

**Претворяя Алматинскую декларацию в жизнь:
предложение о Региональной рамочной программе сотрудничества по
вопросам смешанных перемещений в Центральной Азии**

Проект документа УВКБ ООН для обсуждения

1. Движущие силы перемещения и миграции в Центральной Азии

Регион Центральной Азии имеет давнюю историю сложных передвижений населения, в том числе как добровольной миграции, так и вынужденного перемещения. Страны региона по сей день борются с некоторыми последствиями этих передвижений, особенно тех, которые имели место в результате распада Советского Союза и создания независимых центрально-азиатских государств. Нестабильность, сохраняющаяся межэтническая напряженность и конфликты по поводу ресурсов, в частности, в Ферганской долине – густонаселенной «горячей точке» региона, до сих пор вызывают внутренние и трансграничные передвижения. Дополнительными факторами, влияющими на мобильность в Центральной Азии, стали ухудшение состояния окружающей среды и высокий потенциал стихийных бедствий национального масштаба. В странах региона проживает большое количество беженцев, в частности, из соседнего Афганистана, и значительное число лиц без гражданства.¹ Бедность, безработица, возрастающее неравенство в экономическом и социальном развитии стран Центрально-Азиатского региона также является сильным стимулирующим фактором, указывающим на возможность новых масштабных перемещений.

Продолжающийся конфликт и нестабильность в Афганистане оказывают непрерывный, распространяющийся эффект на страны Центральной Азии. Предполагаемая передача контроля безопасности международными силами в Афганистане может вызвать дальнейшие смешанные перемещения из страны, включая страны Центральной Азии. Не исключено, что такие потенциально крупномасштабные перемещения населения могут быть использованы лицами, занимающимися торговлей людьми, боевиками и другие группировками, незаслуживающими предоставления международной защиты и доступа к странам Центральной Азии.

Неурегулированные проблемы, вызванные перемещением в прошлом, наряду с задачей приема вновь прибывающих людей с самыми разными характеристиками, мотивациями и потребностями, создают значительную нагрузку на правительства стран региона. Им часто недостает возможностей и ресурсов для реагирования на смешанные перемещения, масштабы и сложность которых постоянно возрастают.

¹ См. «Защита беженцев и динамика миграции в Центральной Азии», справочное исследование к Региональной конференции по защите беженцев и международной миграции в Центральной Азии, март 2011 г. <http://www.unhcr.org/4ddfb8459.html>

Отвечая на эти вызовы, страны региона накопили существенный полезный практический опыт, на котором можно строить новые и перспективные подходы к существующим и возникающим ситуациям, касающимся перемещения. В частности, достойны наивысшего одобрения такие практические шаги, как программы широкомасштабной натурализации в Кыргызстане и Туркменистане после перемещения, вызванного гражданской войной в Таджикистане, возвращение и реинтеграция этнических казахов (оралманов) в Казахстане, а также общерегиональные усилия по разрешению давней проблемы безгражданства, включая недавнее присоединение Туркменистана к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов.

2. Общие вызовы и преимущества расширения регионального сотрудничества

Региональная конференция по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии, совместно организованная УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ и состоявшаяся в Алматы 15-16 марта 2011 года, предоставила уникальную возможность для достижения лучшего понимания сложной миграционной динамики в регионе и для определения сфер, вызывающие общую озабоченность, включая сферы, требующие более широкого сотрудничества.

Участники конференции безоговорочно признали, что неразрешенные должным образом, с соблюдением требований защиты, смешанные передвижения создают целый ряд проблем как для самих перемещающихся, так и для государств. Кроме того, они вызывают схожие последствия в политической, экономической, социальной сфере и в сфере безопасности для всех стран, лежащих на миграционном пути.

В частности, среди этих последствий необходимо отметить:

- проблемы национальной безопасности (включая усилия по борьбе с террористическими и экстремистскими угрозами)/охрану границ и территории;
- транснациональную преступность, в частности, торговлю людьми и незаконный ввоз людей;
- защиту лиц, вовлеченных в смешанные перемещения, и оказание им помощи в соответствии с международными нормами и принципами (это лица, ищущие убежища, беженцы, жертвы торговли людьми, разлученные с семьей/без сопровождения взрослых несовершеннолетние и другие категории с особыми потребностями);
- нерегулярные дальнейшие перемещения.

