



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 September 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия
Пункт 55(b) повестки дня
Глобализация и взаимозависимость:
международная миграция и развитие

Письмо Постоянного представителя Конго при Организации Объединенных Наций от 7 сентября 2006 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

В моем качестве представителя действующего Председателя Африканского союза имею честь настоящим препроводить следующие документы, которые были приняты Исполнительным советом Африканского союза на его девятой очередной сессии, состоявшейся в Банжуле, Гамбия, 25–29 июля 2006 года:

1. Основы миграционной политики для стран Африки (см. приложение I).
2. Общая позиция африканских стран по вопросам миграции и развития (см. приложение II).

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложений к нему в качестве документов шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи.

(Подпись) Базиль Икуэбе
Посол
Постоянный представитель
Постоянное представительство Республики Конго
при Организации Объединенных Наций
Представитель действующего Председателя
Африканского союза



**Приложение I к письму Постоянного представителя Конго
при Организации Объединенных Наций от 7 сентября
2006 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**

Основы миграционной политики для стран Африки

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	4
Основы миграционной политики для стран Африки.	4
Стратегии управления миграцией в Африке.	5
I. Особенности и тенденции миграции в Африке	5
II. Потребность во всеобъемлющей стратегии в области миграции в Африке	7
1. Миграция рабочей силы	11
1.1 Национальные политика, структуры и законодательство в области миграции рабочей силы.	11
1.2 Региональное сотрудничество и согласование стратегий в области миграции рабочей силы.	13
1.3 Движение рабочей силы и региональная экономическая интеграция ...	14
Управление границами.	14
1.4 Управление границами	15
2. Неорганизованная миграция	16
2.1 Незаконный провоз мигрантов.	16
2.2 Торговля людьми	18
2.3 Возвращение и повторный допуск	20
2.4 Национальная и международная безопасность и стабильность.	21
3. Насильственное перемещение	22
3.1 Беженцы и просители убежища	22
3.2 Внутренне перемещенные лица	24
3.3 Ситуации затяжного перемещения	25
3.4 Предупреждение, регулирование и разрешение кризисов и конфликтов	27
2. Права человека мигрантов.	28
2.1 Законодательство и политика	28
3.5 Принципы недискриминации	30
3.6 Интеграция и реинтеграция	31
3.7 Лица без гражданства	31

4.	Внутренняя миграция	32
4.	Данные о миграции	33
3.8	Сбор и анализ данных о миграции	33
3.9	Обмен данными о миграции на региональном уровне	34
4.	Миграция и развитие	35
4.1	Сотрудничество с африканской диаспорой	35
4.2	Утечка умов	36
4.3	Денежные переводы	37
5.	Межгосударственное и межрегиональное сотрудничество	37
6.	Другие социальные вопросы, заслуживающие внимания	39
6.1	Миграция, нищета и конфликты	39
6.2	Миграция и здоровье	40
6.3	Миграция и окружающая среда	41
6.4	Миграция и торговля	42
6.5	Миграция и гендерные проблемы	43
6.6	Миграция, дети, подростки и молодежь	44
6.7	Миграция и люди пожилого возраста	45
7.	Приоритизация связанных с миграцией проблем	45
7.	План действий на будущее	48

Введение

Основы миграционной политики для стран Африки

В эпоху быстрой глобализации миграция людей превратилась в динамичное явление в связи со множеством факторов, вызывающих миграцию беспрецедентного числа людей по множеству географических маршрутов. На всем протяжении своей истории Африка испытывала важные перемещения мигрантов — как добровольные, так и принудительные, — которые способствовали развитию ее нынешней демографической структуры. Во многих частях континента некоторые общины расселились на территориях двух или трех национальных государств, так как зачастую перемещение людей не сдерживается политическими границами. Трансграничная миграция в Африке представляет собой важную стратегию выживания и приспособления к экологическим проблемам и экономическим спадам и является ключом к пониманию и прогнозированию возникновения и развития гуманитарных катастроф. На протяжении последних десятилетий ухудшающиеся политические, социально-экономические и экологические условия, а также вооруженные конфликты, отсутствие безопасности, деградация окружающей среды и нищета являлись основными причинами массовой миграции и насильственного перемещения людей в Африке. Сам процесс глобализации также будет содействовать передвижению людей по различным регионам Африки (в рамках региональной интеграции) и в другие регионы за пределами континента, и, поскольку число мигрантов продолжает увеличиваться, то поэтому, несомненно, миграция будет одной из важных проблем XXI века, в связи с чем политические руководители столкнутся с определенными социально-экономическими и политическими вызовами в попытках управления миграцией в будущем на благо африканских народов.

Именно в свете тех вызовов, которые связаны с миграцией и ее последствиями (социально-экономическими, политическими и т.д.) Совет министров Организации африканского единства на своей семьдесят четвертой очередной сессии в Лусаке, Замбия, в июле 2001 года принял решение CM/Dec 614 (LXXIV) о подготовке стратегических основ политики в области миграции в Африке для рассмотрения главами африканских государств.

Поэтому документ «Основы миграционной политики» выделяет девять основных тем миграции с их подтемами и выдвигает политические рекомендации для рассмотрения государствами — членами Африканского союза и региональными экономическими сообществами (РЭС). Основы миграционной политики содержат всесторонние и комплексные политические руководящие принципы по следующим темам с их подтемами: а) миграция рабочей силы; б) управление границами; в) неорганизованная миграция; г) насильственное перемещение; д) права человека мигрантов; е) внутренняя миграция; ж) данные о миграции; з) миграция и развитие; и) межгосударственное сотрудничество и партнерство. В них также отражены другие социальные последствия миграции, включая связь между миграцией и здоровьем, окружающей средой, гендерной проблематикой, конфликтами и т.д.

Основы политики обеспечивают необходимое руководство и принципы для оказания правительствам и их РЭС помощи в разработке их собственных национальных и региональных миграционных программ, а также в их осуществлении в соответствии с их собственными приоритетами и ресурсами. По-

этому основы политики являются всеобъемлющим и комплексным справочным документом и не имеют обязательной силы ни по своему характеру, ни по охвату и содержанию. Документ содержит широкий круг рекомендаций по различным проблемам миграции в качестве руководства для правительств и РЭС. В этой связи государства-члены и РЭС могут позаимствовать те элементы, которые они считают подходящими для себя, надлежащими и применимыми к тем проблемам и ситуациям, которые миграция создает в их странах и регионах.

Поскольку миграция в различных государствах и регионах отличается по своим масштабам, тенденциям, объемам, динамике, то этот документ, определяющий основы миграционной политики, не предлагает ни приоритетов, ни механизмов мобилизации ресурсов для осуществления, контроля и оценки рекомендованных действий, поскольку они должны определяться самими государствами или регионами в соответствии с их конкретными миграционными проблемами, ресурсами и полномочиями.

Однако соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, международные организации, неправительственные организации, организации гражданского общества, а также специализированные учреждения и институты, располагающие опытом и знаниями в области миграции, могут оказывать необходимую техническую помощь и поддержку правительствам и РЭС в мобилизации ресурсов для осуществления национальной или региональной миграционной политики в дополнение к усилиям правительств и РЭС.

Стратегии управления миграцией в Африке

I. Особенности и тенденции миграции в Африке

В глобальном плане миграция сегодня достигла беспрецедентных масштабов. По данным Организации Объединенных Наций, Международной организации по миграции и Международной организации труда, в настоящее время вне своих стран происхождения проживает 175 миллионов человек, что более чем в два раза превышает показатель предыдущего поколения¹. Причин, вызывающих миграцию, множество, поскольку этот процесс определяется сложным сочетанием факторов. Подход с позиции «стимулирующих-дестимулирующих» причин позволяет выявить различные факторы, влияющие на миграцию. В Африке множество дестимулирующих факторов вызывает миграцию как на территории континента, так и в другие регионы. Плохие социально-экономические условия, низкая заработная плата, высокая безработица, нищета и отсутствие возможностей являются основными экономическими факторами, которые подталкивают миграцию за пределы страны на Африканском континенте. Эти факторы обычно вызываются диспропорцией между быстрым ростом населения и имеющимися ресурсами, низким уровнем необходимой технологии и возможностями создания новых рабочих мест в странах происхождения. В дополнение к этим факторам различные политические и социальные факторы также создают благоприятные условия для миграции. Среди них основными причинами миграции как квалифицированных, так и неквалифицированных рабочих являются плохое управление, покровительство и коррупция, политическая неста-

¹ Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций, *International Migration Report 2002*, и другие источники.

бильность, конфликт и гражданские беспорядки. Реальные или воображаемые возможности обеспечения лучших условий жизни, высокие заработки, более высокий уровень безопасности, лучшее качество образования и здравоохранения в принимающих странах влияют на решение о миграции. Эти факторы усиливаются рядом других проблем, которые превращают миграцию в привлекательный вариант. Эти факторы также дополняются низкими расходами, связанными с миграцией, более развитой связью, наличием большего объема информации и необходимостью воссоединения с родственниками, семьями и друзьями.

Перемещение людей — будь то добровольное или насильственное, законное или недокументированное, в пределах страны или за границу — сегодня представляет собой комплексный процесс, вызывающий сложнейшее сочетание политических проблем, с которыми сталкиваются правительства. С учетом того, что число мигрантов увеличивается и что эта тенденция сохранится и в ближайшем будущем, управление миграцией неизбежно становится одной из критических проблем для государств в новом тысячелетии.

В Африке насчитывается примерно 16,3 миллиона мигрантов², и около 13,5 миллиона внутренне перемещенных лиц³. По оценкам Международной организации труда, число рабочих-мигрантов в Африке в настоящее время составляет пятую часть от общего числа мигрантов в мире и к 2025 году один из десяти африканцев будет жить и работать за пределами страны происхождения⁴. На протяжении всей своей истории Африка была свидетелем важных миграционных перемещений населения — как добровольных, так и принудительных, — которые способствовали появлению ее нынешней демографической структуры. Во многих частях континента некоторые общины расселились на территориях двух или трех государств, так как их передвижение зачастую не сдерживается политическими границами. Последние несколько десятилетий ухудшающиеся социально-экономические и экологические условия, а также вооруженные конфликты (затронувшие четвертую часть из числа 53 стран Африки⁵) привели к существенному увеличению числа беженцев и внутренне перемещенных лиц. Эта ситуация значительно осложняется внутренней миграцией — перемещением населения из сельских районов в городские.

По оценке Организации Объединенных Наций, темпы урбанизации в Африке составляют 3,5 процента в год⁶, т.е. самый высокий показатель в мире, вызывающий быстрый рост городских агломераций на территории континента. Ожидается, что к 2030 году доля городского населения в странах Африки со-

² Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций, *International Migration Report 2002*.

³ Норвежский совет по делам беженцев, *Internally Displaced People: A Global Survey*, Internet update [URL: http://www.idpproject.org/regions/Africa_idps.html]; по данным МОТ, численность только рабочих-мигрантов в Африке составляет 20 миллионов, *Summary Report and Conclusions*, ILO Tripartite Forum on Labour Migration in Southern Africa, Pretoria, 26–29 November 2002.

⁴ *Summary Report and Conclusions*, ILO Tripartite Forum on Labour Migration in Southern Africa, Pretoria, 26–29 November 2002.

⁵ Норвежский совет по делам беженцев, *Internally Displaced People: A Global Survey*, Internet update [URL: http://www.idpproject.org/regions/Africa_idps.htm].

⁶ Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*.

ставит 54 процента по сравнению с нынешним показателем 38 процентов⁷. Хотя урбанизация является естественным следствием развития, быстрый рост городского населения ложится тяжелым бременем на существующие городские инфраструктуры и вызывает множество социальных и экономических проблем для правительств африканских стран.

Широко известно, что хорошо регулируемая миграция может быть связана с существенными выгодами как для стран происхождения, так и для принимающих стран. Например, миграция рабочей силы сыграла важную роль в удовлетворении потребностей в рабочей силе в сельском хозяйстве, строительстве и других секторах, что благоприятно сказалось на экономическом развитии многих принимающих стран в Африке. И наоборот, благоприятная отдача миграции — денежные переводы, передача знаний и навыков и обратная миграция — в некоторых случаях внесла существенный вклад в экономику стран происхождения. Однако плохо организованная или неуправляемая миграция может нести серьезные негативные последствия для благополучия государств и мигрантов, включая потенциальные дестабилизирующие воздействия на национальную и региональную безопасность и угрозу межгосударственным отношениям. Плохо организованная миграция может также вызвать обострение в отношениях между принимающими общинами и мигрантами и привести к возникновению ксенофобии, дискриминации и других негативных социальных явлений.

Особенности миграции в Африке, включая ее возрастающую важность и неиспользованный потенциал, подчеркивают необходимость для государств разработать всесторонние стратегии в области миграции. Такие усилия потребуют проведения более активного диалога на субрегиональном, региональном и общеафриканском уровнях.

II. Потребность во всеобъемлющей стратегии в области миграции в Африке

1. Миграция в Африке привлекает много внимания и усилий. Причины подобного растущего внимания к миграции и связанным с ней проблемам могут быть разными в зависимости от регионов и стран, однако общий для всех фактор заключается в том, что численность мигрантов ежегодно увеличивается. Можно рассмотреть три периода: миграция в доколониальную эпоху, в колониальные и постколониальные времена. Колонизация и связь с бывшими колониальными державами, установившаяся после достижения независимости, в значительной степени определили характер нынешней миграции и будут определять его и в будущем^{8,9}. Движущая сила, динамика и характер миграции отличаются в различных регионах Африки. Они определяются главным образом внутренними факторами. Процесс глобализации будет в той же мере влиять на миграцию, в какой он облегчает перемещение людей через границы различных регионов в Африке (благодаря процессу региональной интеграции) и в другие

⁷ *Ibid.* note 18.

⁸ Appleyard, Reginald, *Emigration dynamics in developing countries. Volume I: Sub-Saharan Africa*. England, 1998: pp. 1–16.

⁹ Adepoju, Aderanti. *Emigration dynamics in Sub-Saharan Africa*. In 'Emigration dynamics in developing countries. Volume I: Sub-Saharan Africa'. England, 1998: pp. 17–34.

регионы за пределами континента. Хотя страны (происхождения и принимающие) и мигранты могут получать выгоду от миграции, незаконная и неконтролируемая миграция вызывает проблемы, угрожающие отношениям между странами и интеграции мигрантов в общество принимающих стран.

2. Признавая важность свободного передвижения людей, главы государств и правительств подписали Абуджийский договор (Абуджа, июнь 1991 года). Договор учредил Африканское экономическое сообщество (АЭС), настоятельно призвал государства-члены принять программы в области трудоустройства, которые позволяют свободное передвижение людей в рамках сообщества. Это способствует укреплению и созданию бирж труда, целью которых является содействие трудоустройству имеющейся квалифицированной рабочей силы одного из государств-членов в других государствах-членах, испытывающих недостаток квалифицированной рабочей силы (статья 71(е)) в качестве одного из основных компонентов развития регионального сотрудничества и интеграции в Африке.

3. Признавая далее важность проблемы миграции и ее последствий, в Каире в 1995 году был проведен семинар по вопросам внутриафриканской миграции. Главы государств и правительств выдвинули ряд рекомендаций по правовым, экономическим, политическим, социальным и административным аспектам миграции в Африке. Они были приняты на девятнадцатой очередной сессии Комиссии по вопросам труда Организации африканского единства в 1996 году и утверждены Советом министров ОАЕ и Ассамблеей глав государств и правительств¹⁰.

4. Признавая те проблемы, с которыми африканские страны сталкиваются в отношении потоков неуправляемой миграции, незаконной торговли, утечки умов, прав мигрантов, а также ВИЧ/СПИДа и связанных с этим вопросов, Совет министров ОАЕ на своей семьдесят четвертой очередной сессии (Лусака, Замбия, июль 2001 года) принял решение CM/Dec 614 (LXXIV).

- Разработать стратегические рамки миграционной политики в Африке, которые содействовали бы решению проблем, вызванных миграцией, и обеспечить включение вопросов миграции и связанных с ней вопросов в национальные и региональные программы в области безопасности, стабильности, развития и сотрудничества (5);
- прилагать усилия к обеспечению свободного передвижения людей и укреплять внутрорегиональное и межрегиональное сотрудничество по вопро-

¹⁰ Среди основных рекомендаций были следующие:

- чтобы вопросы, касающиеся передвижения людей и миграции решались на региональной основе и чтобы государства-члены прилагали все усилия для использования имеющихся региональных форумов в целях обсуждения и урегулирования этих вопросов;
- чтобы вопросы внутриафриканской миграции решались на подлинно трехсторонней основе и чтобы принимались все меры для консультаций со всеми заинтересованными участвующими сторонами как в странах происхождения, так и в принимающих странах;
- чтобы государства-члены располагали эффективной и развитой системой сбора информации и статистических данных по миграции рабочей силы в целях облегчения контроля за миграционными потоками;
- чтобы ОАЕ более тесно сотрудничала с региональными экономическими сообществами (РЭС) с целью обеспечения эффективной экономической интеграции.

сам миграции на основе утвержденных процессов миграции на региональном и субрегиональном уровнях (6); и

- создать обстановку, благоприятствующую облегчению участия мигрантов, в частности тех, которые находятся в диаспоре, в развитии их собственных стран (7).

