на вопросы миграции. Она также призвала Межучрежденческую целевую группу ежегодно представлять Комиссии доклад о работе органов и организаций системы Организации Объединенных Наций по осуществлению разделов Программы действий, касающихся конкретной обсуждаемой темы. Впоследствии, в 1997 году, Комиссия рассмотрела вопрос о деятельности системы Организации Объединенных Наций в области международной миграции на основе доклада, подготовленного Целевой группой по основным социальным услугам для всех Административного комитета по координации, органом, который в октябре 1995 года был создан вместо Межучрежденческой целевой группы по осуществлению Программы действий. В докладе, среди прочего, отмечалось, что Рабочая группа по международной миграции, работающая под руководством Целевой группы, постановила организовать технический симпозиум по вопросам международной миграции, который состоится в

1998 году. Комиссия достаточно широко обсудила это предложение, с интересом приняла к сведению проведение симпозиума, сделала рекомендации относительно вопросов, подлежащих обсуждению, и настоятельно призвала обеспечить участие высококвалифицированных технических экспертов из всех регионов. Комиссия далее просила Председателя Целевой группы представить ей на ее сессии 1998 года доклад о прогрессе в деле организации технического симпозиума³.

21. С учетом того, что центральное место в тематике симпозиума должен занимать анализ сложных вопросов, касающихся взаимосвязи между международной миграцией и развитием, и в том числе опыта работы в области регулирования миграции, ряд правительств отметили, что такой семинар будет важным мероприятием, которое позволит рассмотреть вопрос о международной миграции и развитии с региональной и межсекторальной точек зрения. Более того, несколько правительств предложили, в случае проведения конференции по данной теме, рассматривать технический симпозиум как одно из мероприятий по ее подготовке. Проведение технического симпозиума и рассмотрение его итогов и выводов Комиссией по народонаселению и развитию, несомненно, открывает перед системой Организации Объединенных Наций широкие возможности для обсуждения связанных с этой темой вопросов и оценки прогресса в выполнении обязательств, принятых на тех крупных международных конференциях, на которых уже рассматривались такие вопросы.

22. Обретя как бы второе дыхание после Международной конференции по народонаселению и развитию, Комиссия по народонаселению и развитию стала на постоянной основе заниматься рассмотрением вопросов, касающихся международной миграции, и, вероятно, продолжит эту работу в будущем в рамках выполнения своих функций по обеспечению контроля, обзора и оценки осуществления Программы действий. Благодаря расширению членского состава Комиссии до 47 государств-членов она служит полезным форумом для обсуждения вопросов международной миграции на межправительственном уровне с межсекторальной и региональной точек зрения.

В. Комиссия по правам человека

23. В Организации Объединенных Наций Комиссия по правам человека является главным органом, осуществляющим контроль за реализацией Программы действий Всемирной конференции по правам человека⁴ и рассмотрением всех вопросов, касающихся осуществления признанных в международных документах по правам человека прав или нарушения таких прав. Комиссия также проводит исследования, выносит рекомендации и разрабатывает новые международно-правовые документы. На своей пятьдесят третьей сессии, состоявшейся в 1997 году, Комиссия приняла резолюции 1997/14 и 1997/15, которые касаются, соответственно, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и мигрантов и прав человека⁵. В резолюции 1997/14 Комиссия призвала государства-члены рассмотреть возможность подписания и ратификации Конвенции или присоединения к ней в качестве первоочередного вопроса и просила Генерального секретаря представить Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии доклад о состоянии Конвенции и усилиях, предпринятых Секретариатом в целях распространения информации о Конвенции и защиты прав трудящихся-мигрантов. Комиссия также постановила включить в повестку дня своей очередной сессии пункт, озаглавленный «Меры по улучшению положения и обеспечению уважения прав человека и человеческого достоинства всех трудящихся-мигрантов».