В Алматинской декларации, единогласно принятой участниками Региональной конференции, признано, что эти проблемы требуют совместных, многоплановых, решений, направленных на разрешение всех аспектов смешанных перемещений. Такое реагирование направлено на соблюдение законных интересов государств в отношении их желания как выполнять свои международные обязательства,

предоставляя защиту и помощь нуждающимся в ней, так и контролировать миграцию и решать проблемы безопасности. Государства призвали приложить согласованные усилия для устранения первопричин перемещения, нахождения решений для перемещенных и маргинализированных групп, уже присутствующих в регионе, и для надлежащего учета и удовлетворения потребностей вновь прибывших. Это может способствовать уменьшению стимулов к нерегулярной миграции, снижению уровня сопутствующей преступности и решению важнейших задач национальной безопасности в рамках более масштабной цели – обеспечения стабильности и безопасности в регионе. Кроме того, укрепление потенциала и своевременное создание механизмов и процедур эффективного управления смешанными перемещениями может содействовать обеспечению наличия надлежащих механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации и массовый приток мигрантов.

Положительный политический импульс, созданный конференцией, формирует прочную основу для действий в масштабах всего региона. Пакет ориентированных на практические меры рекомендаций, выработанных на конференции в ходе заседания Рабочей группы, служит основанием для разработки Регионального плана действий. В качестве отправной точки для дальнейшего диалога и расширения регионального сотрудничества по вопросам, вызывающим общую озабоченность, а также для воплощения в жизнь Регионального плана действий, в Алматинской декларации предложено создать Региональную рамочную программу сотрудничества.

3. Предложение о Региональной рамочной программе сотрудничества по вопросам смешанных перемещений в Центральной Азии

Главная задача Региональной рамочной программы сотрудничества – создание платформы и механизмов практической реализации деятельности по итогам Региональной конференции по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии, а также воплощение в жизнь Регионального плана действий. Она направлена на содействие региональному диалогу и практическому сотрудничеству по вопросам, вызывающим общую озабоченность, в сфере защиты беженцев и международной миграции, а также на наращивание потенциала государств и других заинтересованных сторон для более прогнозируемого, эффективного и учитывающего потребности в защите реагирования на проблемы, вызванные смешанными перемещениями.

Региональная рамочная программа задумана как не связанный обязательствами исполнения, но вместе с тем всесторонний, всеобъемлющий и гибкий инструмент для выявления сфер, вызывающих общую озабоченность всех стран региона, и определения оснований для совместных действий. Он не подменяет собой национальные меры реагирования, а дополняет их с целью согласования подходов и устранения имеющихся пробелов, предоставляя **возможности для:**

- **более регулярного взаимодействия и диалога** между представителями государств и другими заинтересованными сторонами, в том числе международными и региональными организациями и гражданским обществом, в неформальной обстановке, способствующей доверию и уверенности;
- **поддержания практического сотрудничества, включая обмен информацией, использование передовых практических методов и совместные мероприятия по наращиванию потенциала;**
- **выработки всеобъемлющего и целостного подхода** путем создания эффективных связей между соответствующими инициативами в таких областях, как политика, безопасность, развитие, гуманитарная сфера и права человека;
- **гармонизации и координации мер реагирования** на разные ситуации, связанные со смешанными перемещениями, с целью устранения противоречий в стандартах обращения и смягчения притягивающих и выталкивающих факторов, лежащих в основе нерегулярных (дальнейших) перемещений;
- **выявления сфер, требующих более целенаправленной поддержки** со стороны международных и региональных организаций, а также других заинтересованных лиц и обеспечения более эффективной координации деятельности между этими субъектами с целью сведения к минимуму дублирования работы и максимального увеличения результатов;
- **уточнения ролей и обязанностей различных заинтересованных сторон** и развития неформальных сетей и каналов сотрудничества между различными субъектами на разных уровнях. Такие сети и контакты могут быть весьма полезны на оперативном уровне, имея особую ценность в чрезвычайных ситуациях.

Региональная рамочная программа сотрудничества построена на совокупности общих договоренностей, достигнутых в результате дискуссий на региональной конференции. Данная программа охватывает сферы, в которых более скоординированные и совместные действия на национальном и на региональном уровнях могут содействовать разрешению специфических проблем региона. Региональную рамочную программу сотрудничества дополняет Региональный план действий, в котором предложен набор конкретных мероприятий, подлежащих реализации в этих основных сферах, на основе предложений, разработанных участниками конференции, и в соответствии с Десятикомпонентным планом действий УВКБ ООН.