5. На первой очередной сессии Исполнительного совета в июле 2002 года в Дурбане, Южная Африка, Африканский союз был уполномочен сотрудничать с африканской диаспорой и поддерживать вовлечение ее членов в программы Союза. В ходе встречи на высшем уровне в Мапуту в июле 2003 года Ассамблея глав государств и правительств утвердила это решение и включила в Учредительный акт Африканского союза новое положение о том, чтобы «предлагать и поощрять всестороннее участие африканской диаспоры в строительстве Африканского союза».

6. В меморандуме о взаимопонимании, принятом на первой сессии Постоянной конференции по вопросам безопасности, стабильности, развития и сотрудничества в Африке, состоявшейся в Дурбане в июле 2002 года, подчеркивалась важность согласования деятельности и укрепления РЭС в ключевых областях в качестве важнейшего компонента процесса интеграции и содержался призыв к разработке надежных рамок сотрудничества в целях безопасности между РЭС, АС и Организацией Объединенных Наций.

7. Государства-члены вновь подтвердили свою приверженность решению пограничных проблем, угрожающих миру и безопасности в Африке, укреплению механизмов защиты беженцев и борьбе с незаконной торговлей, содействию развитию людских ресурсов с целью урегулирования проблемы утечки умов, активизации региональной интеграции и сотрудничества с участием национальных и региональных заинтересованных сторон и содействием экономическому росту, интеграции и торговле путем создания ее инфраструктуры¹¹.

8. По мере продвижения процесса Африканского союза/Конференции по вопросам безопасности, стабильности, развития и сотрудничества по пути региональной интеграции в контексте НЕПАД и Африканского экономического сообщества¹² миграция во все большей степени признается в качестве двигателя регионального сотрудничества и интеграции, а также социально-экономического развития континента. И что более важно, под руководством Его Превосходительства Альфа Умара Конаре и благодаря его видению Африки, которое предусматривает объединение, создание единого экономического пространства, общего африканского гражданства и континентальной демократии, миграция, включая стратегические рамки, будет занимать одно из важнейших мест в программе работы Африканского союза.

9. В соответствии с нынешним сценарием африканского континента, предусматривающим региональную интеграцию в контексте НЕПАД (в качестве стратегии, направленной на содействие развитию континента) и Африканского экономического сообщества (АЭС) с целью максимального использования опыта и знаний африканских специалистов и содействия устойчивому соци-

¹¹ Технический практикум по конференции по вопросам безопасности, стабильности, развития и сотрудничества — контроль и оценка процесса, Абуджа, Нигерия, июнь 2003 года.

¹² Африканская экономическая комиссия, Абуджа, 1991 год.

ально-экономическому развитию на национальном и региональном уровнях, крайне важно, чтобы государства использовали новаторский подход к замене барьеров на пути к миграции мерами эффективного управления передвижением рабочих мигрантов через границы суверенных государств. Миграционная политика должна включать эту новую реальность, с тем чтобы принимающие страны и страны происхождения могли воспользоваться благами миграции. Хотя НЕПАД не рассматривает миграцию в качестве «секторального приоритета», комплексный характер этой проблемы состоит в том, что она может содействовать решению многих коренных причин миграции путем содействия социально-экономическому и политическому развитию. Содействие развитию людских ресурсов (включая поворот вспять утечки умов) является одной из приоритетных областей и одной из основных предпосылок развития африканских стран посредством партнерских отношений между правительством, гражданским обществом и международным сообществом¹³.

10. Африканский союз был уполномочен работать с африканской диаспорой и поддерживать привлечение ее членов в программы Союза¹⁴. Политика, которая облегчает и поощряет участие специалистов из диаспоры в развитии их собственных стран/регионов, будет наилучшим образом способствовать реинтеграции, а также созданию условий для государств пользоваться благами от передачи навыков, необходимых для социально-экономического развития. Сотрудничество между АС и РЭС имеет такое же жизненно важное значение для процесса и достижения региональной интеграции, как активное сотрудничество и диалог между государствами происхождения и принимающими государствами по вопросам миграции рабочей силы.

11. Что касается глобализации, то правительства африканских стран признают важность передвижения квалифицированного персонала в качестве одного из главных компонентов регионального сотрудничества. Однако большинство государств проводят ограничительную политику с целью контроля за потоками населения и ограничения миграции. В 2001 году 44 процента развитых стран и 39 процентов развивающихся стран проводили политику, направленную на снижение уровней иммиграции, соответственно¹⁵. Это частично объясняется изменениями в географическом происхождении и природе людских потоков, а также вопросами суверенитета.

12. Крайне важно, чтобы африканские государства разработали и утвердили политику управления миграцией, которая затрагивает это явление в целях предотвращения негативных последствий, связанных с миграцией, таких, как

¹³ НЕПАД рекомендует сосредоточить усилия на:

1. создании политических, социальных и экономических условий в Африке, которые стимулировали бы сокращение утечки умов и привлекали бы столь необходимые инвестиции;
2. создании надежной базы данных по проблеме утечки умов с целью определения масштабов проблемы и содействия созданию связей и сотрудничества между экспертами в стране и экспертами в диаспоре;
3. обеспечении того, чтобы опыт и знания африканцев, живущих в развитых странах, использовался при осуществлении некоторых проектов, предусмотренных Новым партнерством в интересах развития Африки.

¹⁴ Первая очередная сессия Исполнительного совета АС, Южная Африка, июль 2002 года.

¹⁵ International Migration Report. 2002.

утечка квалифицированных рабочих¹⁶. Разработка эффективной политики социально-экономического развития потребует участия всех заинтересованных сторон (гражданского общества, частного сектора, объединений мигрантов и т.д.), а также осуществления политики, касающейся вопросов, связанных с более широким контекстом, на региональном и континентальном уровнях.

1. Этот проект основ миграционной политики для стран Африки не является юридически обязательным, не диктует и не накладывает никаких обязательств, проистекающих из договоров или конвенций, не ратифицированных государствами-членами

1. Миграция рабочей силы

1.1 Национальные политика, структуры и законодательство в области миграции рабочей силы

Миграция рабочей силы является нынешней и исторической реальностью в Африке, оказывающей непосредственное воздействие на экономику и общество африканских государств самым существенным образом. Создание действенных, транспарентных и комплексных программ, законодательства и структур в области миграции рабочей силы на национальном и региональном уровнях может привести к значительным выгодам для государств происхождения и принимающих государств. В случае государств происхождения, например, денежные переводы и передача навыков и технологий могут содействовать достижению общих целей развития. Что касается принимающих государств, то миграция рабочей силы может удовлетворить насущные потребности рынка труда. Программы и законодательства в области миграции рабочей силы, включающие надлежащие трудовые стандарты, также имеют благоприятные последствия для рабочих мигрантов, членов их семей и могут оказывать положительное воздействие на общество в целом.

Рекомендуемые стратегии

- Включить в национальные законодательства положения из конвенций МОТ № 97 и № 143 и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.
- Создать транспарентные (открытые) и подотчетные системы найма и допуска к работе на основе четких законодательных категорий и согласовать миграционную политику с трудовым законодательством.
- Создать национальный потенциал по управлению миграцией рабочей силы посредством разработки национальной политики и законодательства в области миграции рабочей силы в соответствии с общей политикой в области народонаселения и правительственные структуры по управлению миграцией рабочей силы. Последняя мера должна включать назначение координаторов в соответствующих министерствах для решения вопро-

¹⁶ Cairo Plan of Action, p. 98, Africa-Europe Summit, Cairo, 3–4 April 2000.

сов, связанных с миграцией рабочей силы, и создание институциональных механизмов по укреплению сотрудничества между правительственными учреждениями, организациями рабочих и ассоциациями работодателей.

- Поощрять более активное участие социальных партнеров и соответствующих организаций гражданского общества в развитии и осуществлении политики в области миграции рабочей силы при одновременном приведении национального законодательства и положений в соответствие с международными трудовыми нормами.
- Содействовать обеспечению равенства возможностей путем укрепления учитывающих гендерные потребности подходов, политики и деятельности, касающихся миграции рабочей силы, признание увеличения числа женщин среди рабочих-мигрантов.
- Поощрять соблюдение и защиту прав рабочих-мигрантов, включая борьбу с дискриминацией и ксенофобией, в частности посредством гражданского просвещения и кампаний по повышению осведомленности.
- Поощрять проведение информационно-просветительских и профилактических кампаний в отношении ВИЧ/СПИДа, предназначенных для рабочих-мигрантов, с привлечением социальных партнеров в целях борьбы с распространением ВИЧ/СПИДа среди рабочих-мигрантов.
- Содействовать деятельности в области технического сотрудничества с международными учреждениями, включая МОТ, МОМ, ВОЗ, ЮНЭЙДС и другие соответствующие учреждения, с целью усиления воздействия миграции рабочей силы на цели развития.
- Усилить сбор и анализ данных в отношении миграции рабочей силы на национальном и региональном уровнях и обмен этими данными, в частности с целью регистрации условий и потребностей рабочих-мигрантов и членов их семей.
- Облегчить интеграцию мигрантов на рынок труда, включая сектор образования и профессиональной подготовки; а также право вступления в профсоюзы и создания общинных организаций.
- Ввести в действие механизмы по контролю за обеспечением мигрантов достойной работой и доступом к законодательным положениям в целях социальной защиты.
- Создать национальные и субрегиональные механизмы социального диалога для решения вопросов, затрагивающих рабочих-мигрантов.

- Предоставить рабочим-мигрантам во время их работы за границей и/или по возвращении в свои страны социальную защиту и пособия по социальному обеспечению, в частности страховку по безработице, компенсацию в случае производственного травматизма и пенсию по старости.
- Принять законы и нормы принимающих стран при наборе на работу иностранных рабочих-мигрантов; кроме того, договоры о найме на работу должны контролироваться и обеспечиваться правительствами государств происхождения и принимающих государств.
- Использование передовых стратегий в управлении миграцией признает уязвимость рабочих-мигрантов в отношении безработицы, особенно в тех случаях, когда в национальной экономике наблюдается сокращение потребности в рабочей силе. Поэтому государствам, предполагающим набор рабочих-мигрантов, настоятельно предлагается обеспечить такое положение, когда потерявшие работу рабочие-мигранты получают надлежащую поддержку или финансовую помощь для возвращения и переселения в их страны происхождения.
- Обеспечить, чтобы нуждающиеся легальные мигранты, потерявшие работу, не возвращались в страну происхождения, если между этими государствами нет соглашения по этому вопросу, и чтобы они не лишались права на жительство и на работу. Эти люди должны пользоваться одинаковым режимом в отношении гарантий занятости, альтернативной занятости, социальной помощи и возвращения.
- Применять принцип равенства возможностей для обеспечения равноправного доступа для рабочих-мигрантов и своих граждан в области занятости, профессиональной деятельности, рабочих условий, оплаты труда, социального обеспечения, образования и географической мобильности.
- Установить квоты для неквалифицированных рабочих из соседних государств, которые позволят государствам, испытывающим экономический кризис, контролировать ситуацию.

1.2 Региональное сотрудничество и согласование стратегий в области миграции рабочей силы

Двусторонние и многосторонние усилия по укреплению сотрудничества в области миграции рабочей силы содействуют обеспечению систематизированных и управляемых потоков рабочих; реагированию на спрос и предложение внутренних и иностранных рынков труда; разработке трудовых норм; и сокращению нерегулируемых потоков мигрантов.

Рекомендуемые стратегии

- Активизировать сотрудничество и координацию между государствами в субрегионах и регионах с целью облегчения свободного передвижения на двустороннем, субрегиональном и региональном уровнях, на основе чего будут разработаны общеафриканские рамки свободного передвижения людей.
- Поддерживать открытые и постоянные контакты и связь между государствами происхождения и принимающими государствами с целью обеспечения, например, надлежащих условий труда для своих граждан, работающих за границей.
- Усилить сбор, анализ и обмен данными о потребностях и предложениях рабочей силы в государствах происхождения и принимающих государствах, с тем чтобы в ответ на спрос на рабочую силу предлагать рабочих необходимой квалификации путем применения комплексных региональных подходов.
- Существует потребность в согласовании субрегиональной миграционной политики для поощрения свободного передвижения и права на жительство.
- Предлагать совместные программы по воплощению в жизнь Хартии ОАЕ по основным социальным правам и обязанностям африканских и арабских рабочих-мигрантов в Европе.

1.3 Движение рабочей силы и региональная экономическая интеграция

В рамках нынешних процессов региональной экономической интеграции в Африке — через региональные экономические сообщества (РЭС) — все в большей степени принимаются во внимание управляемые трансграничные потоки рабочей силы, что позволяет упорядочить распределение рабочей силы на более крупных рынках труда. РЭС являются одним из основных факторов содействия сотрудничеству в области мобильности рабочей силы на региональном уровне и ускорению экономического развития.

Управление границами

Рекомендуемые стратегии

- Призвать региональные экономические сообщества (РЭС) и государства-члены рассмотреть вопрос о принятии и осуществлении надлежащих протоколов с целью постепенного обеспечения свободного передвижения людей и использования права на жительство, права обоснования в стране и доступа к законному трудоустройству в стране пребывания (Абуджийский договор, июль 1991 года).
- Создать региональные биржи труда с целью облегчения трудоустройства имеющихся людских ресурсов одного государства-члена в другом государстве-члене.

1.4 Управление границами

Эффективное управление границами является одним из основных элементов любой национальной миграционной системы. Стратегическими целями безопасности на границах является контроль за: i) перемещением запрещенных и попадающих под ограничения товаров, включая наркотики, оружие и т.д.; ii) должным использованием разрешений на импорт и экспорт, квот, механизмов контроля за валютными операциями и т.д.; iii) передвижением людей с целью предотвращения незаконных пересечений границ, торговли людьми и контрабанды; iv) незаконной контрабандой товаров.

В Африке, как и в других частях мира, системы управления границами испытывают все большую нагрузку в связи с массовыми потоками людей, включая неуправляемые и «смешанные потоки», перемещающиеся через региональные и/или национальные границы. Перед механизмами управления границами и их персоналом встают конкретные задачи, в том числе создание потенциала по выявлению, у кого из людей имеются законные, у кого — незаконные причины для въезда в страну и/или пребывания в ней. Подходы к управлению границами во всем мире определялись и впредь будут в значительной степени определяться соображениями безопасности. Некоторые регионы мира подвергались нападениям с участием международных террористических сетей, и не исключается вероятность того, что они будут и впредь подвергаться нападениям или будут использоваться в качестве транзитных пунктов или мест организации дальнейших нападений в других местах. Поэтому одной из первостепенных задач является укрепление систем управления границами в плане использования технологии, создания инфраструктуры, организации процесса проверки пересекающих границу людей, профессиональной подготовки персонала.

Одним из важных компонентов управления границами является выдача международных стандартных путевых документов через хорошо организованные системы регистрации и выдачи. Подобные путевые документы включают паспорта, визы и временные путевые документы, такие, как выдаваемые в случае чрезвычайных ситуаций паспорта и пропуска, и в некоторых случаях — удостоверения личности, которые могут быть использованы для пересечения границ на основе конкретных двусторонних соглашений. Выдача и использование надежных путевых документов содействуют усилиям по облегчению трансграничного передвижения для большинства людей.

Кроме того, «смешанные потоки», которые иногда включают большое число людей, ищущих убежища, но передвигающихся не в поисках защиты, создают впечатление — правильное или ложное, — что системы предоставления убежища используются в ненадлежащих целях, и усиливают тенденцию ассоциировать мигрантов с преступностью, что в свою очередь вызывает проблемы ксенофобии и нетерпимости по отношению к иностранцам. Поэтому одна из проблем заключается в достижении баланса, позволяющего государствам соблюдать свои гуманитарные обязательства в отношении беженцев и других лиц, подлежащих защите, и в то же время эффективно выполнять задачу по управлению границами.

Рекомендуемые стратегии

- Укрепить национальное законодательство, регулирующее миграцию, в том числе и посредством выработки четких и транспарентных категорий допуска/высылки и четких критериев получения права на защиту.
- Совершенствовать возможности механизмов и персонала управления границами путем оптимизации новых технологий управления границами (повышение защиты путевых документов, компьютеризация, соответствие международным нормам, повышение качества инспекций, сбор данных и коммуникационные системы) и организации технического обучения лиц, занимающихся управлением границами и осуществлением миграционной политики.
- Предоставлять соответствующую информацию о требованиях, проблемах и возможностях миграции населению в целом и в частности потенциальным рабочим-мигрантам до того, как они пересекут границы.
- Укрепление сотрудничества и координации на национальном уровне между сотрудниками правоохранительных органов и иммиграционными и таможенными службами с целью обеспечения более эффективного и действенного подхода к управлению движением товаров и людей через границы.
- Укреплять сотрудничество между субрегиональными/региональными учреждениями государств и международным сообществом, в частности в правоохранительной области, делиться связанными с миграцией данными и информацией, организовывать подготовку кадров и постоянный диалог.
- Повысить роль АС, а также других субрегиональных/региональных учреждений в мобилизации финансовых/технических ресурсов, согласовании политики и программ действий и координации деятельности государств-членов в целях обеспечения эффективного управления границами.
- Активизировать межгосударственный диалог, региональные консультации и сотрудничество в целях обеспечения эффективной миграции и управления государственными границами.