24. В резолюции 1997/15 Комиссия постановила создать рабочую группу в составе пяти межправительственных экспертов, которая провела бы заседания до начала пятьдесят четвертой сессии Комиссии, мандат которой предусматривает: а) сбор всей соответствующей информации среди правительств, неправительственных организаций и любых других соответствующих источников о существующих препятствиях на пути эффективной и всесторонней защиты прав человека всех мигрантов; и б) разработку рекомендаций в отношении укрепления деятельности в области поощрения, защиты и осуществления прав человека всех мигрантов. Доклад рабочей группы должен быть представлен Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии. Из упомянутых резолюций следует, что Комиссия по правам человека уже принимает практические меры для решения одной из тех основных проблем, с которыми правительства сталкиваются в связи с международной миграцией:

проблемы защиты прав человека мигрантов. С учетом мандата Комиссии и ее компетентности она, несомненно, является наиболее подходящим органом для рассмотрения вопросов прав человека в контексте международной миграции.

С. Административный комитет по координации

25. Генеральная Ассамблея в резолюции 49/128 призвала органы и организации системы Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения принять необходимые меры по обеспечению полной и эффективной поддержки процесса осуществления Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию. Она предложила специализированным учреждениям и всем смежным организациям системы Организации Объединенных Наций скорректировать свои программы и деятельность в соответствии с Программой действий и принять необходимые меры по обеспечению ее полного и эффективного осуществления. Ассамблея также призвала создать соответствующий механизм межучрежденческой координации, взаимодействия и согласования в целях осуществления Программы действий. В 1994 году по просьбе Генерального секретаря Администратор ПРООН просил Директора-исполнителя ЮНФПА созвать совещание Межучрежденческой целевой группы по этому вопросу и возглавить его работу.

26. В октябре 1995 года Административный комитет по координации учредил на ограниченный срок три целевые группы для обеспечения интегрированного подхода к последующей деятельности по итогам состоявшихся глобальных конференций. Каждая целевая группа призвана обеспечить скоординированную поддержку координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций на уровне штаб-квартиры, с тем чтобы они могли, в свою очередь, оказывать правительствам и национальным учреждениям эффективную помощь в отношении осуществления целей конференций и выполнения принятых на них обязательств. В связи с этим Административный комитет по координации расширил мандат предыдущей Межучрежденческой целевой группы и преобразовал ее в Целевую группу по основным социальным услугам для всех.

27. По просьбе Комиссии по народонаселению и развитию Межучрежденческая целевая группа по

осуществлению Программы действий в 1995 году создала Рабочую группу по международной миграции, возложив функции ведущего учреждения на МОТ. Рабочая группа провела два заседания: в октябре 1995 года и в сентябре 1996 года. Она подготовила инструктивные материалы «Проблемы международной миграции», в которых приводятся сведения о текущих и перспективных вопросах политики в отношении международной миграции; подробные справочные материалы о деятельности учреждений в области международной миграции; а также рекомендации в отношении терминологии и данных. Инструктивные материалы были распространены среди всех координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций и были введены в Интернет.

28. Как было отмечено выше, в 1996 году Рабочая группа предложила провести технический симпозиум по международной миграции. Организацией симпозиума занимается Руководящая группа, возглавляемая МОТ. В состав Группы входят представители Демографического отдела Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, региональных комиссий, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ); Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ЮНФПА и МОМ.

29. Добиваясь скоординированного осуществления Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию, положений Венской декларации и Программы действий Всемирной конференции по правам человека, Копенгагенской декларации по социальному развитию и Программы действий Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития⁶ и Платформы действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин⁷, Административный комитет по координации через свои соответствующие вспомогательные органы может играть ключевую роль в рассмотрении вопросов международной миграции и развития, в частности обеспечивая обобщение опыта, накопленного в системе Организации Объединенных Наций и в соответствующих межправительственных организациях. Сотрудничество различных органов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и межправительственных организаций в области международной миграции, способствуя внедрению межсекторального подхода, должно привести к повышению эффективности функционирования

системы в плане оказания поддержки на страновом уровне и в отношении осуществления руководства деятельностью, осуществляемой на региональном и субрегиональном уровнях.

D. Комитет по планированию развития

30. Комитет по планированию развития работает в составе Группы экспертов в области теории и практики планирования, где эксперты выступают в личном качестве, а не в качестве представителей государств. Функции Комитета включают оценку программ Организации Объединенных Наций, касающихся экономического планирования и прогнозирования; вынесение рекомендаций относительно совершенствования этих программ; и изучение конкретных вопросов, переданных Комитету Экономическим и Социальным Советом, Генеральным секретарем или специализированными учреждениями.