4. Общие договоренности

- **Управление границами и обеспечение безопасности с обеспечением защиты**
- **Дифференцированные процессы и процедуры**
- **Жизнеспособные решения для различных групп**

- **Развитие возможностей для законной миграции и разработка гендерно-чувствительной политики**

4.1. Управление границами и обеспечение безопасности с обеспечением защиты

Активизация усилий по надлежащему управлению смешанными миграционными перемещениями особенно важна в современную эпоху повышенных угроз безопасности и роста транснациональной преступности. Эффективные механизмы управления границами, характеризующиеся системой въезда с соблюдением принципов защиты, а также меры, направленные на предотвращение мобильности террористов, - ключевые элементы усилий по сохранению международных потребностей защиты при обеспечении национальной безопасности. Осуществление данных мер предоставляет государствам средства контроля доступа на их территорию с одновременным соблюдением международных обязательств по предоставлению защиты и уменьшением стимулов к нерегулярным перемещениям, одновременно позволяя заблаговременно выявлять лица, которые могут представлять риск для безопасности.

- ***Сбор и анализ данных***

Создание механизмов систематического сбора и анализа данных и информации о смешанных перемещениях может помочь правительствам более точно оценивать масштабы этих перемещений и выработать адресные меры реагирования, отражающие характеристики и потребности различных групп, участвующих в перемещениях.

Региональное сотрудничество особенно целесообразно в сфере сбора и обмена данными. Создание механизмов сбора более согласованных и совместимых данных и обмена ими между заинтересованными сторонами в регионе позволит государствам лучше приспособить свою миграционную политику и деятельность по предоставлению убежища к конкретным региональным реалиям и выработать надлежащие ответные меры, соответствующие потребностям людей с разными характеристиками, при этом надлежащим образом учитывая требования безопасности.

- ***Механизмы выявления, составления личных дел и передачи на рассмотрение***

Создание эффективных механизмов выявления и составления личных дел может помочь правительствам точнее различать разные категории перемещающихся лиц (в том числе лиц, ищущих убежища, беженцев, жертв торговли людьми, женщин и несовершеннолетних без сопровождения взрослых), определять их конкретные потребности и направлять их для прохождения соответствующих процедур на предмет последующих действий. Усиление сотрудничества между пограничными ведомствами, разведывательными службами и органами, отвечающими за вопросы убежища и миграции, и обеспечение надлежащего функционирования систем

передачи дел на рассмотрение обеспечивает направление заинтересованных лиц в соответствующие органы и своевременное принятие мер. В то же время, эти механизмы позволят правительствам стран региона собирать более точную информацию о лицах, въезжающих на их территорию и (или) проживающих на ней, способствуя тем самым снижению потенциальных рисков для безопасности.

Региональные мероприятия по наращиванию потенциала и совместные тренинги, направленные на решение конкретных проблем предоставления защиты, связанных со смешанными перемещениями, создадут возможности для дальнейшего приграничного сотрудничества по вопросам, вызывающим общую озабоченность, а также будут способствовать обмену опытом и передовой практикой.

4.2. Дифференцированные процессы и процедуры

Смешанные миграционные перемещения по определению состоят из разных людей с разными потребностями. Вызов для государств состоит в их способности различать этих людей и вырабатывать надлежащие и дифференцированные ответные меры в соответствии с конкретными характеристиками и потребностями этих лиц. Эти меры включают, среди прочего, доступ лиц, нуждающихся в международной защите, к системам убежища, особые механизмы защиты жертв торговли людьми, порядок выявления женщин и девочек, подвергающихся риску, процедуры для несопровождаемых несовершеннолетних, каналы регуляризации мигрантов или их упорядоченного дальнейшего перемещения, а также добровольное возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите.

Принципы и нормы международной защиты беженцев и соображения национальной безопасности пересекаются и подкрепляют друг друга во многих критически важных сферах. Усилия по обеспечению национальной безопасности и стабильности могут содействовать уменьшению некоторых главных причин вынужденного перемещения и поддерживать среду, в которой все люди, включая беженцев, находятся в безопасности и полностью пользуются своими правами человека. С другой стороны, при условии надлежащего применения юридические, политические и оперативные инструменты защиты беженцев могут принести значительные дивиденды с точки зрения национальной безопасности. Справедливые и надлежащим образом функционирующие системы убежища являются для государств эффективными средствами, позволяющими не только определять лиц, заслуживающих их защиты и помощи согласно их обязательств по международному праву, но и выявлять и исключать из процесса предоставления международной защиты тех, кто может создавать угрозу для безопасности или пытаться злоупотреблять системами убежища. В своих усилиях по сдерживанию мобильности террористов государства могут еще более пользоваться преимуществами такой взаимодополняемости, в том числе путем внедрения защищенных систем хранения досье и данных о беженцах, выдачи документов, удостоверяющих личность, и проездных документов и механизмов надлежащего обмена информацией и данными между компетентными органами.