2. Неорганизованная миграция

2.1 Незаконный провоз мигрантов

В связи с рядом факторов, в том числе с растущим экономическим неравенством, более широкими возможностями трудоустройства за границей, ростом числа барьеров на пути организованной миграции, технологическими достижениями в области информации и транспорта, все большее число мигрантов передвигается неорганизованно с целью получения работы за границей, в результате чего государства сталкиваются с проблемами в своих усилиях по управлению границами. Незаконная перевозка мигрантов тесно связана с дру-

гими формами международной организованной преступности, включая торговлю людьми, поэтому она может негативно влиять на национальную и международную стабильность и безопасность. С 2000 года существует четкое юридическое различие между незаконно ввезенными людьми и проданными людьми, в соответствии с которым проданные лица считаются жертвами преступления и поэтому имеют право на определенную защиту и помощь (см. ниже). И наоборот, незаконно ввезенное лицо просто считается лицом, обращающимся за помощью в проезде в другое государство, где он (она) не имеет права на проживание, и в данном случае участие незаконного перевозчика ограничивается пересечением границы.

Несмотря на это различие, следует отметить, что мигранты, прибегающие к помощи незаконных перевозчиков, зачастую оказываются чрезвычайно уязвимыми, выплачивая большие суммы денег для того, чтобы отправиться в опасное путешествие в поисках работы. Поэтому реакция и политика правительств на незаконную перевозку мигрантов должна на всех этапах учитывать права человека мигрантов и по возможности реагировать на мотивы, побудившие человека к такой неорганизованной миграции.

Рекомендуемые стратегии

- Укреплять национальную политику, структуры и законодательство для разработки скоординированных и комплексных подходов на национальном уровне, в частности путем включения в свое законодательство Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и двух дополнительных протоколов к ней (2000 год) — Протокола о предупреждении, пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху — и включение их положений в национальное законодательство.
- Разработать общие региональные меры противодействия с учетом необходимости поощрения более законных каналов и более организованной миграции, ликвидировать международные организованные преступные синдикаты, привлекать к судебной ответственности незаконных перевозчиков и других лиц, участвующих в подобной деятельности, и в то же время обеспечить гуманный режим для мигрантов.
- Поощрять организацию региональных консультаций и диалога по проблемам стихийной миграции с целью достижения большей политической согласованности на национальном, субрегиональном и региональном уровнях.
- Укреплять и содействовать проведению совместных трансграничных патрулей между соседними государствами.
- Внедрить комплексные системы сбора информации о незаконной перевозке мигрантов с целью облегчения отслеживания, а также распространения информации о динамике, особенностях и изменяющемся характере контрабандных маршрутов, а также создания баз данных об осужденных контрабандистах.

2.2 Торговля людьми

В основе торговли людьми лежит тот факт, что жертва лишается воли и принуждается к жизни в условиях, схожих с рабскими, или к насильственному, подневольному состоянию. Поэтому крайне необходимо улучшить положение дел с идентификацией жертв торговли людьми, обращаться с ними как с жертвами преступления, а не как с преступниками и оказывать им защиту и помощь (включая, в том числе, конфиденциальность; информацию о ходе разбирательства; физическую и психологическую реабилитацию; обеспечение безопасности; меры по избежанию немедленной депортации; и безопасную репатриацию). Торговля детьми приобрела особые масштабы в Африке и поэтому необходимо рассмотреть специальные требования по обеспечению защиты и помощи детям-жертвам торговли людьми. Эффективная триединая стратегия по сокращению масштабов торговли людьми включает i) профилактику посредством пересмотра и укрепления законодательства; ii) целевую подготовку, укрепление потенциала и проведение информационных кампаний в интересах уязвимых групп; iii) обеспечение физической и юридической защиты жертв торговли людьми, включая возвращение и реинтеграцию, а также преследование незаконных торговцев и их пособников. Исследования и доклады подтверждают, что организованные преступные группировки, занимающиеся незаконной торговлей наркотиками, участвуют также и в торговле людьми, в связи с чем борьба с коренными причинами торговли людьми в целом требует осуществления национальной политики, направленной на улучшение социально-экономических условий в государствах происхождения.

Рекомендуемые стратегии

- Укреплять национальную политику, структуры и законодательство в целях разработки скоординированного и комплексного подхода на национальном уровне посредством соблюдения Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протоколов о торговле людьми (2000 год): Протокола о предупреждении, пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; Конвенции МОТ 182 о запрещении и пресечении наихудших форм детского труда и путем включения их соответствующих положений в национальное законодательство.
- Государствам-членам предлагается принять такие документы, которые предусматривают наказание за торговлю наркотическими средствами и психотропными веществами, как об этом говорится в i) Единой конвенции Организации Объединенных Наций о наркотических веществах 1961 года; ii) Конвенции Организации Объединенных Наций о психотропных веществах 1971 года; и iii) Конвенции Организации Объединенных Наций о незаконной торговле наркотическими средствами и психотропными веществами 1988 года.
- Разработать общие региональные меры противодействия, основывающиеся на духе солидарности между государствами и уделяющие особое внимание правам человека жертв незакон-

ной торговли людьми, включая согласование иммиграционных законов; укрепление и совершенствование системы управления границами; сотрудничество и координацию между заинтересованными министерствами, особенно органами государственной безопасности; более активные усилия по ликвидации международных организованных преступных синдикатов; подписание двусторонних и многосторонних соглашений и судебное преследование лиц, занимающихся незаконной торговлей людьми, и других лиц, участвующих в подобной деятельности.

- Укрепить системы сбора информации, касающейся торговли людьми, в целях облегчения распространения информации о меняющихся маршрутах торговцев людьми и создания баз данных об осужденных торговцах и о пропавших без вести лицах, предположительно являющихся жертвами торговли людьми.
- Повышать осведомленность об опасности, связанной с неорганизованной миграцией из государства происхождения в принимающие государства, что позволит гражданам сделать осознанный выбор.
- Принимать и развивать превентивные меры посредством интенсивных информационных кампаний и других информационно-просветительских мероприятий как в стране происхождения, так и в принимающей стране.
- К государствам-членам обращен настоятельный призыв самым решительным образом осудить сексуальный туризм и проституцию в принимающих государствах, с тем чтобы создать нетерпимые условия для торговли женщинами и детьми, а также для педофилов в государствах-источниках.
- Оказывать надлежащую защиту и помощь жертвам торговли людьми, включая создание приемных центров, помощь в возвращении и реинтеграции в виде субсидий на расселение, профессиональной подготовки и консультирования по вопросам трудоустройства, а также доступ к медицинскому обслуживанию и психосоциальным консультациям, включая добровольную проверку на ВИЧ/СПИД и другие болезни, передаваемые половым путем, и соответствующую консультативную помощь.
- Укреплять правоприменительные меры по пресечению деятельности торговцев людьми и применять более жесткие меры наказания для преступников.
- Рассмотреть возможности судебного преследования незаконных торговцев и других участников подобной деятельности и распространить систему защиты свидетелей на жертвы торговли людьми, которые готовы дать показания против торговцев людьми.

2.3 Возвращение и повторный допуск

Одним из основополагающих элементов государственного суверенитета является право государств на принятие решения в отношении того, кто и при каких обстоятельствах может получить разрешение на въезд на их территорию. Право отдельных лиц на свободу передвижения не подразумевает право на въезд или пребывание. Хотя не все случаи возвращения связаны с неорганизованными мигрантами, именно лица с неопределенным статусом (в том числе и без документов) часто вызывают споры между государствами возвращения и повторного допуска. Процесс эффективного и устойчивого возвращения и повторного допуска неорганизованных мигрантов требует сотрудничества и взаимопонимания между государствами происхождения и принимающими государствами. Более широкий диалог между государствами, особенно в контексте отношений Север-Юг, имеет критическое значение для проведения эффективной, надежной и гуманной политики и использования механизма возвращения и повторного допуска.

Рекомендуемые стратегии

- Разработать нормы и процедуры на основе закона и политики для возвращения, повторного допуска и реинтеграции не имеющих права доступа мигрантов в соответствии с надлежащими международно-правовыми документами. i) Любое государство — член Европейского союза соглашается на возвращение и повторный допуск любого из своих граждан, незаконно находящихся на территории какого-либо африканского государства, по просьбе этого государства и без излишних формальностей; ii) каждое африканское государство соглашается на возвращение и повторный допуск любого из своих граждан, незаконно находящихся на территории государства — члена Европейского союза, по просьбе этого государства-члена и без излишних формальностей. Государства-члены обеспечат своих граждан надлежащими идентификационными документами для этих целей.
- Государства должны признать долг и ответственность за предотвращение неорганизованной миграции их граждан в другие государства путем разработки на основе законов и политики межгосударственных и внутрирегиональных процедур возвращения и повторного допуска и реинтеграции не имеющих права доступа мигрантов.
- Обеспечить, чтобы права и интересы неорганизованных мигрантов не нарушались при возникновении случаев обязательного возвращения.
- Определить, насколько это возможно, меры по содействию и облегчению добровольного выезда и возвращения.
- Укрепить международное и региональное сотрудничество в области возвращения и повторного доступа, в том числе посредством подписания соглашений о возвращении и повторном доступе с целью обеспечить, чтобы возвращения проходили гуманным и упорядоченным образом.

- Укрепить потенциал управления национальными границами с помощью мер по укреплению потенциала, таких, как подготовка кадров и техническое сотрудничество, в частности с МОМ, МОТ и УВКБ, в той мере, в какой это касается проблем беженцев на границе.
- Учредить комитеты по повторному доступу для оказания помощи возвращающимся лицам и их интеграции.

2.4 Национальная и международная безопасность и стабильность

Массовые спонтанные и нерегулируемые передвижения людей могут существенно повлиять на национальную и международную стабильность и безопасность, в том числе и потому, что они ослабляют способность государств осуществлять эффективный контроль над своими границами и вызывают напряженность между государствами происхождения и принимающими государствами, а также в местных принимающих общинах. В связи с последними актами международного терроризма внимание сместилось на отдельных мигрантов и на вероятность посягательств на общественный порядок со стороны тех лиц, которые намереваются подорвать безопасность и стабильность государств и обществ. Борьба с неорганизованной миграцией и создание всеобъемлющих систем регулирования миграции могут содействовать укреплению национальной и международной безопасности и стабильности.

Рекомендуемые стратегии

- Активизировать национальные и межгосударственные усилия по предотвращению пересечения границ в незаконных целях.
- Призвать АС укрепить потенциальные возможности механизмов по предупреждению, урегулированию и разрешению конфликтов на региональном и континентальном уровнях в целях укрепления мира, безопасности и стабильности на территории Африки и осуществления Лусакской декларации.
- Оказывать содействие дипломатическим инициативам по урегулированию взрывоопасных ситуаций до того, как они приведут к возникновению конфликта и перемещению населения, и укрепить внутрирегиональное и международное сотрудничество для укрепления потенциала африканских государств по своевременному и эффективному реагированию на массовые стихийные потоки мигрантов и беженцев, в том числе путем создания механизмов раннего предупреждения.

3. Насильственное перемещение

3.1 Беженцы и просители убежища

Защита беженцев является одним из основных аспектов международных, региональных и национальных усилий по защите лиц, спасающихся от преследования. Африканские государства имеют давнюю традицию оказания гостеприимства беженцам и разработали юридические рамки, регулирующие те аспекты защиты беженцев, которые являются актуальными для Африки. Тем не менее огромные массы беженцев, покинувших свои дома в результате конфликтов и других факторов, создают серьезные проблемы для государств. Для более эффективного реагирования на связанные с беженцами кризисы необходимы дальнейшие усилия на национальном уровне по разработке законодательных рамок, политики и структур, определяющих международные обязательства по обеспечению защиты; более активные усилия по поиску надежных решений в отношении беженцев в сотрудничестве с УВКБ и другими национальными и международными партнерами; а также ликвидация коренных причин, вызывающих перемещение беженцев, включая конфликты и политическую нестабильность.

Рекомендуемые стратегии

- Государствам предлагается принять и включить в национальную политику положения международных документов, касающихся защиты беженцев, включая Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и Протокол о статусе беженцев 1967 года, Конвенцию ОАЕ 1969 года, регулирующую конкретные аспекты проблем беженцев в Африке.
- Эффективное национальное выполнение обязательств по защите, вытекающих из соответствующих договоров, соблюдение принципа невыдворения, регистрация и выдача удостоверяющих личность документов, доступ к возможностям трудоустройства и образования, обращение в соответствии с минимальными гуманитарными стандартами, путем включения этих положений в национальное законодательство и политику.
- Учредить эффективные и справедливые процедуры определения статуса отдельных беженцев, включая предоставление беженцам реального доступа к таким процедурам.
- Национальные комитеты по статусу беженцев должны отказаться от практики передачи материалов собеседований для определения статуса беженцев в суды. Комитеты должны по возможности следовать принципу: использовать все возможности для предоставления статуса беженца, затем выяснять, имеются ли основания для отказа в этом; истолковывать сомнения в отношении того, говорит ли беженец правду или нет, в его пользу.
- Ознакомить соответствующих сотрудников органов правопорядка, которые первыми общаются с беженцами (сотрудники иммиграционных служб, таможен, полиции и т.д.), с обязательствами, закрепленными в надлежащих международных документах, с целью обеспечить должную и гуманную проверку ис-

кателей убежища на границе и их передачу компетентным органам.

- Назначить координаторов в соответствующих министерствах и подготовить национальные планы на случай непредвиденных обстоятельств в целях укрепления потенциала по урегулированию ситуаций, связанных с массовым перемещением, а также массовым возвращением, своевременным, эффективным и надлежащим образом.
- Гарантировать удовлетворение потребностей человека в плане его безопасности (физических, материальных, юридических и медико-санитарных), особенно в контексте лагерей для беженцев и с особым упором на потребности уязвимых групп (женщины, дети, инвалиды и престарелые) и в то же время знакомить беженцев с внутренним законодательством, положениями и другими обязательствами, которыми они должны руководствоваться.
- Укрепить местный потенциал в вопросах защиты путем привлечения гражданского общества, например неправительственных организаций, к оказанию беженцам консультативной помощи по юридическим и социальным вопросам, проведению предварительных собеседований и подготовке материалов для национальных комитетов по статусу беженцев, а также к проведению общественных информационных кампаний по борьбе с ксенофобией.
- Проводить общественно-информационные и ознакомительные кампании в отношении судьбы и прав беженцев, включая тот вклад, который беженцы могут внести в развитие принимающих общин, в целях противодействия распространению ксенофобских настроений и поощрения терпимости и понимания.
- Разрабатывать механизмы по обеспечению беспрепятственного и своевременного доступа к местам размещения беженцев, в том числе и посредством (заблаговременного) определения мест проживания беженцев и привлечения помощи международного сообщества в восстановлении затронутых районов после ухода беженцев.
- Обеспечить регистрацию беженцев и искателей убежища и выдачу им надлежащих идентифицирующих документов, с помощью которых можно было бы легко установить их статус при общении с государственными органами власти и частными учреждениями, такими, как банки, организации работодателей, жилищные и риэлторские агентства и другие ведомства, где требуются удостоверения личности.
- Активизировать внутрирегиональное сотрудничество в целях своевременного и эффективного реагирования на ситуации «массовых притоков», в том числе и путем подготовки региональных планов на случай непредвиденных обстоятельств совместно с УВКБ и другими международными и региональными партнерами.

- Поддерживать международные усилия по поиску долгосрочных решений проблемы массового перемещения населения путем содействия достижению целей Программы УВКБ по вопросу о защите и Всеобъемлющего плана осуществления мер по защите в Африке, в частности посредством укрепления местного потенциала и более справедливого распределения бремени на международном уровне, включая рассмотрение вопроса о разработке двусторонних и многосторонних рамок сотрудничества в соответствии с инициативой УВКБ «Конвенция — плюс», а также возможности оказания целевой помощи в интересах развития и сокращения задолженности основным странам, принимающим беженцев.
- Укреплять двустороннее сотрудничество между государствами в том, что касается режима и статуса беженцев.
- Проводить для беженцев ознакомительные программы о необходимости уважения и соблюдения законов в странах, предоставивших им убежище.
- И самое важное: на самых высоких уровнях, на совещаниях глав государств и соответствующих правительств необходимо вести контроль за соблюдением ими положений ратифицированных документов и привлечения их к ответственности в случаях явного несоблюдения.
- Предложить странам обратить первостепенное внимание на вопросы обнаружения членов семей и воссоединения семей, детей, отделенных от своих семей, и оставшихся без присмотра взрослых. Когда поиски не приносят результатов, необходимо создать механизмы, позволяющие, где это возможно, организовать усыновление детей-беженцев. Там, где местным гражданам разрешено усыновлять детей, детям должна быть предоставлена возможность выбрать свое гражданство по достижении совершеннолетия в соответствии с национальными законами.
- Африканским беженцам должен быть обеспечен такой же режим, как и беженцам из других частей мира, согласно международным стандартам, применимым к беженцам во всем мире.

3.2 Внутренне перемещенные лица

Перемещение населения внутри страны часто происходит в результате конфликтов или стихийных бедствий. В настоящее время численность внутренне перемещенных лиц в Африке значительно превышает численность беженцев и поэтому вызывает необходимость принятия комплексных и совместных мер по решению проблемы внутренне перемещенных лиц. В последнее время прилагаются усилия для разработки более систематических подходов к удовлетворению потребностей перемещенных лиц в защите, особенно после назначения в 1992 году Специального представителя Организации Объединенных Наций по делам внутренне перемещенных лиц и формулирования руководящих принципов Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

Организация Объединенных Наций учредила также в рамках Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) Группу по внутренне перемещенным лицам с целью укрепления возможностей своих организаций по реагированию на ситуации, связанные с внутренним перемещением, посредством более тесного сотрудничества между учреждениями.