31. В мае 1997 года Комитет по планированию развития постановил рассмотреть в 1998 году вопросы миграции и занятости с упором на тенденции в динамике международного движения рабочей силы и их причины; взаимосвязь между территориальной мобильностью рабочей силы и глобализацией; последствия последних тенденций в области миграции рабочей силы для развивающихся стран и последствия такой миграции для политики как в странах происхождения, так и в странах назначения. Для рассмотрения этих вопросов Комитет учредил рабочую группу, которая в октябре 1997 года проведет заседание для изучения имеющейся информации и составления доклада по данному вопросу. Комитет по планированию развития, таким образом, представляет собой ценный механизм системы Организации Объединенных Наций, который позволяет обеспечивать рассмотрение вопросов, касающихся международной миграции и развития, по существу. Заключение и выводы Комитета должны отвечать требованиям рассмотрения данного вопроса на межправительственном уровне, что с учетом опыта, накопленного в Комитете, обеспечит межсекторальный и прагматический подход к рассматриваемым вопросам.

Е. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

32. Мандат УВКБ предусматривает международную защиту и оказание помощи беженцам, а также нахождение решений проблем беженцев. Последняя функция включает контроль за благополучием репатриантов, т.е. бывших беженцев, которые были репатрированы добровольно, особенно в отношении гарантий, полученных в их интересах до их репатриации. Так, хотя само УВКБ не является учреждением, занимающимся вопросами развития, оно сотрудничает с другими учреждениями в деле пропаганды и осуществления программ реабилитации для репатриантов. В конкретных случаях Генеральный секретарь или один из основных органов Организации Объединенных Наций также просят УВКБ предоставлять помощь перемещенным внутри своих стран лицам, которые оказались в ситуации, аналогичной положению беженцев. Управление придает огромное значение необходимости проводить различие между перемещениями населения, характерными для беженцев, и перемещениями по экономическим причинам. Во все большей степени УВКБ занимается поиском путей координации усилий по предоставлению помощи или репатриации с мероприятиями в области реинтеграции, восстановления и развития. Участие УВКБ в постконфликтных мероприятиях варьируется от осуществления усилий в области реинтеграции и реабилитации в интересах беженцев и их общин до проведения носящих ограниченный характер мероприятий по созданию потенциала в правовой, судебной и административной областях. Управление осуществляет большое число мероприятий по защите и предоставлению помощи вместе с другими организациями, в частности с неправительственными организациями.

33. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея являются основными межправительственными органами, которым УВКБ представляет доклады и на которых на регулярной основе обсуждаются вопросы, касающиеся беженцев и других видов недобровольной миграции. Принимая во внимание тот факт, что в различных регионах существуют заметные отличия в бедственном положении беженцев, как правило, УВКБ использовало региональный подход при поиске

решений. Поэтому, по мере необходимости, УВКБ организует специальные межправительственные конференции для обсуждения проблем беженцев на региональном и субрегиональном уровнях. Самой последней инициативой в этой связи явилось проведение в мае 1996 года Региональной конференции по проблемам беженцев, перемещенных лиц, других форм вынужденного перемещения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и ряде соседних государств. Эта конференция была организована в сотрудничестве с МОМ и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и ее Бюро по демократическим институтам и правам человека. На Конференции была принята Программа действий, включающая руководящие принципы для создания организационных рамок в странах СНГ; для создания и использования оперативных рамок в целях удовлетворения потребностей групп бенефициаров в помощи и защите; и меры, направленные на предупреждение дополнительного числа случаев недобровольных перемещений.

34. В целях оперативного и эффективного осуществления вышеупомянутой Программы действий в каждой из этих стран УВКБ и МОМ обратились в ноябре 1996 года с комплексным совместным призывом выделить средства для мероприятий этих организаций в 12 странах СНГ в 1997 году. Предлагавшиеся мероприятия основывались на национальных планах, подготовленных в странах СНГ в консультации с соответствующими правительствами. В Программе действий содержится призыв создать межправительственную руководящую группу для контроля за последующей деятельностью по итогам Конференции. Впервые группа собралась на свое совещание 2 июля 1997 года для проведения ежегодного обзора прогресса в ходе осуществления Программы действий (после предварительного заседания по процедурным вопросам в октябре 1996 года). Участники согласились в том, что в ряде стран СНГ был достигнут значительный прогресс, особенно в сфере создания надлежащих организационных рамок и повышения степени информированности и эффективности сектора неправительственных организаций. Что касается других стран, то была отмечена необходимость подготовки перечня приоритетов, касающихся осуществления Программы действий. Озабоченность вызвало пассивное отношение сообщества стран-доноров к совместному призыву о выделении средств. Хотя Конференция СНГ предусматривает проведение

