

МЕРОПРИЯТИЯ ООН ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В АФРИКЕ В НАЧАЛЕ XXI в.

А. С. Горбатенко¹⁾, А. В. Селиванов²⁾

¹⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, angeloko10703@gmail.com

²⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, selivanych@bsu.by

В статье показаны основные потоки беженцев в Африке, динамика количества беженцев и расходов Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) на оказание помощи беженцам. Описываются стратегии Управления, и их реализация на континенте. Показано изменение подходов международного сообщества и международных структур от вынужденной миграции к миграции в целом в том числе и Африканском континенте. Отмечено, что в начале XXI в. был дан старт развитию международного сотрудничества в сфере миграции в целом как в международном масштабе, так и в Африке.

Ключевые слова: Африка; вынужденная миграция; международное сотрудничество; Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

UNITED NATIONS MIGRATION REGULATION IN AFRICA IN THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

A. S. Gorbatenko^a, A. V. Selivanov^b

^a Belarusian State University,
4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus, angeloko10703@gmail.com

^b Belarusian State University,
4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus, selivanych@bsu.by

The article highlights the main refugee flows in Africa, the dynamics of the number of refugees and the expenditures of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in providing assistance to refugees. The strategies of the UNHCR and their implementation for the continent are described. It shows the changing of approaches of the international community and international structures from forced migration to migration in general, including the African continent. It is noted that the beginning of the twenty-first century marked the launch of international co-operation on migration in general, both internationally and in Africa.

Keywords: Africa; forced migration; international cooperation; United Nations High Commissioner for Refugees.

Африканская миграция становится одной из крупных миграционных проблем нашего времени. В XX в. ее можно было характеризовать главным образом как вынужденную, которая была обусловлена множеством факторов многовековой истории: колониализм, вмешательство третьих стран и внутренние конфликты. В последние годы к этой проблеме добавляются новые факторы, такие как изменения климата, стихийные бедствия, желание людей улучшить свое материальное положение. В результате Африка сталкивается с новыми вызовами: необходимо не толь-

ко решать проблемы, связанные с конфликтами, но и адаптироваться к новым климатическим реалиям, экономическим подходам. ООН в лице Управления Верховного комиссара по делам беженцев играет ключевую роль в оказании помощи беженцам в Африке. Однако масштабы кризиса, его динамика и шаткая геополитическая ситуация на континенте требуют постоянной адаптации стратегий и действий организации.

В связи с этим в начале XXI в. ООН все больше стала фокусироваться на комплексном подходе к вопросам миграции, который включает не только гуманитарную помощь, но и развитие, укрепление государственных институтов, а также поиск долгосрочных решений и обеспечение устойчивой гуманитарной ситуации. Стоит отметить, что не последнюю роль в стабилизации гуманитарной ситуации играли Цели развития тысячелетия (ЦРТ), принятые в 2000 г. Поскольку одним из основных направлений документа являлась борьба с нищетой и голодом, то миграционная ситуация в Африке стала основной проблемой на пути к осуществлению задуманного плана. Очевидно, что потоки мигрантов и беженцев создают дополнительную нагрузку на ресурсы принимающих стран, которые часто и без того борются с бедностью и нехваткой инфраструктуры. Таким образом, в 2000 г. перед международным сообществом возникла непростая задача: способствовать уменьшению влияния кризисов на Африканском континенте с целью повышения эффективности поставленных целей.

Цель статьи — выделить международные мероприятия ООН по регулированию миграции в начале XXI в. Хронологические рамки работы: 2001—2010 гг. Нижняя граница обусловлена началом нового века, а верхняя рамка — интенсификацией глобальных миграционных процессов, вызванных с «арабской весной».

По данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Африке (нами взят регион южнее Сахары) в 2001—2010 гг. крупные потоки беженцев направлялись из ЦАР и Судана в Чад, Уганду, Кению и Эфиопию, из Либерии в Кот-д'Ивуар, Гвинею, Сьерра-Леоне и Гану, а из ДР Конго в Руанду, Замбию, Бурунди и Танзанию. Беженцы прибывали из Кот-д'Ивуара в Либерию и Гвинею, а беженцы из Сомали искали убежище в Йемене и Кении [1—11].

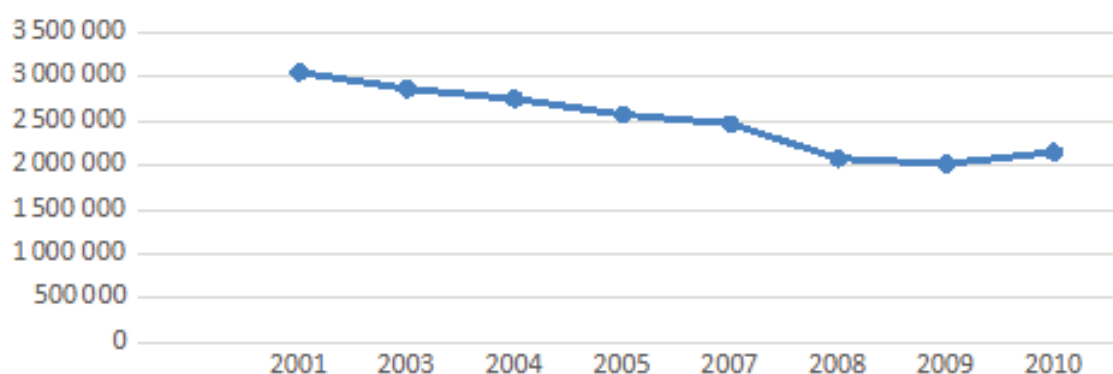


Рис. 1. Оценочное число беженцев в Африке южнее Сахары в 2001—2010 гг., млн человек.
Составлено по: [1—11]

В докладе Верховного комиссара по делам беженцев на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН отмечено, что «количество беженцев в мире является сегодня самым низким за последние 25 лет и что в 2005 г. массовый приток новых беженцев в сопредельные государства был самым низким за последние 29 лет» [6, с. 1]. Также было отмечено, что наибольшее количество лиц, ищущих убежища, принимали ЮАР и Кения [12, р. 10]. Странами происхождения наибольшего числа беженцев являлись Судан, Демократическая Республика Конго, Сомали, Ангола, Эритрея, Кения, Бурунди, Кот-д'Ивуар [1—11].

УВКБ ООН оказывала гуманитарную помощь и конкретные меры по обеспечению постконфликтной реконструкции, долгосрочных мер и программ миротворческой деятельности.

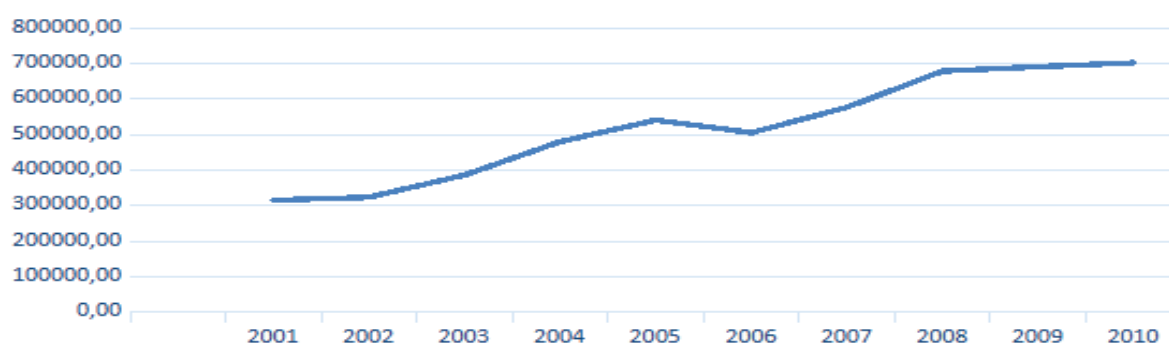


Рис. 2. Расходы УВКБ ООН на основные виды деятельности по оказанию помощи, млн дол. США.
Составлено по: [1—11]