Международный комитет Красного Креста (МККК) имеет конкретные полномочия по предоставлению защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков и напряженности, включая внутренне перемещенных лиц. В целом МККК выполняет свой мандат в тесном сотрудничестве с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца.

Рекомендуемые стратегии

- Государствам предлагается включить в свое внутреннее законодательство и политику меры, касающиеся защиты гражданских лиц в вооруженных конфликтах, указанные в четвертой Женевской конвенции 1949 года и в двух Дополнительных протоколах 1977 года, а также в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций по проблеме внутреннего перемещения.
- Создавать условия для того, чтобы грузы гуманитарного и беспристрастного характера доходили до нуждающегося гражданского населения и обеспечивать безопасность персонала учреждений по оказанию помощи.
- Развивать сотрудничество с Группой по внутренне перемещенным лицам Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности и со Специальным представителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по делам внутренне перемещенных лиц.
- Призвать международное сообщество увеличить объем помощи со стороны гуманитарных учреждений, с тем чтобы позволить правительствам выполнить свои обязательства в отношении внутренне перемещенных лиц, и обеспечить доступ в районы, характеризующиеся полным отсутствием безопасности, где создаются всяческие помехи доставке гуманитарной помощи, например путем создания гуманитарных коридоров.
- Настоятельно призывать государства — члены АС к участию в формулировании эффективной стратегической политики по облегчению участи внутренне перемещенных лиц.

3.3 Ситуации затяжного перемещения

Ситуации, в которых перемещение принимает затяжной характер, создают особую проблему для африканских государств, принимающих на своей территории большое количество беженцев и других перемещенных лиц, которые не имеют возможности вернуться в свои страны уже в течение длительного периода времени. Перемещение принимает затяжной характер, когда его причины

игнорируются или не регулируются, например в конфликтных ситуациях, когда длительное отсутствие безопасности мешает беженцам вернуться домой. Ситуации затяжного перемещения оказывают пагубное воздействие на жизнь беженцев и внутренне перемещенных лиц, которые рискуют подвергнуться лишениям материального, социального и культурного характера в лагерях на долгое время. В данном контексте возникает серьезная проблема, связанная с уязвимостью беженцев в отношении преследований и/или вербовки вооруженными элементами. Кроме того, длительное присутствие большого числа перемещенных лиц может привести к возникновению напряженности с местными принимающими общинами, к борьбе за скудные ресурсы, к ухудшению окружающей среды, ксенофобии и, в конце концов, может само по себе явиться источником конфликта. Недавние попытки урегулировать ситуацию затяжного перемещения, изложенные в Программе по вопросу о защите УВКБ и в других документах, показали, что для долгосрочного решения этой проблемы необходимо более равномерно распределить ответственность между государствами, например учитывать вопросы беженцев в национальных, региональных и многосторонних инициативах по оказанию помощи в целях развития.

Рекомендуемые стратегии

- Принимать меры для повышения степени самообеспеченности беженцев и внутренне перемещенных лиц в лагерях, в том числе и путем предоставления им права на трудоустройство, доступа к земле, свободы передвижения и других социально-экономических прав в тех случаях, когда это возможно.
- Предоставить беженцам и внутренне перемещенным лицам доступ к образованию и профессиональной подготовке, с тем чтобы облегчить их последующую интеграцию или реинтеграцию в принимающие общины и/или общины на родине.
- Принять меры для сохранения гражданского и гуманитарного характера лагерей для беженцев путем обеспечения личной защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц и безопасности лагерей, в том числе и, когда это необходимо, путем формирования гражданской полиции по охране лагерей и принятия мер для изолирования комбатантов и других вооруженных элементов от живущих в лагерях беженцев.
- Использовать добровольную репатриацию (через механизмы репатриации, реинтеграции, реабилитации и восстановления), местную интеграцию (путем создания механизма местной интеграции) и расселения там, где это возможно, с целью урегулировать ситуацию затяжного перемещения посредством комплексного и интегрированного подхода на основе международной солидарности и распределения ответственности.
- Борьбаться с ухудшением окружающей среды, вызванным длительным присутствием перемещенных лиц, посредством осуществления надлежащих и целевых программ экологической защиты и обращения к УВКБ и странам первого убежища с предложением установить районы для переселения с должным учетом экологических факторов.

3.4 Предупреждение, регулирование и разрешение кризисов и конфликтов

Одной из основных причин принудительного перемещения являются конфликты. Перемещения, вызванные конфликтами, оказывают дестабилизирующее воздействие на национальную и региональную безопасность и приводят к пагубным последствиям для потенциала принимающих стран по оказанию помощи беженцам и обеспечению безопасности своих собственных граждан. Поскольку принудительное перемещение тесно связано с конфликтами — как в плане последствий, так и плане потенциальной причины будущих конфликтов, — то проблемы, вызванные потоками беженцев и внутренне перемещенных лиц, необходимо урегулировать в более широком контексте политических и институциональных усилий на национальном, региональном и континентальном уровнях, направленных на укрепление политического диалога и институтов, а также на предотвращение и регулирование конфликтов.

Рекомендуемые стратегии

- Укреплять дипломатические инициативы по урегулированию взрывоопасных ситуаций до того, как они приведут к возникновению конфликта, и активизировать внутрирегиональное и международное сотрудничество с целью укрепления потенциала африканских государств по своевременному и эффективно реагированию на массовые и стихийные потоки мигрантов и беженцев.
- Призвать национальные механизмы в области безопасности государств — членов АС и региональных и субрегиональных экономических сообществ развивать их потенциал по предотвращению, регулированию и разрешению конфликтов с целью укрепления мира, безопасности и стабильности на территории Африки и осуществлять принятое в Лусаке решение АС (2001 год) о комплексной политике по вопросам миграции.
- Принять меры для постконфликтного восстановления путем улучшения экономических условий, восстановления инфраструктуры и ликвидации последствий конфликта для окружающей среды.
- Учредить механизм раннего предупреждения о конфликтах, с тем чтобы эффективнее управлять миграционными потоками и обеспечивать национальную и региональную стабильность.
- Активизировать демобилизацию, реабилитацию и реинтеграцию бывших комбатантов, в частности путем создания информационных систем, консультативных служб и служб по направлению к специалистам.

2. Права человека мигрантов

2.1 Законодательство и политика

Обеспечение эффективной защиты прав человека мигрантов является одним из основополагающих компонентов комплексных и сбалансированных систем управления миграцией. Традиционно мигранты были зачастую лишены своих прав и подвергались дискриминационным и расистским актам и политике, включая эксплуатацию, массовые изгнания, преследования, гонения и другие формы преследований. Обеспечение прав человека мигрантов подразумевает эффективное применение норм, заложенных в документах о правах человека общей применимости, а также ратификацию и осуществление положений документов, имеющих конкретное отношение к обращению с мигрантами.

Понятие «свобода передвижения и право на жительство» касается лишь всемирно принятой концепции прав человека, в которой утверждается, что «гражданин государства, в котором этот гражданин находится, обычно имеет право покидать это государство, выезжать в любые места, в которые у него есть доступ, и, имея надлежащие документы, возвращаться в это государство в любое время; а также (что имеет такую же и даже большую важность) ездить, проживать и/или работать в любой части государства, где этот гражданин проживает, без вмешательства государства...», и которая закреплена в конституциях многих развитых и развивающихся государств, а также протоколах к Абуджийскому договору (июль 1991 года) (глава VI, статья 43) о свободном передвижении лиц, праве на жительство и регистрацию и (глава XIII, статья 71) о людских ресурсах.

Рекомендуемые стратегии

- Укреплять национальную политику и правовую базу путем включения в них основных положений деклараций, касающихся защиты основных прав человека мигрантов, включая Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международную конвенцию 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию против пыток, Конвенции МОТ № 97 и № 143 и соответствующие региональные документы по правам человека, включая Африканскую хартию прав человека и народов.
- Привести внутреннее законодательство в соответствие с международными документами для обеспечения защиты прав мигрантов.
- Обеспечить, чтобы с мигрантами, задержанными государственными органами власти, обращались гуманно и справедливо независимо от их иммиграционного статуса и чтобы им оказывались все виды применимой юридической защиты, включая, там, где это необходимо, помощь адвокатов и услуги компетентных переводчиков, доступ к их консульствам, защита от произвольного задержания в соответствии с нормами международного права.

- Обеспечить мигрантам доступ к судам, адвокатам, судебным системам и компетентным государственным учреждениям, включая, в частности, возможность опротестовывать процедуры репатриации/высылки в соответствии с международными нормами.
- Содействовать интеграции мигрантов в принимающие общества с целью поощрения взаимного признания культур и в качестве средства обеспечения соблюдения и защиты прав мигрантов.
- Распространять информацию о мигрантах посредством общественных информационно-просветительских кампаний и других средств с целью поощрения уважения, терпимости и понимания мигрантов и борьбы с антииммиграционными и ксенофобскими настроениями.
- Создавать обстановку, благоприятную для уважения прав мигрантов, включая предоставление мигрантам возможности защищать свои права путем создания объединений мигрантов.
- Подчеркивать гендерный аспект программы профессиональной подготовки в связи с правами человека, в частности среди персонала, занимающегося с группами мигрантов или беженцев, в плане обеспечения позитивной дискриминации.
- Содействовать формированию неправительственных организаций, которые могли бы оказывать помощь мигрантам на национальной территории и контролировать их, а также оказывать поддержку осуществлению и обеспечению соблюдения внутреннего законодательства и международных конвенций.
- Оказывать мигрантам должную и свободную административную поддержку и оказывать им другие услуги на понятном им языке, с тем чтобы помочь им найти работу.
- Обеспечивать мигрантов жильем, надлежащим продовольствием и одеждой по прибытии независимо от времени их пребывания в стране. Необходимо обеспечивать им доступ к профессиональной подготовке, с тем чтобы помочь мигрантам приобрести новые специальности и навыки в принимающей стране.
- Государства, готовые применять оправдавшие себя передовые стратегии, настоятельно призываются учесть, чтобы к мигрантам или их семьям также применялись гуманные методы в случае их ненасильственного возвращения в страну происхождения в связи с болезнью или увечьем, полученным после прибытия в это государство.
- Мигрантам, в частности стихийным мигрантам, должен быть обеспечен доступ к базовым медико-санитарным службам, включая службы репродуктивного здоровья, антиретровирусные препараты в случае ВИЧ/СПИДа и к другим услугам.

3.5 Принципы недискриминации

Рекомендуемые стратегии

- Осуществление надлежащих элементов Программы действий Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в Дурбане в 2001 году, посредством принятия внутренних законодательных и политических норм, включая меры по обеспечению справедливого и недискриминационного отношения к мигрантам независимо от их статуса с уделением особого внимания предупреждению дискриминации в отношении женщин, детей, престарелых и представителей групп меньшинств.
- Призвать государства проводить/поощрять просветительские программы в области прав человека, включая борьбу с расизмом и гендерные вопросы, для государственных служащих, в том числе сотрудников системы отправления правосудия, особенно персонала правоохранительных и пенитенциарных служб и служб безопасности, а также сотрудников здравоохранения, школьных систем и миграционных служб.
- Обеспечить, чтобы сами мигранты соблюдали соответствующие законы страны пребывания, уважали граждан этой страны и относились к ним без какой-либо дискриминации.
- Призвать международные учреждения, занимающиеся вопросами миграции и прав человека, обмениваться информацией и координировать мероприятия, направленные на борьбу с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью в отношении мигрантов, включая рабочих-мигрантов, женщин, детей и престарелых.
- Государства-члены, поощряющие возвращение мигрантов в их государства происхождения, должны учредить комитеты по их приему в составе психологов, сотрудников министерств труда и образования и других ведомств с целью обеспечить надлежащий прием, последующую деятельность и руководство.

Государства выражают растущую озабоченность в связи с распространением дискриминации и ксенофобии в отношении мигрантов. Дискриминация мигрантов вызывает социальную напряженность как в странах происхождения, так и в принимающих странах; препятствует успешной интеграции мигрантов в общество пребывания и не позволяет мигрантам пользоваться своими основными правами. Таким образом, одним из основных элементов всеобъемлющей национальной политики в области миграции является борьба с расизмом и ксенофобией.

3.6 Интеграция и реинтеграция

Успешная интеграция мигрантов в принимающие общины и реинтеграция на родине содействует укреплению социальной стабильности и сплоченности, взаимному уважению и культурному признанию. Для обеспечения интеграции необходимо, чтобы организованные мигранты получали доступ к базовым социальным услугам, таким, как образование, здравоохранение и занятость. Для реинтеграции возвращающихся граждан могут также потребоваться особые меры по содействию их успешной реинтеграции в общинах, откуда они родом.

Рекомендуемые стратегии

- Обеспечить одинаковое отношение к мигрантам и собственным гражданам, как это предусматривается в разделе о миграции рабочей силы выше.
- Поощрять интеграцию детей долгосрочных мигрантов путем предоставления им возможности получения образования, профессиональной подготовки и экономических возможностей, таких же, какими пользуются граждане этой страны, и облегчения их натурализации и проведения политики воссоединения семей, как это рекомендуется в статье 10 Конвенции о правах ребенка и в других соответствующих всемирно признанных международных документах по правам человека.
- Принять меры для интеграции и реинтеграции рабочих мигрантов с целью поощрения взаимного культурного и социального признания и обеспечить уважение и защиту прав мигрантов и членов их семей и в этих целях заключить двусторонние соглашения между государствами происхождения и принимающими государствами, на основе которых разработать соответствующие программы и структуры, гарантирующие права человека мигрантов.
- Миграционная политика должна учитывать гендерные проблемы, т.е. предусматривать удовлетворение потребностей возвращающихся женщин-мигрантов, их детей и их супругов. Местные женщины, состоящие в браке с мигрантами в своих государствах, должны иметь возможность воссоединиться со своими супругами без излишних ограничений.

3.7 Лица без гражданства

Право на гражданство является одним из основополагающих прав, признанных в международном праве. Однако насильственно перемещенные лица сталкиваются с несоизмеримыми проблемами безгражданства, особенно это касается женщин и детей. Люди могут терять гражданство в результате межгосударственных конфликтов и вызванного ими пересмотра политических границ или в результате продолжительного пребывания за границей и связанного с этим изменения гражданского статуса. Лица без гражданства не имеют возможности пользоваться защитой гражданства и поэтому уязвимы в отношении лишения своих прав.

Рекомендуемые стратегии

- Соблюдать основные руководящие принципы, изложенные в Конвенциях о безгражданстве 1954 года и 1961 года.
- Создать национальные правовые и политические системы для борьбы с безгражданством, особенно в случаях долгосрочных резидентов, посредством пересмотра законов о гражданстве и/или предоставления лицам без гражданства таких же прав, какими пользуются проживающие в стране иностранцы.

4. Внутренняя миграция

Внутренняя миграция серьезно влияет на распределение населения в Африке. Наиболее важной чертой внутренней миграции является процесс урбанизации, который проходит в странах Африки особо высокими темпами по сравнению с другими регионами мира. Урбанизация является следствием целого комплекса сложных и взаимосвязанных стимулирующих и дестимулирующих факторов: гражданские беспорядки, ухудшение окружающей среды, стихийные бедствия, снижающаяся продуктивность сельского хозяйства — это те факторы, которые вынуждают сельское население перемещаться в города. Среди привлекательных факторов можно отметить возросшие возможности получения работы, образования и лучшего доступа к медицинскому обслуживанию в городах. Хотя урбанизация — даже быстрая и нерегулируемая — является одним из неотъемлемых аспектов экономического и социального развития, через которые проходят как развитые, так и развивающиеся страны, она может вести к пагубным последствиям для мигрантов и городского населения, так как увеличивает нагрузку на существующие городские инфраструктуры и службы, в результате чего более быстрыми темпами распространяется нищета среди городского населения, отсутствие доступа к надлежащим жилищным условиям, здравоохранению, образованию и другим службам, а также экологические проблемы. Поэтому обеспечение устойчивого процесса урбанизации является одним из приоритетов правительств африканских стран на будущее.

Рекомендуемые меры

- Активизировать усилия по искоренению причин внутренней миграции, включая нищету, ухудшение окружающей среды, стихийные бедствия и конфликты, особенно в тех аспектах, в которых они касаются процесса урбанизации.
- Принять меры, чтобы обеспечить для внутренних мигрантов соответствующий доступ к базовым службам, таким, как образование, здравоохранение и занятость, особенно в городских центрах, население которых быстро увеличивается за счет мигрантов из сельских районов.
- Укрепить процесс сбора данных и исследования факторов, особенностей и тенденций внутренней миграции и географического распространения населения и сформулировать более действенные стратегии, касающиеся распределения и миграции населения.

- Поощрять установление и укрепление демократии в странах Африки на основе открытых, устойчивых и всеобъемлющих процессов, уважения прав человека и верховенства права.
- Осуществлять всесторонние макроэкономические и секторальные стратегии в сотрудничестве с учреждениями-донорами и другими партнерами с целью сокращения масштабов нищеты, создания новых рабочих мест и инвестиционных возможностей в Африке.
- Предоставлять перспективным мигрантам соответствующую информацию о возможностях и перспективах различных принимающих стран, с тем чтобы они могли принять обоснованные решения.