регионального процесса, который, по всей видимости, будет содействовать урегулированию общих проблем стран региона и предупреждению дополнительных перемещений населения, сохранение и укрепление приверженности всех участников этому процессу имеет основополагающее значение для обеспечения его успеха.

F. Международная организация труда

35. Что касается международной миграции, то МОТ активно занималась вопросами разработки международных стандартов для обращения с трудящимися-мигрантами. МОТ приняла ряд норм, которые в равной степени применяются как к иностранным рабочим, так и к национальным рабочим, и, кроме того, она приняла две международных конвенции о правах трудящихся-мигрантов, а именно: Конвенцию 1949 года (№ 97) о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) и Конвенцию 1975 года (№ 143) о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения, которые продолжают действовать. В соответствии со своей программой в области международной миграции в целях трудоустройства МОТ предоставляет государствам-членам консультации и касающиеся вопросов профессиональной подготовки услуги по ряду аспектов политики в области миграции трудящихся и управления этим процессом, контролирует тенденции в области миграции рабочей силы и условия найма на работу трудящихся-мигрантов в различных регионах мира, а также поощряет сотрудничество между странами происхождения и странами назначения трудящихся-мигрантов. Она также проводит исследования по широкому спектру вопросов, касающихся международной миграции рабочей силы, многие из которых имеют важное значение для понимания ее связей с процессом развития, например, с учетом значения денежных переводов. В целях содействия обмену информацией о политике и практике в области миграции рабочей силы МОТ организует региональные семинары и практикумы, а также совещания «за круглым столом» с участием старших должностных лиц стран происхождения и стран назначения трудящихся-мигрантов. В ее нынешней программе работы уделяется особое внимание значению мигрантов в рамках глобальной экономики и их правам как рабочих.

36. Мероприятия МОТ в области технического сотрудничества предназначались для удовлетворения целого ряда потребностей государств-членов, начиная от укрепления национальных органов управления, занимающихся вопросами миграции, и кончая предоставлением странам происхождения трудящихся-мигрантов помощи в решении проблем репатриации и размещения мигрантов, особенно в условиях кризиса. МОТ также содействует правительствам в оценке их стратегий, уделяя особое внимание эффективности мер, предназначенных для предупреждения нарушений при наборе на службу и для борьбы против дискриминации в отношении иностранных рабочих. Техническая помощь также предоставляется правительствам, проводящим переговоры по двусторонним и многосторонним соглашениям о миграции рабочей силы. Поэтому МОТ играет ключевую роль не только в установлении норм обращения с трудящимися-мигрантами, но также и в связи с содействием расширению практики соблюдения этих норм посредством своих мероприятий в области предоставления технической помощи. Правительства, приверженные делу обеспечения уважения прав трудящихся-мигрантов, могут полагаться на эту помощь.

IV. Механизмы для рассмотрения проблем международной миграции и развития за рамками системы Организации Объединенных Наций

A. Международная организация по миграции

37. Созданная в 1951 году МОМ является межправительственной организацией, в состав которой в настоящее время входят 59 государств-членов и 48 государств-наблюдателей. В основе ее устава, обновленного в 1989 году, лежит ряд фундаментальных принципов, в частности недвусмысленное признание связи между международной миграцией и экономическим, социальным и культурным развитием. Задача МОМ заключается в упорядочении потоков международных мигрантов; в содействии расширению международного сотрудничества по вопросам миграции и поискам практического решения проблем миграции, в частности на основе создания форума для дискуссий;

и в содействии международной солидарности в оказании гуманитарной помощи нуждающимся мигрантам, будь то беженцы, перемещенные лица или лица, перемещенные внутри страны, или другие лица, лишенные крова.