В рассматриваемый период, УВКБ ООН значительно продвинулась в реализации долгосрочных решений для стабилизации ситуации с беженцами. Важной инициативой стала «Конвенция Плюс» (2003 г.), предложенная Верховным комиссаром. Ее приоритетными направлениями были:

- а) расширение практики переселения как механизма долгосрочного решения проблемы беженцев;
- б) усиление помощи в целях развития для создания условий по самостоятельной деятельности беженцев;
- в) четкое определение обязательств государств при вторичных перемещениях беженцев [13, с. 44].

В контексте данной инициативы в 2005 г. Управление разработало инструмент по достижению качественного международного сотрудничества по вопросам беженцев, которым стал Проект по укреплению возможностей защиты, который был реализован в Бенине, Кении, Танзании и Замбии [14, р. 218].

В 2003 г. УВКБ ООН представило комплексный подход в отношении беженцев в новом документе под названием «Основа для долговременных решений». Центральное место в этом документе занимали концепция «4Р», стратегия помощи в области развития для беженцев и стратегия развития через местную интеграцию [15, р. 3—6].

Концепция «4P» предполагала комплексное решение проблем, связанных с возвращением беженцев, и имела четыре области применения: репатриация, реинтеграция, реабилитация и реконструкция. В инициативе принимали участие африканские государства, а также ПРООН, Всемирный банк, ЮНИСЕФ и ВПП, которые были задействованы в различных областях инициативы. Концепция применялась в Эритрее и Сьерра-Леоне и способствовала интеграции беженцев в местные сообщества через оказание социальной и экономической помощи странам [15, р. 17]. Стратегия развития через местную интеграцию включала экономический, социокультурный и правовой компонент и была нацелена на принятие беженцев в жизнь местных сообществ в Либерии и Бурунди [4, с. 7].

Примером успешной реализации помощи беженцам стала Танзания, где осуществлялось оказание помощи сомалийским беженцам через создание совместных с государством предприятий [15, р. 23—26].

Стратегия помощи в области развития для беженцев была внедрена в Уганде и Замбии. Благодаря поддержке международных акторов удалось улучшить инфраструктуру, развивать сельское хозяйство, однако различия в подходах этих стран к интеграции беженцев привели к разным результатам. В Замбии из-за неравномерного распределения ресурсов, многие беженцы так и не смогли стать полноценной частью страны. В Уганде же, благодаря более широкому вовлечению беженцев в местную жизнь, интеграция прошла успешнее [5, с. 6].

В рассматриваемом десятилетии УВКБ ООН продолжало сотрудничество с региональными организациями Африки, в первую очередь с Африканским союзом по вопросам защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также содействию их интеграции в принимающие сообщества. Примером укрепления сотрудничества стало открытие представительства УВКБ ООН при Африканском союзе и Экономической комиссии для Африки [10, с. 18]. Одним из его результатов стала Кампальская конвенция, принятая в 2009 г., которая значительно расширила права африканских внутренне перемещенных лиц и распределила ответственность по защите их прав на государства [16].

Для обеспечения большей самостоятельности беженцев в 2010 г. УВКБ ООН подписало соглашение с МОТ, которое было направлено на увеличение микрофинансирования [10, с. 18].

Помимо решения проблем беженцев в рассматриваемый период значительно расширился международный диалог по проблемам миграции. ООН стало организатором площадок для обсуждения долгосрочных решений, как Женевская группа по вопросам миграции, которая появилась в 2003 г. [17, р. 24].