4. Данные о миграции

3.8 Сбор и анализ данных о миграции

Отсутствие надежных данных о миграции является одной из основных помех в управлении миграцией, проведении политики в этой области и налаживании сотрудничества. Как и в большинстве стран мира, сохраняющаяся потребность в систематическом и комплексном сборе, анализе данных о миграции и обмене ими по всем аспектам миграции по-прежнему остается одной из серьезнейших проблем в африканских государствах и в отношениях между ними. Среди компонентов эффективных информационных систем по вопросам миграции можно назвать инвестиции в технологии и связанные с этим возможности для точного и своевременного поиска данных, их анализа и распространения; потребность в сопоставимых определениях категорий мигрантов, а также наличии политической воли для налаживания обмена связанной с миграцией информации.

Рекомендуемые стратегии

- Принять законы по сбору и распространению данных о миграции.
- Наладить более тесную координацию между министерствами и научно-исследовательскими институтами, занимающимися сбором данных о миграции, включая учреждение национального органа миграционной статистики, который координировал бы сбор статистических данных о миграции.
- Разработать механизм систематизированной регистрации при посольствах или консульствах для учета численности проживающих за границей своих граждан, с тем чтобы оказывать им необходимую помощь.
- Использовать техническую, материальную и финансовую помощь учреждений системы Организации Объединенных Наций и международных организаций.

- Предложить международному сообществу создать предлагаемые странами Африки эффективные компьютеризированные фонды, чтобы дать этим странам возможность присоединиться к информационному обществу.
- Оказывать поддержку осуществлению Инициативы НЕПАД в отношении, в частности, аспекта информационно-коммуникационных технологий для облегчения сбора данных и обмена ими.

3.9 Обмен данными о миграции на региональном уровне

В дополнение к усилиям, предпринимаемым на национальном уровне для систематического сбора и обработки данных, сбор, анализ и обмен данными о миграции на региональном уровне способствуют повышению понимания тенденций и особенностей миграции в рамках регионов. Этот обмен также создает основу для выработки эффективных региональных стратегий управления миграцией и укрепления регионального сотрудничества по вопросам миграции.

Рекомендуемые стратегии

- Формулирование и соблюдение общих региональных стандартов в отношении данных и других инициатив по активизации региональных усилий по сбору, анализу и обмену точной базовой информацией и данными об особенностях миграции в каждой стране с целью укрепления безопасности и поощрения миграции и региональной интеграции.
- Учреждение регионального форума для дальнейшего обмена информацией, опытом и перспективными возможностями между государствами, по линии которого можно было бы наладить учет имеющихся механизмов и данных; пропагандировать передовую практику; согласовать общие определения (подобные тем, что содержатся в Рекомендациях Организации Объединенных Наций по статистике международной миграции); и рассмотреть двусторонние и многосторонние возможности согласования данных.
- Облегчить обмен информацией между компетентными органами власти, занимающимися управлением потоками законной миграции и борьбой с незаконной миграцией и торговлей людьми.

4. Миграция и развитие

4.1 Сотрудничество с африканской диаспорой

Миграция — квалифицированной или неквалифицированной рабочей силы — способствует развитию экономики государств. Мигранты часто поддерживают разветвленные связи со своими родными государствами, и таким образом эти государства получают от этого выгоды в виде денежных переводов, знаний, навыков и технологий, а также обратной миграции на короткие или длительные сроки. Повышение такой отдачи путем укрепления сотрудничества с африканской диаспорой является одним из основных аспектов поощрения взаимосвязи между миграцией и развитием, который в НЕПАД был признан одним из секторальных приоритетов в рамках ее Инициативы в области развития людских ресурсов.

Рекомендуемые стратегии

- Призвать такие организации, как ЕС/ЕК, АС, МОТ и МОМ, и другие организации, а также их соответствующие проекты оказывать помощь в укреплении отношений между африканскими государствами и африканской диаспорой с целью создания благоприятных условий для участия мигрантов в развитии их стран происхождения.
- Создать необходимые политические, социальные и экономические условия — благоприятную политическую атмосферу, демократию и благое правление — в качестве стимула для привлечения диаспоры.
- Учредить надежную базу данных о диаспоре для определения ее масштабов и численности и для поощрения партнерских отношений и сотрудничества между экспертами в государстве происхождения и экспертами в диаспоре.
- Содействовать возвращению квалифицированных граждан, проживающих в развитых государствах, предложив им соответствующие стимулы с точки зрения обустройства. Сформировать необходимый институциональный механизм в рамках компетентных министерств для поддержания отношений с гражданами за рубежом или для облегчения передачи научных знаний и поощрения торговли и капиталовложений.
- Расширить диалог и партнерские отношения Юг-Юг, Север-Юг, чтобы стимулировать обмен людскими ресурсами, специалистами, технологиями и знаниями в Африке.
- Призвать государства — члены АС включить в свои национальные планы в области развития стратегии по вопросам миграции и развития, в частности документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и т.д.
- Подготовить национальные планы действий, касающиеся комплексных подходов к миграции и развитию, с тем чтобы содействовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

4.2 Утечка умов

Об «утечке умов» можно говорить, когда значительное число высококвалифицированных специалистов покидает государство происхождения в поисках средств к существованию за рубежом. Это явление может иметь пагубные последствия для экономики государств происхождения, поскольку оно замедляет рост и развитие промышленности и сектора услуг, где необходимы высококвалифицированные специалисты из числа своих граждан. НЕПАД конкретно признала необходимость повернуть вспять «утечку умов» в качестве одного из секторальных приоритетов. Поэтому для африканских стран борьба с «утечкой умов» и ослабление ее последствий для национальной экономики являются важной политической целью.

Рекомендуемые стратегии

- Противодействовать отъезду квалифицированных граждан, особенно специалистов здравоохранения, посредством выполнения стратегии НЕПАД по сохранению людского потенциала Африки; осуществление целенаправленных программ экономического развития для создания источников дохода, профессионального совершенствования и создание возможностей для получения образования квалифицированным гражданам в их родных странах.
- Ликвидировать последствия «утечки умов», призывая находящихся за рубежом граждан внести свой вклад в развитие их стран происхождения путем передачи финансовых средств и людского капитала в виде возвращения мигрантов на короткие и долгие сроки, передачи навыков, знаний и технологий, в том числе в контексте таких программ, как программа МОМ «Миграция в интересах развития Африки», и мероприятий МОТ, ВОЗ и других соответствующих учреждений.
- Укреплять возможности частного сектора по обеспечению альтернативного трудоустройства по сравнению с низкодоходным государственным сектором и сокращению «утечки умов».
- Государствам-членам предлагается разработать стратегии замены квалифицированных специалистов, покинувших страну происхождения, и осуществлять политику удержания специалистов и связанные с этим стратегии.
- Максимально повысить вклад квалифицированных специалистов на континенте посредством содействия мобильности и распределению специалистов в континентальных и региональных рамках.

4.3 Денежные переводы

Общемировой объем денежных переводов в развивающиеся страны намного превышает объем официальной помощи в целях развития и имеет важные макроэкономические последствия, поскольку эти переводы повышают общую покупательную способность стран-получателей. Африканские страны получают существенные по сравнению с ВВП объемы денежных переводов. Средства по этим переводам используются семьями мигрантов для удовлетворения повседневных потребностей, получения медицинской помощи и образования, к тому же они вкладываются в мелиорацию земли, ремонт домов, расширение предпринимательской деятельности и т.д. Поэтому все большую важность для стран Африки приобретает поиск путей максимального использования денежных переводов на цели развития, а также совершенствование механизмов перевода этих средств.

Рекомендуемые стратегии

- Поощрять перевод средств путем принятия надежных макроэкономических стратегий, благоприятствующих инвестициям и росту, а также соответствующей политики в финансовом секторе, стимулирующей финансовые учреждения и их деятельность: создание сети почтовых отделений, поддержка кредитных союзов и сельских служб по оказанию финансовой помощи.
- Укреплять взаимодействие с соответствующими заинтересованными сторонами в гражданском обществе, сообществом доноров и финансовым сектором для разработки стратегий стимулирования и создания инвестиционных возможностей для отправителей денежных переводов в коммерческой, предпринимательской деятельности, в сбережении средств и других видах продуктивной деятельности.
- Повысить качество данных о денежных переводах и миграционной статистике в целях создания надежной базы для разработки в будущем стратегии действий в связи с денежными переводами.
- Поощрять эффективную мобилизацию и использование средств диаспоры для целей инвестирования и развития в государственном и частном секторах, что в долгосрочном плане улучшит макроэкономическую обстановку и сократит отток или иммиграцию африканских специалистов.

5. Межгосударственное и межрегиональное сотрудничество

Постоянно растущее число мигрантов и сложный характер миграционных потоков внутри регионов и за их пределами подчеркивают необходимость разработки совместных межгосударственных и межрегиональных подходов к управлению миграцией в Африке. Подобному сотрудничеству можно содействовать путем постановки четких целей, предоставления возможностей для об-

мена опытом, мнениями и передовой практикой и принятия совместных мер по координации осуществления стратегий и программ. Необходимость найти общий язык при решении вопросов миграции и принудительного перемещения является критически важным фактором, постоянно действующим и развивающимся. Другие субъекты в гражданском обществе и международном сообществе делают важный вклад в этом отношении. Такое сотрудничество и совместные партнерские отношения распространяются по всему африканскому континенту и за его пределами в другие государства и региональные объединения, такие, как Европейский союз.

Рекомендуемые стратегии

- Разработать общую миграционную политику африканских стран с целью согласования законов, норм, процедур, информации, процесса распространения и обмена статистическими данными, документами и эффективного использования ресурсов.
- Включить вопросы миграции и перемещения в национальные и региональные программы действий в области безопасности и стабильности в дополнение к развитию и сотрудничеству.
- Разработать процедуры или планы действий, включив в них соответствующие положения Каирского плана действий, принятого на саммите «Африка — Европа» в Каире 3–4 апреля 2000 года; статью 13 о миграции Платформы ЕС по будущим отношениям между Африкой и ЕС (по итогам Каирского саммита, Уагадугу, 28 ноября 2002 года); положения Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 года и Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и двух дополнительных протоколов к ней (2000 год): Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.
- Привлечь Европейскую комиссию к более широкому диалогу и анализу с уделением особого внимания взаимосвязи миграции и развития в Африке в контексте саммита «Африка — Европа» и отношений в соответствии с Каирским планом действий, например путем организации форумов с более широким участием субъектов в области развития, таких, как АС, региональные экономические сообщества, ПРООН, Всемирный банк, ВМФ, Африканский банк развития, ВТО, ВОЗ, МОТ, МОМ и другие заинтересованные учреждения, для сотрудничества с Европейской комиссией и другими заинтересованными организациями в создании подобных форумов.

6. Другие социальные вопросы, заслуживающие внимания

6.1 Миграция, нищета и конфликты

Проходящие в настоящее время международные, региональные и национальные диалоги по вопросам управления миграцией отражают единое мнение о том, что необходимы всесторонние стратегии управления миграцией, чтобы ликвидировать коренные причины миграции. Конфликты, отсутствие безопасности, ухудшение окружающей среды и нищета являются серьезными причинами массовой миграции и принудительного перемещения в Африке. Поэтому жизненно важное значение для обеспечения будущего успеха национальных, региональных и panaфриканских стратегий управления миграцией имеют меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликтов, поощрение благого правления, верховенства права, искоренение нищеты и решение экологических проблем.

Рекомендуемые стратегии

- Принять стратегии, направленные на сокращение масштабов нищеты, улучшение жизненных и рабочих условий, создание возможностей трудоустройства и развитие навыков, которые могут помочь в ликвидации коренных причин миграции.
- Включить миграцию в рамки стратегий и национальных и региональных программ в области развития (цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, Токийская международная конференция по развитию Африки) для оказания поддержки экономическому и социальному развитию регионов (сельских и городских), где зарождается миграция, с целью ликвидации коренных причин миграции и сокращения масштабов нищеты.
- Сформулировать надежную политику защиты окружающей среды, с тем чтобы избежать стихийных бедствий, распространения пустыни и деградации почв, которые являются основными причинами перемещения людей из их среды обитания.
- Содействовать установлению и укреплению демократии в африканских странах на основе открытых, согласованных процессов, рассчитанных на массовое участие, поощрять уважение прав человека и верховенство права и поддерживать panaфриканские институты и инициативы, отражающие эти цели, включая поощрение деятельности Африканского механизма коллегиального обзора НЕПАД.
- Укрепить panaфриканские региональные механизмы предупреждения, регулирования и разрешения конфликтов, в частности посредством поддержки Совета мира и безопасности АС и других panaфриканских региональных механизмов укрепления безопасности и систем раннего предупреждения.

- Поддерживать программы разоружения, демобилизации, детоксификации и реинтеграции бывших и демобилизованных комбатантов с уделением особого внимания страданиям детей-солдат.
- Поддерживать участие женщин в процессе предупреждения конфликтов и миростроительства путем включения гендерной проблематики в эту деятельность и облегчения активного участия женщин в мирных переговорах и других дипломатических инициативах.

6.2 Миграция и здоровье

Взаимосвязь между миграцией и проблемами здоровья редко становилась предметом международных дискуссий по вопросам миграции, особенно в контексте распространения таких инфекционных заболеваний, как, в частности, ВИЧ/СПИД. Мигранты особенно подвержены связанным со здоровьем рискам, поскольку они находятся в условиях чрезвычайной уязвимости, включая ограниченный доступ к медицинским услугам как в процессе передвижения, так и по прибытии на место. В связи со сложным характером отношений между миграцией и здоровьем при разработке всесторонних стратегий решения медико-санитарных проблем потребуется провести дальнейший анализ основных проблем в области здравоохранения и уязвимости мигрантов, а также рассмотреть вопросы доступа и прав на элементарные медико-санитарные услуги.

Рекомендуемые стратегии

- Предоставить мигрантам надлежащий доступ к службам здравоохранения, допустив их к национальным системам и программам в области здравоохранения, обеспечив при этом, чтобы культурные и/или лингвистические барьеры не мешали мигрантам обращаться за помощью и получать ее, особенно в связи с двойной защитой от произвольной беременности, инфекций, передаваемых половым путем, туберкулеза и ВИЧ/СПИДа.
- Обеспечить беженцам и перемещенным лицам надлежащий доступ к службам здравоохранения даже в условиях лагерей беженцев с особым учетом потребностей уязвимых групп, в частности путем укрепления сотрудничества с УВКБ, МОМ, ВОЗ, МККК, ЮНФПА, ЮНЭЙДС и другими соответствующими учреждениями в этом отношении.
- Укреплять инициативы по поиску и сбору данных о взаимозависимости здоровья и миграции и активизировать сотрудничество между странами и соответствующими учреждениями, включая ВОЗ, ЮНЭЙДС, МОМ, ЮНФПА и МОТ.
- Поддерживать осуществление региональных стратегий, в частности Абуджийской декларации и Плана действий по проблеме ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и других связанных с ними инфекционных заболеваний; решение CM/Dec. 673 (LXXIV), в котором признается жизненно важная роль людских ресурсов в ук-

реплении здоровья и содержится призыв к государствам разработать реалистичные планы развития людских ресурсов для сектора здравоохранения.

- Подчеркнуть масштабы кризисов, которые вынуждают массы квалифицированных и обученных людей покидать страны происхождения и такие социальные сектора, как здравоохранение и образование. Последствия и воздействие подобных потерь, а также количество и качество специалистов имеют жизненно важное значение.
- Пропагандировать более рациональное использование людских ресурсов в секторе здравоохранения и расширить поддержку стратегиям удержания специалистов здравоохранения, как это предусматривается в решении Совета министров 673 (LXXIV), в котором 2004 год объявляется Годом развития людских ресурсов в Африке.
- Пропагандировать включение вопросов обеспечения мигрантов и мобильных групп населения медицинской помощью в национальные и региональные программы и стратегии в области здравоохранения.
- Поддерживать создание отделов по вопросам здравоохранения и социальным вопросам на уровне региональных экономических сообществ с целью согласования политики по вопросам миграции и здравоохранения и решения вопросов, связанных с трансграничным медицинским обслуживанием, среди соответствующих государств-членов.

6.3 Миграция и окружающая среда

Экологические факторы играют определенную роль в перемещении населения и, наоборот, миграция оказывает воздействие на окружающую среду. Например, такие виды внутренней миграции, как процесс урбанизации, иногда связаны с ухудшением окружающей среды и со стихийными бедствиями, которые вынуждают фермеров и другие группы сельского населения покинуть свои земли. Присутствие большого числа перемещенных лиц в лагерях для беженцев и в районах размещения внутренне перемещенных лиц может также негативно влиять на местную окружающую среду. Поэтому экологические соображения играют все более важную роль в выработке политики в области миграции и принудительного перемещения.