38. Хотя МОМ не входит в состав системы организаций Организации Объединенных Наций, в 1992 году ей был присвоен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее, и она активно участвует в работе координационных механизмов, учрежденных в системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, 25 июня 1996 года между Организацией Объединенных Наций и МОМ было подписано соглашение о сотрудничестве, после чего МОМ заключила другие официальные соглашения с различными органами системы Организации Объединенных Наций. 11 декабря 1996 года было подписано соглашение о сотрудничестве с ЮНФПА, 13 декабря 1996 года — Соглашение об учреждении-исполнителе с ПРООН и 15 мая 1997 года — меморандум о понимании с УВКБ. В резолюции 51/148 от 13 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея с удовлетворением приняла к сведению факт заключения Соглашения о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и МОМ и просила, чтобы ей была представлена, в контексте настоящего доклада, информация о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и МОМ, осуществляемом в рамках Соглашения.

39. Мероприятия МОМ можно объединить в четыре основные категории: гуманитарная помощь нуждающимся мигрантам; миграция в целях развития; техническое сотрудничество; и научные исследования, информация и проведение различных совещаний по вопросам миграции. Что касается гуманитарной помощи, то в рамках системы Организации Объединенных Наций самые тесные связи сотрудничества МОМ установила с УВКБ. Традиционная деятельность по переселению беженцев продолжает оставаться одним из основных направлений такого сотрудничества. В этой связи МОМ занимается вопросами получения необходимой документации, обеспечения медицинского обследования, языковой подготовки и ориентации по культурным аспектам, а также вопросами предоставления материально-технической поддержки программам переселения УВКБ. Другое важное направление сотрудничества с УВКБ касается организации добровольного возвращения беженцев в те районы, где были урегулированы конфликты.

Например, УВКБ просило МОМ заняться общей организацией и материально-техническим обеспечением операции по возвращению в бывшую Югославию тех лиц, которым было предоставлено временное убежище в странах, располагающихся за пределами этого района.

40. В последние годы МОМ наладила более тесное сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, особенно в связи с осуществлением гуманитарных мероприятий в условиях чрезвычайных ситуаций, когда может возникать необходимость в переселении большого числа людей, а также в период восстановления после урегулирования конфликтов. Генеральная Ассамблея признала важное значение сотрудничества МОМ в осуществлении этих мероприятий, предложив ей на регулярной основе участвовать в работе Межучрежденческого постоянного комитета, группы, отвечающей за разработку общесистемной политики по гуманитарным вопросам и за обеспечение того, чтобы сложные чрезвычайные ситуации рассматривались через призму комплексного стратегического подхода. Это участие позволило наладить тесные связи сотрудничества между МОМ и Департаментом по гуманитарным вопросам, как на уровне штаб-квартиры, так и на местах, и улучшить координацию и основывающийся на принципах совместной работы подход к оперативным мероприятиям, осуществляемым в ходе гуманитарных чрезвычайных ситуаций. Организация также участвует в подготовке межучрежденческих призывов в рамках процесса совместных обращений. Хотя МОМ обладает доступом к Центральному чрезвычайному оборотному фонду, она считает, что его полезность ограничена правилами, регулирующими использование Фонда, неопределенностью положения, связанного с получением взносов для возмещения займов, предоставленных в начале осуществления чрезвычайных гуманитарных операций.

41. Организация также укрепила свое сотрудничество с ПРООН, в рамках которого она выступает в роли учреждения-исполнителя программ в области развития людских ресурсов в тех странах, которые преодолели кризис или урегулировали конфликты, как, например, в Боснии и Герцеговине, Гаити, Мали и Мозамбике. Ее программы по предоставлению помощи демобилизованным солдатам и их семьям явились одним из ценных компонентов постконфликтных гуманитарных операций Организации Объединенных Наций, особенно в Анголе, Гаити и Мозамбике.

42. Что касается технического сотрудничества, основанного на долгосрочных программах, осуществляемых в странах Латинской Америки и других регионах развивающихся стран, то МОМ расширила сферу своей деятельности с целью наращивания потенциала стран с переходной экономикой в деле разработки и осуществления надлежащей политики в области международной миграции. Она оказала техническую помощь и обеспечила подготовку специалистов для ряда стран и способствовала обмену опытом между ними. Проведенные мероприятия являются крупным компонентом совместного плана практической деятельности, разработанного МОМ и УВКБ по итогам Конференции СНГ.