Чрезмерно ограничительная миграционная политика и процесс предоставления убежища, введенные одним государством региона, и (или) неодинаковые стандарты обращения в регионе могут привести к дальнейшим (нерегулярным) перемещениям с соответствующими последствиями для защиты тех, кто вовлечен в такие перемещения, и для безопасности всех государств, лежащих вдоль миграционного маршрута. Установление похожих или стандартизированных процедур для разных групп лиц на территории всего региона может помочь ограничить такие выталкивающие и притягивающие факторы, лежащие в основе дальнейших перемещений, и таким образом способствовать безопасности и стабильности в регионе, а также более справедливому распределению бремени и ответственности между государствами.

4.3. Жизнеспособные решения для различных групп

Отсутствие надлежащих решений (в том числе слабые перспективы в отношении самообеспеченности и возможности интеграции) может стать для многих выталкивающим фактором, вынуждающим прибегнуть к дальнейшему (нерегулярному) перемещению. Крайняя бедность и социальная изоляция аналогичным образом делают маргинализованные группы уязвимыми к эксплуатации преступными группировками и могут служить благодатной почвой для радикализации и присоединения к экстремистским группировкам. Поэтому нахождение решений для разных групп перемещающихся лиц является важным компонентом любых усилий по стабилизации населения и предотвращения нерегулярных дальнейших перемещений (на которых наживаются торговцы людьми, контрабандисты и другие группы, не заслуживающие защиты), причем более широкая задача этих решений состоит в обеспечении безопасности и стабильности в регионе.

- ***Интеграция беженцев, лиц без гражданства, мигрантов и национальных меньшинств***

Эффективная интеграция – неотъемлемый элемент всякой комплексной стратегии в сфере убежища и миграции. Она может помочь избежать волнений, напряженности и конфликтов, часто являющихся побочными продуктами или результатами маргинализации определенных групп и, таким образом, способствовать более гармоничным отношениям в сообществе. Кроме того, она является одним из основных факторов уменьшения региональной нестабильности и напряженности между государствами. Интеграция может обеспечить полное использование потенциала беженцев, лиц без гражданства, мигрантов и национальных меньшинств на благо роста и развития принимающих сообществ, принося пользу всем.

Среди главных условий успешной интеграции следует отметить предоставление надлежащего правового и социального статуса, создание возможностей для получения легальной работы и достижения самообеспеченности, предоставление доступа к образованию, здравоохранению и другим услугам.

- ***Реинтеграция репатриантов и возвращающихся трудовых мигрантов***

Реинтеграция в странах происхождения позволяет возвращающимся на родину беженцам (репатриантам) и возвращающимся мигрантам по возвращении вести продуктивную жизнь в достойных условиях и способствовать этим стабильности возвращения. Реинтеграция – всеобъемлющий процесс с взаимосвязанными социальным, политическим и экономическим аспектами, который позволяет возвращающимся лицам достигать самообеспеченности, а стране происхождения – эффективно использовать их квалификацию и имеющиеся ресурсы на благо всего общества в целом. Важным примером может служить Афганистан, где создание благоприятных условий в целях устойчивого возвращения и реинтеграции должно стать частью всесторонней программы, объединяющей оказание гуманитарной помощи, разработку подходов и принятие столь необходимых мер в области развития.

4.4. Развитие возможностей для законной миграции и разработка гендерно-чувствительной миграционной политики

Расширенные возможности для законной миграции помогают избежать нерегулярной миграции, которая является серьезной проблемой для всех государств региона и делает мигрантов уязвимыми ко многим рискам, включая эксплуатацию, жестокое обращение, торговлю людьми и незаконный ввоз людей.

Расширенные каналы легальной миграции могут служить мощным двигателем роста и развития как стран происхождения, так и стран назначения, а также средством улучшения экономического положения трудовых мигрантов и их семей. Кроме того, они помогают снизить уровень безработицы (и соответствующую социальную напряженность) и дают средства для выживания членам семей, остающимся в странах происхождения, в то же время способствуя укреплению рабочей силы и удовлетворению потребностей рынка труда в странах происхождения.