Рекомендуемые стратегии

- Учитывать экологические соображения при разработке национальных и региональных стратегий управления миграцией для более эффективного искоренения связанных с окружающей средой причин миграции, а также воздействие мигрантов на окружающую среду; укреплять сотрудничество с соответствующими международными учреждениями в этих целях, включая активизацию исследований, сбора данных и обмена данными о взаимосвязи между миграцией и окружающей средой.
- Борьба с ухудшением окружающей среды, вызванным длительным присутствием большого числа перемещенных лиц, например посредством осуществления соответствующих целенаправленных программ защиты окружающей среды, включая периодический обзор воздействия на экосистему и мер по ослаблению такого воздействия; в случае долговременного нахождения беженцев — обращение к УВКБ и странам первого убежища с просьбой определить первоочередные районы расселения с учетом степени возможной деградации окружающей среды и необходимости защиты экосистем в данном районе.

6.4 Миграция и торговля

Меры по искоренению нищеты посредством экономического развития помогают ослабить причины, вызывающие миграцию, поскольку граждане страны более не испытывают необходимости выезда за границу в поисках экономических возможностей. Взаимосвязь между экономическим развитием, торговлей и миграцией имеет большое значение. Кроме того, благодаря многосторонним переговорам, проходящим в рамках Всемирной торговой организации, вопрос передвижения людей в целях торговли услугами приобретает все большую актуальность в международных торговых соглашениях.

Рекомендуемые стратегии

- Признать, что эффективные инвестиции могут помочь ликвидировать некоторые причины миграции, признать необходимость содействия экономическому росту, поощряя торговлю, эффективные инвестиции и занятость и осуществляя социально-экономическую политику, направленную на облегчение бремени миграции.
- Признать возрастающую важность краткосрочной миграции и передвижения лиц в контексте торговли услугами и подчеркнуть необходимость в большем объеме информации о передвижении высококвалифицированных рабочих и о «рыночной стоимости» подобного передвижения в плане потерь или выгод для стран происхождения и принимающих стран, а также в целях проведения оценки их воздействия на будущие торговые соглашения.

- Содействовать укреплению сотрудничества в области миграции и торговли между региональными экономическими сообществами на двусторонней и многосторонней основе между африканскими государствами и за пределами Африки.
- Создать системы или механизмы, которые конкретно занимались бы проблемами временного передвижения лиц в контексте ГАТС.
- Рассматривать условие 4 не только как торговую, но и миграционную проблему и организовать подготовку соответствующих сотрудников, занимающихся в правительстве вопросами иммиграции и торговли.
- Наладить диалог между всеми правительственными ведомствами, занимающимися вопросами миграции, торговли и рабочей силы, с целью подготовки средств управления временным перемещением лиц, предоставляющих услуги, и таким образом избежать задержки и излишних проблем с выдачей виз и разрешений на работу.
- Создать устойчивую, надежную и выгодную обстановку, способную привлечь необходимые прямые иностранные инвестиции, для сокращения объема миграции посредством экономического роста, создания рабочих мест и развития производящих добавленную стоимость социально-экономических структур.

6.5 Миграция и гендерные проблемы

Важной новой проблемой нынешней миграции является ее возрастающая феминизация. Многие женщины в настоящее время передвигаются отдельно от супругов или партнеров. По оценкам, женщины составляют примерно половину всей численности международных мигрантов. Эта растущая феминизация миграции отражает меняющийся спрос на конкретные профессии, включая растущую потребность в индустрии услуг, особенно домашней прислуги, медсестер, учительниц и других профессий, в которых женщины обычно составляют большинство. Уязвимость женщин-мигрантов в отношении эксплуатации зачастую объясняется очень тяжелыми условиями, в которых они работают, особенно в контексте домашних услуг и секс-индустрии, в которой активное участие принимают торговцы мигрантами. Поэтому важно уделять особое внимание обеспечению прав (права на труд и прав человека) женщин-мигрантов в рамках управления миграцией.

Рекомендуемые стратегии

- Более активно удовлетворять особые потребности женщин-мигрантов, особенно в том, что касается области здравоохранения, обеспечения соблюдения трудовых прав и прав человека. Гендерная тематика должна учитываться в национальных и региональных программах и стратегиях управления миграцией.

- Принимать эффективные меры по пресечению торговли и незаконного провоза мигрантов и других видов незаконной практики, которые конкретно направлены против женщин и имеют целью их эксплуатацию.
- Обеспечить надлежащее отношение, в контексте применимых документов по правам человека, к женщинам и детям, которые являются жертвами торговли людьми и сексуального рабства.
- Содействовать проведению информационно-просветительских кампаний по повышению осведомленности о гендерных аспектах миграции среди политиков и сотрудников, занимающихся вопросами управления миграцией.

6.6 Миграция, дети, подростки и молодежь

Меняющийся возрастной состав мигрантов находит свое отражение в росте числа детей, подростков и молодежи, мигрирующих отдельно от родителей. Является ли эта миграция насильственной — о чем свидетельствует весьма высокая процентная доля детей в лагерях для беженцев — или добровольной, особые потребности детей, подростков и молодежи в плане обеспечения их надлежащим медицинским уходом, образованием, жильем и защитой от нарушения их прав, вовлечения в вооруженные конфликты создают проблемы для государств. Во многих частях мира, включая некоторые регионы Африки, торговля детьми является чрезвычайно важной проблемой, которую необходимо решать с различных точек зрения, включая целевые профилактические кампании, оказание защиты и помощи жертвам торговли людьми, обучение соответствующих государственных служащих путям и средствам решения проблем, связанных с торговлей людьми, а также судебное преследование торговцев и их пособников.

Рекомендуемые стратегии

- Обеспечить действенную защиту прав мигрантов-детей, подростков и молодежи в соответствии с внутренним законодательством посредством включения в него соответствующих международных документов, в частности Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и двух протоколов к ней; а также Палермского протокола о торговле людьми и Конвенции МОТ 182 о наихудших формах детского труда.
- Обеспечить — путем принятия соответствующего законодательства — надлежащий доступ для мигрантов-детей, подростков и молодежи к медицинским услугам, образованию и жилью.
- Принять и осуществить дополнительные протоколы, особенно в отношении участия молодежи и детей в вооруженных конфликтах.

- Обеспечить увязку национальной политики в области миграции с политикой в отношении семей с соответствующими перекрестными ссылками между законодательными нормами.
- Разработать политику, стимулирующую и поощряющую миграцию и спорт.
- Поощрять обмен молодежью и студентами между африканскими странами и диаспорой с целью дальнейшего укрепления африканской интеграции.
- Учредить панафриканскую программу поддержки африканских спортсменов в их желании выехать за рубеж и вернуться в свои страны для дальнейшего развития своей спортивной карьеры.

6.7 Миграция и люди пожилого возраста

Уже устарел стереотип о том, что пожилые люди утрачивают мобильность. Пожилые мигрируют по различным причинам. Хотя в случае миграции пожилого населения преобладают неэкономические факторы, экономические факторы также могут подтолкнуть пожилых мигрантов так же, как и молодых. С тем чтобы иметь возможность удовлетворить потребности и желания пожилых мигрантов, необходимо четко понять причины и последствия их миграции. Говоря в целом, на стариках отрицательно сказывается необходимость покидать места привычного проживания. В результате этого страдает их физическое, материальное и экономическое благосостояние.

Рекомендуемые стратегии

- Обеспечить защиту прав пожилых мигрантов.
- Обеспечить удовлетворение потребностей пожилых мигрантов в процессе миграции и в момент расселения.
- Обеспечить получение пожилыми мигрантами надлежащего по качеству и объему медицинского ухода и других социальных услуг.
- Защищать социальные пособия пожилых мигрантов, включая пенсии и другие положения.
- Обеспечить учет в программах, касающихся профессиональной подготовки и расселения, потребностей пожилых людей в плане их воссоединения с семьями.

7. Приоритизация связанных с миграцией проблем

Миграция создает массу сложных проблем. Попытки одновременного решения всех этих проблем — амбициозны и невыполнимы без наличия жизнеспособной и эффективной стратегии, соответствующих ресурсов и технических потенциалов большинства государств. Поэтому осуществление стратегий

в области миграции должно проходить в рамках динамичного процесса, когда определенные элементы стратегических руководящих принципов активно внедряются в жизнь параллельно с укреплением потенциала, позволяющего надлежащим образом заниматься всеми элементами. В этой связи вниманию государств — членов АС предлагаются следующие приоритеты.

1. Обеспечение гуманитарных принципов миграции

Политические приоритеты в этой области должны включать признание нелегких условий, в которых мигранты находятся в странах пребывания и во время передвижения в эти страны. Эти условия включают проявления расизма, массовую высылку, преследования, невозможность найти работу, отсутствие доступа к таким элементарным потребностям, как здравоохранение, образование и т.д. Эти условия не соответствуют стандартным нормам прав человека, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции против пыток, а также в правах мигрантов. Поэтому все государства-члены должны обеспечить защиту прав мигрантов и воздерживаться от массовых высылки и других мер, противоречащих международно-правовым принципам и нормам.

2. Управление границами и их безопасность

Взаимосвязь между миграцией, управлением границами, а также внутренними и внешними аспектами безопасности четко просматривается в стратегическом документе о миграции. Страны обеспокоены проблемами как внутренней, так и внешней безопасности, которые могут возникать в результате миграции, поэтому крайне необходимо, чтобы страны придавали первостепенную важность вопросу управления границами. Эффективное управление границами должно облегчить законную миграцию и в то же время сократить масштабы незаконной миграции, торговли людьми и контрабанды. Элементы подобной стратегии включают модернизацию средств, находящихся в распоряжении руководителей пограничной службы, физической инфраструктуры и укрепление связей и сотрудничества между странами происхождения, транзита и принимающими странами.

3. Содействие законной миграции и миграции рабочей силы

Государства пребывания, принимающие государства и сами мигранты могут получить огромные выгоды от законной миграции рабочей силы. С этой точки зрения миграция не только повышает эффективность рынка рабочей силы, но и несет с собой существенные блага в виде передачи опыта и знаний, культурного разнообразия и укрепления более широкого процесса глобализации. Поэтому все государства происхождения и принимающие государства должны поддерживать миграцию путем принятия всех необходимых мер для создания благоприятных условий, стимулирующих миграцию. К ним, в частности, относятся сбор информации, подготовка соответствующей документации, удовлетворение разнообразных потребностей мигрантов, в частности в принимающих странах, проведение информационно-просветительских кампаний в общинах пребывания и т.д.

4. Интеграция мигрантов в общины пребывания

В успешной стратегии управления миграцией особое внимание уделяется обеспечению интеграции мигрантов в общины пребывания, поскольку это связано с рядом выгод для страны пребывания, в числе которых можно назвать ослабление ситуации нестабильности и отсутствия безопасности и сокращение финансового бремени. Мигранты, успешно интегрированные в общество, в котором они находятся, в большей степени испытывают чувство приверженности, что в свою очередь позволяет им вести продуктивную социальную и экономическую жизнь на благо страны пребывания и страны происхождения. Поэтому политики должны придавать особую важность выработке стратегий по урегулированию практики расселения и интеграции. Государствам-членам предлагается подготовить программы и проекты (культурной ориентации, доступа к государственным службам, языковой подготовке и т.д.), которые содействуют осуществлению процесса интеграции мигрантов.

5. Миграция и развитие

Одним из неоспоримых и ярких примеров воздействия миграции на процесс развития является тот вклад, который диаспора вносит в экономику своего государства происхождения. Он принимает различные формы: денежные переводы, стимулирование торговли и инвестиций, передача навыков и технологий, информационно-пропагандистская деятельность в странах пребывания и т.д. Однако эти выгоды становятся реальными только в случае наличия надлежащих программ и стратегий по созданию благоприятных условий в государствах происхождения. Государства-члены должны прилагать сознательные усилия для установления отношений с диаспорами и создания каналов связи с ними. Для этого необходимо разработать соответствующие институциональные механизмы, облегчающие подобную связь, и изучить нужды и стимулы, которые могут потребоваться.

6. Укрепление потенциала

Чтобы обеспечить успешное осуществление стратегий регулирования миграции, необходима способность понимать и претворять в жизнь различные законы и положения, касающиеся миграции, для чего требуется потенциал по управлению миграцией. Это, в частности, касается вопросов сбора и анализа данных, обработки информации о миграции и обмена ею среди суверенных государств. Необходимо также укрепить потенциал, без которого нельзя удовлетворить различные потребности мигрантов, обеспечить управление границами, поддерживать внутреннюю безопасность и т.д. Таким образом необходимо укреплять людской и институциональный потенциалы государств-членов в целях надлежащего решения этих и других связанных с миграцией вопросов.

7. Поощрение стратегически важных исследований и создание потенциала в области миграции

Политикам следует принимать свои решения на основе обстоятельно и тщательно проведенного анализа проблем. Необходимо тщательно анализировать и устанавливать причины, обстоятельства, последствия, выгоды, недостатки различных видов миграции и типов мигрантов в данной стране. Столь же важным является анализ воздействия конкретной стратегии на различные ас-

пекты миграции (безопасность, здравоохранение, интеграция, торговля людьми, миграция рабочей силы, права человека и т.д.). В качестве одного из политических приоритетов государства-члены должны установить свои потребности в исследовании проблем миграции и создать механизмы по развитию возможностей проведения таких стратегически важных исследований.

7. План действий на будущее

Миграция является многогранной проблемой, которая может принимать различные формы и вести к сложным последствиям. Государства настоятельно призываются принять следующие комплексные решения, чтобы надлежащим образом управлять миграцией с целью оптимизации связанных с ней выгод и сведения к минимуму ее негативных последствий.

1. Национальные законы и стратегии, основанные на общих международных и региональных принципах, являются

- надлежащими механизмами для должного управления миграцией. В связи с этим государствам-членам
- предлагается сформулировать открытые и транспарентные стратегии и законы в области миграции.

2. Необходимо использовать всесторонний подход к вопросу управления миграцией с целью решения различных вопросов, вызываемых миграцией. Государствам-членам следует принять различные изложенные выше рекомендации по разным категориям рабочих-мигрантов, управлению границами и обеспечению их целостности, стихийной миграции, национальной/региональной безопасности, правам человека и т.д.

3. Миграция — это процесс с множеством участников, в котором различные субъекты имеют свои интересы. Государства-члены должны содействовать вовлечению различных заинтересованных сторон, таких, как неправительственные организации, общинные организации, мигранты, правительственные ведомства и т.д., в разработку политики, а также подготовку и осуществление программ и проектов.

4. Поскольку миграция затрагивает государства происхождения, транзита и пребывания, то для управления миграцией необходимо межрегиональное и внутрирегиональное сотрудничество. В связи с этим правительствам следует вести поиск коллективных решений проблем миграции посредством двусторонних, многосторонних и региональных соглашений и диалога так, чтобы это было выгодно всем сторонам, затрагиваемым миграцией: стране происхождения, принимающей стране и мигрантам.

5. Зачастую в результате миграции возникают коллизии между национальной безопасностью/целостностью и правами мигрантов. Государствам-членам следует урегулировать эти коллизии путем достижения баланса между этими двумя соображениями, в частности путем согласования национальных законов и стратегий с международными стандартами и нормами.

6. Международные организации являются партнерами в деле управления миграцией на территории разных стран. Поэтому государства-члены должны быть заинтересованы в тесном сотрудничестве с Международной организа-

цией по миграции в развитии межгосударственного диалога и региональных консультаций и сотрудничества по эффективному управлению миграцией и границами.

7. Для управления миграцией необходимы информация и ее систематизированное использование. Государства-члены должны поощрять научные исследования по подготовке информации, выявлять проблемы и разрабатывать соответствующие ответные меры и стратегии.

8. Для управления миграцией необходимы потенциалы и надлежащая инфраструктура. Государства-члены должны осуществлять программы укрепления потенциала с целью эффективного управления миграцией посредством организации учебных программ и повышения осведомленности, а также создания должной инфраструктуры и технологии.

Приложение 1

Решение по проекту Основ миграционной политики для стран Африки

DOC.EX.CL/276 (IX)

Исполнительный совет

1. *ссылается* на свое предыдущее решение, содержащее просьбу к государствам-членам представить замечания Комиссии АС, для того чтобы завершить подготовку проекта Основ и поручить Комиссии АС представить окончательный проект на следующей сессии Исполнительного совета;
2. *принимает к сведению* проект Основ миграционной политики для стран Африки;
3. *также принимает к сведению* замечания государств-членов, включенные в окончательный проект Основ;
4. *осознавая* касающиеся развития проблемы, которые вызывает миграция, а также ее выгоды для государств-членов;
5. *принимает* Основы миграционной политики для стран Африки в качестве основных руководящих принципов и справочного документа для содействия государствам-членам и РЭС в разработке национальных и региональных стратегий в области миграции;
6. *настоятельно призывает* государства-члены и РЭС использовать Основы миграционной политики при разработке стратегий в области миграции;
7. *просит* Комиссию в консультации с Международной организацией по миграции и другими соответствующими партнерами оказывать государствам-членам помощь в разработке и осуществлении обоснованных стратегий в области миграции;
8. *уполномочивает* Комиссию Африканского союза создать в сотрудничестве с партнерами механизм реализации;
9. *далее просит* Председателя Комиссии Африканского союза представлять на периодической основе доклад о ходе осуществления Основ.

**Приложение II к письму Постоянного представителя Конго
при Организации Объединенных Наций от 7 сентября
2006 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи**

**Общая позиция африканских стран по вопросам
миграции и развития**

Вводные замечания

Своим решением (EX.CL/Dec.264 on Migration and Development (VIII)), принятым на Хартумском саммите в январе 2006 года, Исполнительный совет уполномочил Комиссию Африканского союза созвать в Алжире совещание экспертов по вопросам миграции и развития по любезному приглашению правительства Алжира. Совещание состоялось, как и планировалось, 3–5 апреля 2006 года.