В том же году была создана Глобальная комиссия по международной миграции с целью всестороннего анализа международной миграции и выработки рекомендаций по ее регулированию. Комиссия имела несколько задач: инициировать диалог по вынужденной миграции, стимулировать всестороннее обсуждение вопросов миграции между государствами, экс-

пертами и другими заинтересованными сторонами и выработать конкретные рекомендации по улучшению управления миграцией на всех уровнях для создания новых систем регулирования миграционных процессов [18, с. 32]. Рекомендации Комиссии были использованы на практике в 2006 г. [17, р. 24].

В 2006 г. Женевская группа была преобразована в Группу по проблемам глобальной миграции с расширенным составом и включила представителей Департамента по экономическим и социальным вопросам, ПРООН, ЮНФПА, Всемирного банка. Группа проводила встречи для координации деятельности и улучшения слаженности действий в рамках системы ООН в решении широкого круга вопросов международной миграции [19]. Следует отметить, что в рамках данных глобальных мероприятий рассматривался и африканский вектор миграции.

Помимо упомянутых событий следует выделить создание Международной организацией по миграции форумов «Миграционный диалог для Южной Африки» (в 2000 г. совместно с Сообществом развития Юга Африки) и «Миграционный диалог для Западной Африки» (в 2001 г. совместно с Экономическим сообществом государств Западной Африки) [20; 21]. Вопросы их функционирования требуют дальнейшего изучения, особенно с учетом того, что с 2016 г. Международная организация по миграции является специализированным учреждением ООН.

Таким образом, важными аспектами решения проблем на континенте являлось привлечение финансовой помощи в разработке программ и акцент на качестве управления и индивидуальные показатели и подотчетность. Важная роль уделялась международному партнерству ООН с региональными организациями.

Безусловно, основной миграционной проблемой на африканском континенте в 2010-е гг. являлась вынужденная миграция. ООН в лице Верховного комиссара по делам беженцев в сотрудничестве с другими региональными структурами предпринимали достаточно успешные попытки ее решения. Рассматриваемый период характеризуется началом развития международного сотрудничества в сфере миграции в целом как в международном масштабе, так и на африканском континенте.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/56/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/449571> (date of access: 20.08.2024).
2. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/57/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/473855> (date of access: 20.08.2024).
3. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/58/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/501258> (date of access: 20.08.2024).
4. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/59/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/533788> (date of access: 20.08.2024).

5. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/60/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/558965> (date of access: 20.08.2024).
6. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/61/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/585475> (date of access: 20.08.2024).
7. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/62/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/610909> (date of access: 20.08.2024).
8. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/63/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/640416> (date of access: 20.08.2024).
9. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/64/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/668783> (date of access: 20.08.2024).
10. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/65/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/692011> (date of access: 20.08.2024).
11. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/66/12 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/712664> (date of access: 20.08.2024).
12. UNHCR global trends 2006: refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons // United Nations Digital Library. — URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3966507> (date of access: 20.08.2024).
13. Ежегодник Организации Объединенных Наций 2004 // Цифровая библиотека ООН. — URL: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/07/2004%2520Yearbook%2520Express--RU.pdf> (date of access: 20.08.2024).
14. Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action. — URL: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2011/en/78406> (date of access: 20.08.2024).
15. Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern // Refworld. — URL: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2003/en/35014> (date of access: 20.08.2024).
16. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa. — URL: <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa> (date of access: 20.08.2024).
17. International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System. — URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/ceb_gmg_web.pdf (date of access: 20.08.2024).
8. Тодорович, И. Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков / И. Тодорович // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 4. — С. 28—32.
19. Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы ООН и других соответствующих международных организаций // Организация Объединенных Наций. — URL: <https://www.un.org/ru/development/migration/system.shtml> (date of access: 20.08.2024).
20. Migration Dialogue for Southern Africa (MIDSA) // International Organization for Migration. — URL: <https://www.iom.int/migration-dialogue-southern-africa-midsa> (date of access: 20.08.2024).
21. Migration Dialogue for West Africa (MIDWA) // International Organization for Migration. — URL: <https://www.iom.int/migration-dialogue-west-africa-midwa> (date of access: 20.08.2024).