Гендерно-чувствительная политика и инициативы особенно важны в свете увеличения доли женщин среди трудящихся-мигрантов в регионе. Защиту трудящихся женщин-мигрантов можно усилить путем выработки более полного понимания спроса на трудовых мигрантов-женщин и видов работ и секторов, в которых они заняты, с последующим формированием каналов легальной миграции для более эффективного удовлетворения этого спроса.

Международная миграция по определению является процессом, затрагивающим два и более государств. Поскольку значительная часть трудовой миграции осуществляется в регионе Центральной Азии или через него, то региональное сотрудничество является предварительным условием эффективности любых усилий по обеспечению упорядоченной миграции, причем оно должно быть выгодным для стран происхождения и назначения, соблюдать права мигрантов и уважать их достоинство. Более эффективная гармонизация и координация

миграционной политики и практики государств может помочь обеспечить соответствие предложения рабочей силы спросу на нее на рынке труда. Разработка механизмов сотрудничества между государствами и другими заинтересованными субъектами для обмена данными о миграции и сравнения таких данных может способствовать формированию более эффективной политики и практики управления миграцией, лучше ориентированной на быстро меняющиеся реалии рынков труда. Скоординированные информационные кампании помогают опровергать часто нереалистичные ожидания потенциальных мигрантов.

5. Направление дальнейших действий / следующие шаги

Национальные консультации

В соответствии с восходящим методом, принятым для Региональной конференции по вопросам защиты беженцев и международной миграции в Центральной Азии, в каждой стране можно было бы еще раз провести национальные консультации для представления, обсуждения и дальнейшего оформления предложения о Региональной рамочной программе сотрудничества и Региональном плане действий на национальном уровне на предмет их адаптации к конкретному национальному контексту. Национальные консультации могли бы обеспечить всеобъемлющий подход с охватом всех заинтересованных субъектов, включая экспертов соответствующих правительственных ведомств, международных и региональных организаций и гражданского общества.

В долгосрочной перспективе национальные консультации могут также служить платформой для пересмотра и адаптации, в случае необходимости, Региональной рамочной программы сотрудничества и Плана действий, чтобы эти инструменты отвечали требованиям времени и реагировали на возможные новые проблемы по мере их возникновения.

Назначение национальных координаторов

Чтобы проложить путь для более организованного сотрудничества и способствовать осуществлению последующих мер и обменов на надлежащем уровне, предлагается, чтобы каждая страна Центрально-Азиатского региона назначила «национального координатора». Национальный координатор должен будет иметь достаточные полномочия для созыва национальных консультаций и координации соответствующей деятельности на национальном уровне при консультациях со всеми заинтересованными сторонами. Национальный координатор также представлял бы страну на региональных координационных совещаниях.

Региональное совещание национальных координаторов и создание региональной сети

После завершения процесса национальных консультаций предлагается созвать региональное совещание национальных координаторов с целью обобщения мнений экспертов и технических выводов, сформированных на национальном уровне, и продолжения дискуссий между партнерами на региональном уровне с соответствующим политическим влиянием. Ожидается, что итогом этого совещания станет окончательный вариант Региональной рамочной программы сотрудничества и Плана действий, а также предложения по их практическому воплощению и дальнейшим шагам.

После фактического запуска «Алматинского процесса» на основе согласованных Региональной рамочной программы сотрудничества и Регионального плана действий регулярные совещания национальных координаторов обеспечат систематический контроль по важным вопросам, необходимый для обеспечения стабильности общих усилий.

Роль УВКБ ООН и других международных и региональных организаций

УВКБ ООН готово выступить организатором и координатором работы государств и гражданского общества в процессе разработки Региональной рамочной программы сотрудничества и Плана действий. С учетом круга своих полномочий, имеющихся возможностей и ресурсов УВКБ ООН предлагает предоставить, сообразно обстоятельствам, необходимую техническую поддержку, консультации и руководство в отношении наиболее эффективного применения этих инструментов с целью содействия региональному сотрудничеству и развитию потенциала заинтересованных государств и других участников процесса в решении сложных проблем, вызванных смешанными перемещениями, с учетом требований защиты, принимая во внимание как легитимные интересы государств, так и потребности в защите перемещаемых лиц.

Международным и региональным организациям с соответствующими мандатами и опытом предлагается поддержать реализацию Региональной рамочной программы сотрудничества и Плана действий и (или) присоединиться к базовой группе поддержки «Алматинского процесса».

УВКБ ООН
Апрель 2012 г.