В совещании приняли участие представители более 42 стран; обсуждения проходили интересно и живо. Был также представлен ряд региональных, международных и неправительственных организаций и учреждений. В их числе были: МОТ, МОМ, АОТ, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНИСЕФ, ИКМПО, АРЛАК, ОАПЕ, Ватикан, МККК, Панафриканская молодежная организация и ФАО. Кроме того, в работе совещания приняли участие следующие организации, занимающиеся проблемами миграции в диаспоре: Африканская федерация женщин-предпринимателей, Фонд за демократию в Африке и Африканский фонд за развитие.

В конце совещания делегаты приняли проект Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития, которая охватывает ряд областей, в том числе миграцию и развитие, людские ресурсы и утечку умов, денежные переводы, торговлю, миграцию и мир, безопасность и стабильность, миграцию и права человека, гендерную проблематику, региональные инициативы и доступ к социальным службам и т.д.

Проект Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития также содержит набор рекомендаций на национальном, континентальном и международном уровнях, которые касаются проблем миграции и развития. Делегаты также утвердили доклад Совещания экспертов, которое, в частности, поручило африканской «тройке» изучить проблему миграции и развития с европейской «тройкой» в ходе их встречи 8 мая 2006 года в Вене, Австрия. Общая позиция африканских стран по вопросам миграции и развития была затем утверждена Исполнительным советом его решением (EX.CL/Dec.305 (IX)), принятым на Банжулском саммите в июле 2006 года.

1. Введение

Африка переживает значительный рост миграционных потоков. В основном передвижение людей происходит на территории континента. Мигранты также направляются в Европу, Северную Америку и некоторые ближневосточные страны либо в добровольном порядке (под воздействием притягательных факторов в принимающих странах), либо вынужденно/принудительно (под воздействием дестимулирующих факторов в странах происхождения). Эти передвижения могут быть законными или незарегистрированными и включают представителей всех социальных категорий, в том числе беженцев, внутренне перемещенных лиц, кочевников, мигрирующих в поисках пастбищ, молодежь и женщин, уезжающих из сельской местности в поисках возможностей трудоустройства в городе, безработных и, во все большем количестве, квалифицированных рабочих, женщин и детей в возрасте до 18 лет.

Однако миграционные потоки происходят в африканских условиях, которые все еще отличаются неадекватностью институциональных потенциалов отдельных африканских стран по решению некоторых проблем самостоятельно и коллективно.

Из 150 миллионов мигрантов в мире более 50 миллионов, по оценкам, являются жителями Африки. Учитывая тот факт, что число мигрантов постоянно растет и что эта тенденция сохранится в ближайшем будущем, управление миграцией превратилось в одну из важнейших проблем государств в новом тысячелетии.

В последние годы проблема миграции во все большей степени занимает ведущее место в континентальной и международной повестке дня и в настоящее время требует немедленного внимания со стороны правительств независимо от характера их участия или интересов в управлении миграционными процессами. Для решения проблем миграции необходимо использовать комплексный и сбалансированный подход с учетом миграционных реальностей и тенденций, а также связей между миграцией и другими жизненно важными экономическими, социальными, политическими и гуманитарными вопросами.

Еще один современный аспект миграции в Африке связан с растущим числом женщин, которые также стали мигрантами в поисках лучших экономических возможностей и возможностей трудоустройства.

Глубинные причины миграции многочисленны и сложны. Изучение стимулирующих и дестимулирующих факторов дает возможность увидеть те различные силы, которые вызывают к жизни миграцию. В Африке плохие социально-экономические условия: низкая зарплата, высокая безработица, отсталость сельских районов, нищета и отсутствие возможностей — вызывают отток людей из стран. Эти факторы обычно вызваны несоответствием между быстрым ростом численности населения и имеющимися ресурсами, низким уровнем технологий, необходимых для разработки имеющихся полезных ископаемых, и возможностью создания рабочих мест в странах происхождения.

Кроме того, в основе миграции лежат также различные политические и социальные факторы. Среди них следует отметить плохое управление, протекционизм, коррупцию, нарушения прав человека, политическую нестабильность, экологические факторы, конфликты и гражданские беспорядки. Реаль-

ные или предполагаемые возможности лучшей жизни, более высокие заработки, большая степень безопасности, более высокое качество образования и медицинского обслуживания в принимающих странах влияют на решение мигрировать. Воздействие дестимулирующих и стимулирующих факторов усиливается низкой стоимостью миграции, совершенствованием средств связи, наличием большего объема информации и необходимостью воссоединения с родственниками, семьями и друзьями.

В то время как хорошо управляемая миграция может оказывать существенное положительное воздействие на развитие стран происхождения и приносить значительные выгоды принимающим государствам, неуправляемая или плохо управляемая миграция может привести к серьезным негативным последствиям для благополучия государств и мигрантов, включая потенциальное дестабилизирующее воздействие на национальную и региональную безопасность.

В ответ на проблему, вызванную миграцией, восьмая очередная сессия Исполнительного совета Африканского союза, состоявшаяся в Хартуме 16–21 января 2006 года, приняла решение EX.CL/DEC.264 (VIII). В этой связи Совет постановил провести совещание экспертов по проблемам миграции и развития в Алжире по приглашению алжирского правительства, чтобы выработать общую позицию африканских стран.

2. Преамбула

Министры, занимающиеся проблемами миграции государств — членов Африканского союза,

признавая неравномерное воздействие глобализации на международную миграцию и роль Африки в управлении и развитии миграции;

признавая, что миграционные потоки перемещаются главным образом по территории континента, а также направляются в развитые страны и что каждая страна превратилась либо в страну происхождения, транзита или принимающую страну, либо соединяет в себе все три характеристики;

сознавая, что конфликты, нищета, плохое управление, отсталость, отсутствие возможностей, экологические факторы входят в число основных причин миграции и что для эффективного управления миграцией необходимо ликвидировать эти коренные причины миграции;

признавая, что незаконная или стихийная миграция в настоящее время принимает серьезные масштабы и вызывающие беспокойство пропорции, которые угрожают миру, стабильности и безопасности, и поэтому проблему этой миграции необходимо надлежащим образом решать с использованием комплексного подхода к организации эффективного управления границами и в контексте строгого соблюдения прав человека и человеческого достоинства;

будучи обеспокоены тем, что при решении проблемы незаконной и стихийной миграции упор делался лишь на соображениях безопасности, а не на более широких рамках развития и включения проблемы миграции в стратегии развития;

признавая, что избирательные подходы к миграции, используемые развитыми странами, в том числе теми развитыми странами, которые привлекают

специалистов из Африки, создают дополнительную угрозу для африканских стран;

будучи обеспокоены потерей значительных инвестиций, которые правительства африканских стран делали в подготовку и развитие людских ресурсов в первоочередных секторах, и отрицательным воздействием утечки умов на эти сектора;

памятуя о том, что учитывающий интересы малоимущего населения экономический рост за счет продуктивных инвестиций, торговли, обеспечения занятости населения и эффективной социально-экономической политики может помочь в сокращении масштабов миграции;

напоминая о необходимости сохранения квалифицированной рабочей силы в странах континента, с тем чтобы содействовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

сознавая огромный потенциал в плане экономического развития, которым обладают страны континента, особенно в областях сельского хозяйства, промышленности и услуг;

подчеркивая важность различных программ развития в Африке, таких, как программа НЕПАД Африканского союза, которая призвана содействовать ликвидации многих коренных причин миграции, для стимулирования социально-экономического и политического развития (развития людских ресурсов, включая поворот вспять утечки умов), а также Декларации, принятой на чрезвычайной встрече на высшем уровне в Уагадугу, и Плана действий по обеспечению занятости и сокращению масштабов нищеты;

напоминая об обязательствах, взятых партнерами в области развития в интересах развития Африки в целом и развития потенциала стран Африки по совершенствованию управления миграцией в целях развития, в частности;

подчеркивая, что сотрудничество и диалог между африканскими государствами могут укрепить потенциал государств по управлению миграцией, включая разработку общих подходов к согласованию политики, законодательства и стратегий в области миграции;

ссылаясь на решение первой очередной сессии Исполнительного совета АС, состоявшейся в июле 2002 года в Дурбане, Южная Африка, в котором содержался призыв к вовлечению африканской диаспоры в осуществление программ Союза, и ссылаясь далее на решение Мапутского саммита в июле 2003 года, которым были внесены поправки в Учредительный акт, предусматривающие участие африканской диаспоры в создании АС;

напоминая о том, что Саммит глав государств и правительств АС, состоявшийся 23–24 января 2006 года в Хартуме, Судан, выразил беспокойство по поводу масштабов миграции и ее последствий для развития и по поводу роста числа мигрантов в Африке и за ее пределами, а также синдрома утечки умов, в частности в развитые страны; и призвал к подготовке общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития;

стремясь принять эту Общую позицию африканских стран по вопросам миграции и развития, с тем чтобы позволить Африке обеспечить должный учет

стоящих перед ней проблем в диалоге «Африка-Европа» и на других международных форумах;

выражая благодарность Ливийской Арабской Джамахирии за ее предложение провести в Триполи совещание «Африка-ЕС» на уровне министров по вопросам миграции;

считая, что миграция является одним из факторов интеграции и развития, и *отмечая* рекомендацию двадцать третьей сессии Ассамблеи глав государств и правительств стран Африки и Франции в Бамако 3 и 4 декабря 2005 года предложить государствам-членам заключить соглашения или конвенции по вопросам управления границами, условий проживания и предоставления разрешения на работу;

ссылаясь далее на решение Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций провести в ходе ее очередной сессии в 2006 году диалог высокого уровня по вопросам миграции и развития,

согласились о следующем:

3. Приоритетные вопросы политики

3.1 Миграция и развитие

Миграция может послужить эффективным инструментом развития, так как она улучшает распределение доходов, стимулирует продуктивную работу в целях экономического роста в странах Африки, расширяет возможности права женщин и содействует достижению гендерного равенства, борьбе с ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом среди мигрантов и улучшению партнерских отношений среди развитых и африканских стран и других заинтересованных сторон. Однако одной из причин миграции является нищета. Создание в странах происхождения возможностей для развития ослабило бы основные причины, побуждающие молодежь к миграции, и таким образом содействовало бы решению проблемы утечки умов.

3.2 Людские ресурсы и утечка умов

Этот вопрос вызывает серьезную озабоченность у африканских стран, поскольку они теряют столь необходимые для развития региона квалифицированные кадры, в результате чего сокращаются и без того недостаточные возможности для решения проблем развития. Многие страны Африки в настоящее время страдают от недостатка квалифицированных людских ресурсов, вызванного частично массовым отъездом квалифицированных специалистов и выпускников высших учебных заведений. Тысячи африканских специалистов, включая врачей, сестер, бухгалтеров, инженеров, руководителей и учителей, покидают свои страны каждый год в поисках лучших перспектив в других странах как на континенте, так и за его пределами. Несмотря на то, что это передвижение людей может оказывать ограниченное благотворное влияние в определенных местах, в развивающихся же странах эта утечка умов является одной из помех в достижении устойчивого развития.

3.3 Миграция рабочей силы

Миграция рабочей силы является нынешней и исторической реальностью для Африки и воздействует непосредственно на экономику африканских стран и общество серьезным образом. Разработка и осуществление регулярной транспарентной и комплексной политики, законодательства и структур в области миграции рабочей силы на национальном и региональном уровнях могут привести к существенным выгодам для государств происхождения и принимающих государств. Например, денежные переводы, а также передача квалификаций и технологий могут помочь странам происхождения в достижении общих целей развития. Что касается принимающих стран, то миграция рабочей силы может помочь им в удовлетворении насущных потребностей рынка труда. От политики и законодательства в области миграции рабочей силы, содержащих трудовые нормы, могут также выиграть мигранты-рабочие, члены их семей и общество в целом.

В рамках продолжающихся процессов региональной экономической интеграции в Африке — по линии региональных экономических сообществ — все в большей степени учитываются управляемые трансграничные передвижения рабочей силы, которые ведут к более благоприятному распределению рабочей силы на крупных рынках труда. Региональные экономические сообщества являются одним из ключевых факторов содействия сотрудничеству в области мобильности рабочей силы на региональном уровне и содействия экономическому развитию.

3.4 Денежные переводы

Денежные переводы являются одним из последствий миграции для развития; такие последствия особенно ощущаются на индивидуальном и семейном уровнях, а также на уровне общин или стран. Однако денежные переводы связаны с передачей индивидуально заработанных средств и поэтому их не следует путать с официальной помощью на цели развития.

В настоящее время широко признается тот факт, что денежные переводы играют существенную финансовую роль в развивающихся странах, так как они формируют часть поступлений за счет услуг и способствуют обеспечению платежного баланса страны. Общий объем официальных денежных переводов из развитых и развивающихся стран ежегодно составляет примерно 100 млрд. долл. США, а фактическая цифра (т.е. включающая средства, которые не направляются через официальную финансовую систему) может в два раза превышать этот показатель. Поэтому объемы денежных переводов превышают объемы иностранной помощи.

Однако денежные переводы создают определенные трудности, в частности, связанные с высокой стоимостью отправления переводов.

3.5 Африканская диаспора

Активизация и расширение участия африканской диаспоры в процессе развития является одним из основных аспектов укрепления связей между миграцией и развитием, и НЕПАД включила этот вопрос в число секторальных приоритетов в рамках своей Инициативы по развитию людских ресурсов. Уча-

ствие в развитии людских ресурсов для приоритетных секторов является долгосрочной проблемой для большинства африканских стран.

Кроме того, в Плане действий Африканского союза на 2004–2007 годы, принятом Исполнительным советом на его четвертой очередной сессии, диаспоре отводится центральное место среди приоритетов Африканского союза, в нем также предусматривается специальная программа «Граждане Африки», преследующая следующие цели:

- создание базы данных о специалистах из диаспоры;
- систематическое включение опыта и знаний представителей диаспоры в программы АС;
- полное вовлечение диаспоры в деятельность Экономического и социального совета Африканского союза.

3.6 Миграция и мир, безопасность и стабильность

Массовые стихийные и нерегулируемые потоки мигрантов могут оказывать существенное влияние на национальную и международную стабильность и безопасность, в том числе и подрывая возможность государств осуществлять эффективный контроль над своими границами и вызывая трения между странами происхождения, транзита и принимающими странами, а также внутри местных принимающих общин. Международная террористическая деятельность в последнее время, а также незаконный оборот стрелкового оружия и легких вооружений среди прочих факторов привели к тому, что сейчас основное внимание сместилось на индивидуальных мигрантов, а также на потенциальную возможность нарушения общественного порядка со стороны отдельных лиц, преследующих цель подрыва безопасности и стабильности государств и обществ. Борьба со стихийной миграцией и создание всесторонних систем управления миграцией может помочь укреплению национальной и международной безопасности и стабильности.

Одной из основных причин насильственного перемещения населения являются конфликты. Перемещения, вызванные конфликтами, оказывают дестабилизирующее воздействие на национальную и региональную безопасность и создают пагубные последствия для возможности стран пребывания обеспечить защиту беженцев и безопасность своих собственных граждан. Поскольку принудительные перемещения тесно связаны с конфликтами — либо в качестве их последствий, либо потенциальных причин новых конфликтов — проблемы, связанные с перемещением беженцев и внутренне перемещенных лиц, необходимо решать в более широком контексте политических и институциональных усилий на национальном, региональном и общеафриканском уровнях с целью укрепления политического диалога и институтов и предотвращения и урегулирования конфликтов.

Предупреждение и урегулирование конфликтов совместно с благим правлением содействует ликвидации коренных причин миграции.

3.7 Миграция и права человека

Одним из основных компонентов комплексных и сбалансированных систем управления миграцией является обеспечение эффективной защиты эконо-

мических, социальных и культурных прав мигрантов, включая право на развитие. Исторически мигранты зачастую были лишены своих прав и подвергались действиям и политике дискриминационного и расистского характера, включая эксплуатацию, массовые изгнания, преследования и другие формы гонений как в странах транзита, так и в принимающих странах.

Обеспечение прав человека мигрантов подразумевает эффективное применение норм, сформулированных в документах по правам человека, а также ратификацию и обеспечение соблюдения положений документов, конкретно касающихся обращения с мигрантами.

Управление незаконной или стихийной миграцией не должно ставить под угрозу права человека беженцев, а принцип недискриминации должен четко соблюдаться. Борьбу с незаконной и стихийной миграцией следует вести в контексте строгого соблюдения прав человека и человеческого достоинства, регионального и международного сотрудничества и совместной ответственности стран происхождения, транзита и принимающих стран. Этого, в частности, можно добиться совместными усилиями по обеспечению достойного возвращения их граждан *bona fide*, у которых более нет права оставаться на территории другой страны или права въезда на эту территорию (возвращенцы) и которые полностью использовали свои законные права апелляции внутри страны.