43. В рамках деятельности в области научных исследований, сбора информации и проведения конференций МОМ недавно завершила крупное научное исследование, связанное с документальным оформлением динамики эмиграционных потоков и причин их возникновения в четырех субрегионах развивающихся стран: в странах Африки к югу от Сахары; в арабских странах; в странах Южной Азии; а также в Мексике, Центральной Америке и Карибском бассейне. Исследование финансировалось ЮНФПА. Результаты исследования публикуются совместно ЮНФПА и МОМ и будут широко распространены. МОМ также сотрудничала с Демографическим отделом Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в деле подготовки раздела доклада Генерального секретаря о деятельности межправительственных и неправительственных организаций в области международной миграции (E/CN.9/1997/5), который был представлен Комиссии по народонаселению и развитию на ее тринадцатой сессии. Поскольку главной темой сессии была международная миграция, то представители МОМ приняли в ней участие и проинформировали Комиссию о практическом значении деятельности МОМ в области международной миграции и развития. И наконец, в качестве члена Рабочей группы по международной миграции Целевой группы Административного комитета по координации по основным социальным услугам для всех МОМ приняла активное участие в работе Руководящей группы, ответственной за организацию предстоящего технического симпозиума по международной миграции.

44. Организация также играет активную роль в обеспечении правительств различными средствами

обмена информацией и обсуждения проблем международной миграции. Учитывая растущую обеспокоенность в связи с миграционными потоками, МОМ организовала проведение ряда совещаний с целью поощрения диалога по этому вопросу на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях. Вслед за состоявшимся в 1994 году в Женеве крупным международным семинаром по проблемам торговли мигрантами МОМ организовала в 1995 году в Панаме неофициальное межправительственное совещание для региона Центральной Америки и совещание для стран Юго-Восточной Азии, которое состоялось на Филиппинах в 1996 году. В решении проблемы торговли мигрантами МОМ подчеркивает необходимость защиты основных прав человека мигрантов, ставших объектом купли-продажи, и принятия мер в целях защиты женщин и детей, ставших объектом купли-продажи. По этому вопросу и другим вопросам прав человека, связанным с мигрантами, МОМ тесно сотрудничает с Центром по правам человека Секретариата Организации Объединенных Наций и участвует в заседаниях Комиссии по правам человека.

45. Благодаря Соглашению о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и МОМ была обеспечена формализация и укрепление текущих отношений сотрудничества в различных областях деятельности МОМ. Благодаря такому сотрудничеству система Организации Объединенных Наций имеет возможность решать конкретные проблемы своих государств-членов в области международной миграции на основе практического опыта, накопленного МОМ. Тесное сотрудничество УВКБ и МОМ в ходе подготовки Конференции СНГ и при осуществлении последующих мероприятий по выполнению ее решений свидетельствует о том, что МОМ может играть особо полезную роль в оказании системе содействия в решении проблем международной миграции и развития на региональном уровне.

В. Организация экономического сотрудничества и развития

46. Проблема международной миграции уже давно вызывает озабоченность у государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), о чем свидетельствует деятельность, осуществляемая этой организацией. Под руководством Рабочей группы по миграции Управление по вопросам образования, занятости, труда и социальных вопросов

осуществило ряд научно-исследовательских проектов, касающихся различных экономических аспектов международной миграции; содействовало проведению межправительственного диалога в рамках различных заседаний и конференций; а также создало постоянную систему представления докладов по вопросам миграции (СОПЕМИ), позволяющую своевременно проводить обмен статистической информацией по вопросам международной миграции в странах ОЭСР и широко распространять ее. ОЭСР провела две крупные конференции по вопросам, связанным с международной миграцией и развитием: Международную конференцию по миграции, Рим, 1991 год, и Конференцию по миграции и международному сотрудничеству под девизом «Задачи и проблемы, стоящие перед странами ОЭСР», Мадрид, 1993 год. На этих конференциях государствам — членам ОЭСР было предложено оказывать помощь странам, имеющим значительный эмиграционный потенциал, путем поощрения устойчивого развития и создания рабочих мест. Было также рекомендовано обеспечить дальнейшее изучение взаимосвязей между миграцией, свободной торговлей и региональной экономической интеграцией. С учетом этого ОЭСР исследует данную тему с точки зрения региональной перспективы. В 1996 году в Вене был проведен семинар по странам Центральной и Восточной Европы, а в Афинах — семинар по Средиземноморскому бассейну. В 1997 году в Мехико состоится третий семинар по странам Северной Америки. В начале 1998 года будет проведена международная конференция для рассмотрения результатов указанных региональных семинаров.