3.8 Миграция и гендерная проблематика

Нынешняя миграция во все большей степени характеризуется тенденцией роста числа женщин-мигрантов. Многие женщины в настоящее время мигрируют отдельно от супругов или партнеров. По оценкам, женщины составляют примерно половину всех международных мигрантов. Растущая феминизация миграции отражает меняющийся спрос на конкретные виды специальностей, включая растущую потребность в услугах, особенно в домашних работах, сестрах, учителях и других специальностях, в которых обычно преобладают женщины. Подверженность женщин-мигрантов эксплуатации подчеркивается теми зачастую опасными условиями, в которых им приходится работать, особенно в контексте домашних служб и секс-индустрии, в которых в большой степени замешаны торговцы мигрантами. Поэтому важно уделять особое внимание защите прав (трудовых, прав человека и т.д.) женщин-мигрантов в контексте управления миграцией.

3.9 Дети и молодежь

Меняется и возрастной состав мигрантов, что отражается во все большем числе детей, подростков и молодежи, которые мигрируют отдельно от родителей. Будь миграция насильственной, о чем свидетельствует высокая доля детей в лагерях беженцев, или добровольной, особые потребности детей, подростков и молодежи в плане обеспечения их должным медицинским обслуживанием, образованием, убежищем и защитой от нарушения их прав, вовлечения в вооруженные конфликты создают особые проблемы для государств. Во многих частях мира, включая отдельные регионы в Африке, торговля детьми представляет собой очень серьезную проблему, которую необходимо решать с различных точек зрения, включая целенаправленные профилактические кампании, оказание защиты и помощи жертвам торговли людьми, обучение сотрудников соответствующих органов власти путям и способам решения связанных с тор-

говлей людьми проблем, а также судебное преследование торговцев и их пособников. Особое внимание следует уделять детям, родившимся у родителей-мигрантов.

3.10 Старики

Уже устарел стереотип о том, что пожилые люди утрачивают мобильность. Пожилые люди также мигрируют по различным причинам. Хотя в их случае преобладают факторы неэкономического характера, экономические также могут стимулировать миграцию пожилых людей так же, как и более молодых людей. Необходимо правильно уяснить причины и последствия миграции пожилых людей, с тем чтобы удовлетворить их потребности и ожидания. В целом на стариков отрицательно воздействует необходимость покидать родные места. В результате этого ухудшается их физическое, материальное и экономическое благосостояние.

3.11 Региональные инициативы

Необходимо обеспечить координацию в разработке общих региональных стратегий управления миграцией в рамках РЭС с учетом национальных и региональных особенностей и содействовать тому, чтобы африканские страны сами занялись проблемой миграционных процессов путем подготовки инициатив по укреплению потенциала на национальном, региональном и континентальном уровнях. Необходимо продумать совместные меры по устойчивому осуществлению региональных программ и оказанию помощи, которые должны помочь странам транзита и принимающим странам в решении проблемы управления миграцией.

Двусторонние и многосторонние усилия, направленные на укрепление сотрудничества в области миграции рабочей силы, помогают придать передвижениям рабочих-мигрантов систематизированный и управляемый характер; необходимо реагировать на потребности внутренних и иностранных рынков труда в плане спроса и предложения рабочей силы; следует устанавливать трудовые нормы; сокращать масштабы незаконной и стихийной миграции. Подчеркивается также необходимость для всех сторон работать вместе в деле успешного обеспечения нового понимания, заложенного в общей позиции.

4. Другие межсекторальные проблемы

4.1 Здравоохранение

Связь между миграцией и здоровьем недавно получила первостепенное внимание в рамках международного обсуждения проблем миграции, особенно в контексте распространения таких инфекционных заболеваний, как, в частности, ВИЧ/СПИД. Мигранты особенно подвержены рискам в плане здоровья, поскольку они находятся в уязвимых условиях, включая ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию как во время, так и после передвижения. В связи со сложностью взаимоотношений между миграцией и здоровьем при разработке всесторонних стратегий по решению проблем здоровья потребуются новые исследования по основным проблемам здоровья и причин уязвимости мигрирующего населения, а также рассмотрение вопроса обеспечения доступа и прав на пользование элементарными медико-санитарными услугами.

4.2 Окружающая среда

Экологические факторы играют свою роль в качестве причины, вызывающей передвижение населения, и, наоборот, миграция оказывает воздействие на окружающую среду. Например, такие виды внутренней миграции, как процесс урбанизации, иногда связаны с проблемой деградации окружающей среды и экологическими катастрофами, которые вынуждают фермеров и другие группы сельского населения покидать свои земли. Таким же образом присутствие большого числа перемещенных лиц в лагерях беженцев и в местах содержания внутренне перемещенных лиц может оказывать негативное воздействие на местную окружающую среду. Поэтому экологические соображения играют все более важную роль в разработке политики в области миграции и принудительного перемещения.

4.3 Торговля

Борьба с нищетой в рамках экономического развития помогает ослабить бремя миграции, поскольку граждане страны более не вынуждаются выезжать за границу в поисках экономических возможностей. Большую важность имеет связь между экономическим развитием, торговлей и миграцией. Кроме того, благодаря многосторонним переговорам в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) проблема передвижения людей в целях торговли услугами приобретает все большее значение в качестве одной из тем международных торговых соглашений.

Росту сектора услуг следует придавать первостепенное внимание и относиться к нему как к одной из ключевых стратегических областей и включать в национальные и региональные программы ликвидации нищеты и в целом социально-экономического развития. Для обеспечения устойчивого роста сектора услуг необходимо укрепить потенциал в ключевых секторах, иметь информацию о рынках и упростить использование возможностей выхода на рынки.

Одним из главных препятствий является затрудненный доступ африканских торговцев услугами на рынки развитых стран. Необходимо содействовать обеспечению доступа на эти рынки и сделать его более легким.

Меры по решению смежных вопросов, касающихся подрывающих торговлю сельскохозяйственных субсидий определенных развитых стран, а также вопроса о доступе на рынки товаров из развивающихся стран должны войти составной частью в стратегии искоренения дестимулирующих факторов, вызывающих миграцию.

Оказание помощи является актуальной проблемой, которая никогда настоящим образом не рассматривалась и не решалась в отношениях между развитыми и развивающимися странами. Обязательство развитых стран увеличить приток помощи развивающимся странам до 0,7 процента ВВП не было выполнено. Объем поступающей помощи далеко не достигает минимальных объемов, необходимых для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Если бы все страны придерживались целевых показателей последние 30 лет, то развивающиеся страны получили бы для своих программ развития еще 2,5 трлн. долл. США.

4.4 Доступ к социальным услугам

Иммигранты сталкиваются с большими трудностями, чем другие социальные группы, в доступе к услугам, и таким образом, в осуществлении своих прав. Причин этому очень много, включая культурные проблемы «по обе стороны барьера», а также дискриминационную политику и практику в принимающих странах. Часто иммигранты не имеют представления о своих правах или боятся требовать их; они не знают местного языка или не разбираются во всех тонкостях социальных служб. В частности, в странах, через которые последнее время проходят волны миграции, социальные службы часто не в состоянии — а иногда и не желают — предлагать услуги иммигрантам, которых очень часто не считают гражданами, обладающими всеми правами. Поэтому необходимо повышать качество информации о доступных службах, а также о доступе к ним.

5. Рекомендации для принятия мер

Для обеспечения эффективного решения проблем, вызванных миграцией в африканские и развитые страны, необходимо разработать общую стратегию управления миграцией, которая объединила бы страны происхождения, страны транзита и принимающие страны в поиске сбалансированных решений, в которых учитывались бы интересы соответствующих стран.

Неразумно пытаться решать проблемы миграции лишь с помощью мер в области безопасности; необходимо искать всесторонние, комплексные, совместные и сбалансированные решения с долгосрочными целями, политикой и мерами.

Этот подход должен включать решение проблем передвижения населения (легальной, нелегальной и неуправляемой миграции), защиту прав законно сложившихся общин, а также связь между миграцией и развитием.

Он должен основываться на мерах, которые необходимо принять на национальном, континентальном и международном уровнях.

5.1 На национальном уровне

а) Предложить африканским государствам, которые еще не сделали этого, присоединиться к Механизму коллегиального обзора африканских стран, с тем чтобы подтвердить свою готовность существенным образом укрепить благое управление, особенно посредством активного привлечения всех слоев общества к управлению государственными делами;

б) принять политику в области миграции;

с) проводить профилактические кампании повышения осведомленности и информированности по всем аспектам миграции;

д) собирать всю соответствующую информацию о масштабах миграционной проблемы;

е) укреплять механизмы борьбы с контрабандой и торговлей людьми, включая разработку правовых документов;

ф) улучшить управление границами и контроль за ними;

g) эффективно осуществлять Уагадугский план действий по обеспечению занятости и сокращению масштабов нищеты и стремиться к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и включить проблемы миграции в планы в области развития;

h) улучшить условия обеспечения молодежи работой, а также уделять больше внимания культурным и спортивным мероприятиям и ассоциациям;

i) укреплять национальные учебные заведения и приспосабливать их к потребностям соответствующих африканских стран;

j) создавать благоприятную обстановку для облегчения и поощрения возвращения или, по крайней мере, существенного участия африканских мигрантов в процессе развития, включая их вклад в некоторые стратегические сектора их соответствующих стран;

k) создать механизмы для укрепления связей между странами происхождения и африканскими общинами в диаспоре;

l) улучшить межсекторальную и межучрежденческую координацию и диалог по вопросам миграции путем создания центрального органа по управлению миграцией;

m) создать банки данных о природе, масштабах и особенностях незаконной миграции;

n) разработать механизмы, службы и эффективные финансовые учреждения для облегчения перевода средств мигрантов и сокращения стоимости этих переводов;

o) создать банк данных о масштабах утечки умов и квалифицированных людских ресурсов;

p) работать сообща над подготовкой и осуществлением политики, способствующей участию диаспоры в развитии африканских стран.

5.2 На континентальном уровне

a) Продолжать концентрировать усилия, особенно через Совет мира и безопасности АС, на предупреждении и урегулировании конфликтов и на поиске долгосрочных решений вооруженных конфликтов на континенте и мобилизации эффективной поддержки этих усилий со стороны международного сообщества;

b) завершить разработку Стратегических основ миграционной политики с целью выработки руководящих принципов эффективного управления миграцией;

c) принять меры надлежащей правовой процедуры, включая правовые нормы, для борьбы с незаконной миграцией и наказания лиц, виновных в контрабанде и торговле людьми;

d) поощрять заключение африканскими государствами соглашений о сотрудничестве с целью управления миграцией путем разработки двусторонних и региональных юридических документов;

е) усовершенствовать управление миграционными потоками путем достижения баланса между подлинной безопасностью законных иммигрантов, свободой законного передвижения лиц и гуманитарными обязательствами в отношении лиц, нуждающихся в защите;

ф) создать надлежащие механизмы установления связи между национальными координаторами в области миграции для регулярного обмена информацией, которая помогла бы в выработке общей стратегии на основе партнерства, солидарности и дружбы;

г) поощрять присоединение государств к региональным и международным документам по защите мигрантов и развивать сотрудничество между службами безопасности, особенно в целях повышения эффективности пограничного контроля;

h) поощрять вклад членов диаспоры в развитие их стран происхождения в форме торговли и инвестиционной деятельности, перевода средств, знаний, технологий и в виде постоянного или временного участия в осуществлении проектов в области развития;

i) настоятельно призвать государства-члены АС обеспечить надлежащую представленность и участие на специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по вопросам миграции в сентябре 2006 года;

j) изучить возможность координации исследований и научной работы по проблемам миграции и развития существующими институтами с целью обеспечения государств, субрегиональных организаций и других пользователей свежей и надежной информацией о миграции.

С. На международном уровне

а) Европейский Союз должен выполнить те обязательства, которые были предусмотрены в плане действий, принятом саммитом «Африка — Европа», состоявшимся в Каире 3 и 4 апреля 2000 года, а именно:

- при необходимости оказывать поддержку африканским странам в обеспечении свободы передвижения рабочей силы и миграционных потоков на территории Африки в духе Абуджийского договора;
- сотрудничать в искоренении коренных причин миграции и поиска убежища в странах происхождения, транзита и принимающих странах;
- углублять сотрудничество в вопросах взаимной интеграции мигрантов и защиты их прав;
- признать целесообразность мер по борьбе с расизмом и ксенофобией и необходимость обеспечения уважения достоинства и защиты прав, которые распространяются на мигрантов в соответствии с применимыми нормами международного права, особенно права равного обращения на основе принципа недискриминации;

б) прилагать коллективные усилия для искоренения основных причин этого явления, вызываемого различиями в развитии, конфликтами и политической нестабильностью;

- с) активизировать усилия Африканского союза в операциях по поддержанию мира и в мирном урегулировании конфликтов и особенно в осуществлении программ постконфликтной стабилизации и реконструкции;
- д) принять все необходимые меры для осуществления программ развития африканских стран, предлагаемых НЕПАД;
- е) укрепить все системы образования и приспособить их к потребностям каждой африканской страны; улучшить рабочие условия научных кадров (и других преподавателей) и поощрять использование местных консультантов для различных проектов в интересах развития;
- ф) дать возможность африканским гражданам из диаспоры, особенно пользующимся большим спросом специалистам в области высоких технологий, частично осуществлять свою профессиональную деятельность на родине, а также в рамках всего континента, не вынуждая их оставлять работу за рубежом;
- г) облегчить передвижение лиц при помощи более гибких процедур выдачи виз, с тем чтобы сократить масштабы незаконной и стихийной миграции и таким образом ослабить роль синдикатов, занимающихся торговлей людьми;
- h) ратифицировать и осуществлять такие международные документы, как Конвенция Организации Объединенных Наций о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год), и все другие соответствующие документы;
- i) развитым странам следует сократить стоимость перевода средств мигрантов;
- j) поощрять передвижение квалифицированных африканских рабочих между принимающими странами и странами происхождения, оказывая поддержку в создании центров передового опыта в Африке;
- к) установить по линии правительств квоты на трудоустройство;
- l) создать обстановку, способствующую круговой миграции (циркуляция умов);
- м) уделять внимание а) сокращению связанных с въездом требований в отношении торговцев услугами, обеспечению недискриминационного отношения в том, что касается условий службы, а также ликвидации принципов экономической потребности при приеме на работу и б) признанию учебных и профессиональных дипломов и степеней, полученных и присужденных в учебных заведениях Африки. В этой связи необходимо внедрять на двустороннем уровне и в рамках отношений АС-ЕС соответствующие юридически обязательные режимы;
- п) разработать основы социальных и экономических компенсаций со стороны стран пребывания с целью ослабления последствий масштабной утечки высококвалифицированных африканских специалистов в критически важных секторах;
- о) поощрять и привлекать иностранные инвестиции на цели развития с целью создания рабочих мест и сокращения оттока мигрантов;

- р) поощрять равное обращение и помощь в формировании и регистрации объединений землячеств мигрантов в принимающих странах;
- q) выполнять обязательства, взятые развитыми странами в отношении выделения 0,7 процента ВВП на официальную помощь в целях развития;
- г) выполнять обязательства, взятые развитыми странами, в частности Европейским союзом, по поддержке усилий в области развития стран происхождения или транзита и содействию в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;
- s) поддерживать проведение совместных исследований по вопросам миграции и развития;
- t) оказывать поддержку укреплению институционального потенциала в африканских странах по вопросам управления миграцией;
- u) учреждение Африканским союзом — «тройкой» Европейского союза механизма по осуществлению указанных мер, а также исследование путей принятия таких же мер с другими партнерами.

Приложение 1

Решение по Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития

DOC. EX.CL/277 (IX)

Исполнительный совет

1. *ссылается* на решение, принятое на восьмой очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств, которым Комиссии Африканского союза поручалось организовать совещание экспертов в Алжире для выработки общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития, и *выражает благодарность* правительству Алжира за проведение указанного совещания экспертов;
2. *принимает к сведению* доклад Совещания экспертов, состоявшегося в Алжире в апреле 2006 года;
3. *принимает* Общую позицию африканских стран по вопросам миграции и развития;
4. *настоятельно призывает* государства-члены учитывать вопросы миграции в стратегиях развития и в процессе их осуществления, особенно в области развития людских ресурсов;
5. *далее настоятельно призывает* государства-члены выделить надлежащие ресурсы для реализации рекомендаций, содержащихся в Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития;
6. *призывает* международное сообщество продолжать сотрудничать в осуществлении Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития и оказывать поддержку в интересах достижения содержащихся в ней целей;
7. *просит* Председателя Комиссии, в сотрудничестве с Международной организацией по миграции и другими партнерами, координировать и пропагандировать осуществление Общей позиции африканских стран по вопросам миграции и развития;
8. *приветствует* предложение Великой Ливийской Арабской Джамахирии провести совещание министров по вопросам миграции и развития;
9. *порукает* Председателю Комиссии Африканского союза:
 - i) продолжать привлекать Европейский союз, в консультации с ливийскими властями, к проведению конференции министров африканских и европейских стран в Триполи, Ливия, до конца 2006 года;
 - ii) представить Общую позицию африканских стран по вопросам миграции и развития на предлагаемой конференции министров африканских и европейских стран по вопросам миграции и развития;
 - iii) придать Общей позиции характер широкого консенсуса африканских стран по вопросам миграции и развития и представить ее Группе послов африканских стран при Организации Объединенных Наций в качестве вклада Африки в проведение диалога Организации Объединенных Наций

на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, запланированного на сентябрь 2006 года;

10. *просит далее* Председателя Комиссии представить следующей очередной сессии Ассамблеи доклад по итогам совещания министров африканских и европейских стран по вопросам миграции и развития и диалога Организации Объединенных Наций на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития.