47. Комитет по содействию развитию (КСР) ОЭСР также просил провести исследование по вопросу о связях между такими факторами, как помощь, торговля, занятость и торговая политика, инвестиции и другие потоки капитала, окружающая среда и миграция. Во исполнение этой просьбы Центр развития ОЭСР организовал в 1994 году практикум по стратегии развития, занятости и миграции. Недавно Рабочая группа КСР по вопросам помощи в целях развития и окружающей среды просила провести исследование по вопросам демографически обусловленных миграционных потоков в целях укрепления потенциала и согласованности действий правительств стран-доноров в решении таких проблем в области миграции. То есть, с точки зрения правительств стран-доноров, в настоящее время под эгидой ОЭСР обеспечивается решение ряда проблем,

связанных с международной миграцией, как на межсекторальном, так и на региональном уровнях.

С. Межправительственные консультации по вопросам политики в области предоставления убежища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии

48. Межправительственные консультации по вопросам политики в области предоставления убежища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии являются неофициальным форумом для обмена информацией и координации политики между правительствами Австралии, Бельгии, Германии, Дании, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Швейцарии и Швеции. Консультации были начаты в 1985 году в качестве совещания правительств семи стран и превратились в многосторонний консультативный механизм, который до сих пор сохраняет свой неофициальный характер. В июне 1991 года был создан независимый секретариат Консультаций. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и МОМ участвуют в Консультациях на равноправной основе. В рамках Консультаций было проведено более 200 межправительственных совещаний. Их основная цель состоит в поиске новаторских решений и стратегий в рамках быстро изменяющейся ситуации в области предоставления убежища, положения беженцев и миграции.

49. Основное преимущество Консультаций состоит в том, что они не являются форумом принятия решений. Правительства используют их с целью определения вопросов, представляющих общий интерес или вызывающих общую обеспокоенность, и для изучения вариантов политики или обсуждения возможных стратегий в отношении действий, не будучи обязанными достичь согласия в отношении того или иного подхода. Общность интересов правительств, принимающих участие в Консультациях, может привести к выработке согласованной политики в долгосрочной перспективе, однако такое согласование не является конкретно сформулированной целью данного процесса. Участвующие в Консультациях правительства признают наличие значительных структурных

различий между государствами и необходимость выработки решений с учетом их конкретного положения. Вместе с тем обмен информацией и опытом между правительственными должностными лицами, занимающимися решением конкретных вопросов, рассматривается в качестве весьма ценного. Поэтому Консультации являют собой полезную модель сотрудничества на межправительственном уровне в области международной миграции.

D. Региональные конференции по международной миграции: Северная и Центральная Америка

50. 13-14 марта 1996 года в городе Пуэбла правительство Мексики организовало Межправительственную конференцию по международной миграции, в которой впервые приняли участие представители стран Северной и Центральной Америки: Белиза, Гватемалы, Гондураса, Канады, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Панама, Сальвадора и Соединенных Штатов Америки. В ее работе участвовали также представители МОМ, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Демографического отдела Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения. Участники Конференции приняли совместное коммюнике, в котором представленные на ней страны взяли на себя обязательства защищать имеющиеся у мигрантов права человека; вести борьбу с торговлей мигрантами, в особенности путем квалификации такой торговли в качестве уголовного преступления; и сотрудничать в различных областях с целью ужесточения контроля за миграцией. Конференция рассматривается в качестве первого успешного шага в направлении расширения масштабов регионального сотрудничества по вопросам, связанным с международной миграцией.

51. Спустя один год 13 и 14 марта 1997 года в городе Панама, Панама, состоялась вторая региональная конференция, в работе которой приняли участие представители тех же стран. В национальных докладах, представленных на этой конференции, подчеркивалась польза диалога, начатого на Конференции в Пуэбла, и необходимостью его углубления. Доклады также продемонстрировали значительный прогресс, достигнутый правительствами в выполнении обязательств, взятых в Пуэбла, главным

образом в плане принятия законодательства, квалифицирующего торговлю в качестве уголовного преступления, и в отношении мер, направленных на обеспечение соблюдения имеющихся у мигрантов прав человека. Правительства, представленные на Панамской конференции, приняли решение создать Региональную консультативную группу по миграции и утвердили План действий по руководству деятельностью данной Группы. Кроме того, было принято решение провести в Коста-Рике во второй половине 1997 года техническое совещание, а на второй квартал 1998 года было запланировано проведение в Оттаве, третьей региональной конференции по миграции. Представители отдельных стран Южной Америки и Карибского бассейна будут приглашены для участия в третьей региональной конференции в качестве наблюдателей; МОМ будет и впредь оказывать материально-техническую поддержку делу подготовки региональных конференций.

52. Данная инициатива является убедительным примером поощряемого правительствами процесса консультаций и переговоров на субрегиональном уровне, который, обеспечивая встречу представителей стран, имеющих ряд общих проблем, может способствовать осуществлению конкретных мер, направленных на решение этих проблем в духе сотрудничества и подлинного взаимодействия. Согласно Плану действий, принятому в Панаме, запланированные мероприятия включают расширение обмена информацией о политике и практике в области контроля за миграцией, а также обсуждение практических мер по обеспечению консульской защиты мигрантов. Благодаря институционализации такого обмена информацией и обеспечению продолжения осуществляемых мер указанный процесс может способствовать эффективной выработке практических решений в отношении сложных проблем, связанных с некоторыми аспектами международной миграции.

V. Выводы

53. Международная миграция — это сложное явление, оказывающее воздействие на многие стороны жизни людей и общества, а также на функционирование государств. Формы связи миграции с развитием являются в потенциале своем весьма различными и, согласно информации из разных источников⁸, многие проблемы поэтому остаются

нерешенными. По мнению правительств, актуальные темы для обсуждения на международной конференции по международной миграции являются столь же различными и сложными. Как следует из обзора деятельности соответствующих структур в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, уже в течение ряда лет через посредство различных механизмов принимаются меры по решению многих проблем, на которых правительства хотели бы сосредоточить свое внимание. В частности, с использованием механизмов Комиссии по правам человека рассматриваются проблемы соблюдения прав человека всех мигрантов и необходимости разработки общепринятых стандартов в отношении особых прав мигрантов, которые больше всего волнуют правительства.

54. Для значительного числа стран международная миграция представляет собой серьезную проблему. Хотя большинство правительств, которые откликнулись на письмо с просьбой высказаться по поводу созыва международной конференции по международной миграции и развитию, дали положительный ответ, общее число респондентов является незначительным по сравнению с общим числом государств — членов Организации Объединенных Наций.

55. Порой трудносопоставимый опыт различных стран или субрегионов в области международной миграции свидетельствует о том, что для нахождения практических решений, вероятно, потребуется рассмотрение конкретных условий групп стран, положение которых имеет сходные черты или проблемы которых являются также глобальными проблемами системы международной миграции. Такая точка зрения подтверждается тем особым вниманием, которое правительства уделяют выработке регионального или субрегионального подхода к подготовке международной конференции. С учетом этого целесообразным представляется по возможности стремиться к выработке региональных или субрегиональных подходов. Примерами такого подхода являются Региональная конференция по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах или процесс региональных консультаций между странами Северной и Центральной Америки, который начался с конференции в Пуэбла в 1996 году.

Примечания

- 1 См. International Labour Office, *International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1981* (Geneva, 1982).
- 2 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 I, приложение.
- 3 Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1997 год, Дополнение № 5 (E/1997/25-E/CN.9/1997/11), глава I, раздел C, резолюция 1997/1.
- 4 A/CONF.157/24 (часть I), глава III.
- 5 См. E/1997/23-E/CN.4/1997/150, часть первая, глава II. Полностью доклад Комиссии будет опубликован в качестве Официальных отчетов Экономического и Социального Совета, 1997 год, Дополнение № 3 (E/1997/23-E/CN.4/1997/150).
- 6 Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (A/CONF.166/9), глава I, резолюция I, приложения I и II.
- 7 Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.13), глава I, резолюция I.
- 8 Draft of World Population Monitoring, 1997. Issues of international migration and development: selected aspects (ESA/P/WP.132).