



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 September 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 70(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Права человека мигрантов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад, подготовленный Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо в соответствии с резолюцией 66/172 Генеральной Ассамблеи.

* A/67/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

Резюме

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 66/172, является первым докладом, представляемым Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов. В начале этого доклада содержится информация о деятельности Специального докладчика на протяжении отчетного периода.

Тематический раздел доклада посвящен воздействию изменения климата и некоторых его последствий на миграцию. В начале этого раздела Специальный докладчик анализирует некоторые из технических аспектов миграции, обусловленной изменением климата, включая вопросы, касающиеся определений, выявления мест и лиц, в наибольшей степени затрагиваемых этим явлением, и направлений, в которых перемещаются лица, оказавшиеся на положении мигрантов под воздействием изменения климата. Затем он рассматривает вопрос о том, как вопрос о миграции, обусловленной изменением климата, трактуется в международном праве, в том числе некоторые пробелы в ныне существующих категориях.

И наконец, Специальный докладчик отмечает политические обязательства в этом вопросе, которые должны будут взять на себя различные действующие лица, в том числе правительства, международное сообщество и гражданское общество. Он делает ряд выводов и вносит ряд рекомендаций, призванных послужить для государств подспорьем при разработке надлежащих мер реагирования на эту сложную проблему.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность	4
A. Взаимодействие с Советом по правам человека	5
B. Региональное тематическое исследование: управление внешними границами Европейского союза и его воздействие на права человека мигрантов	5
III. Тематический раздел: изменение климата и миграция	7
A. Введение	7
B. Реагирование системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества на проблемы миграции и изменения климата	8
C. Проблема определения: что представляет собой миграция, обусловленная изменением климата?	9
D. Международное право и миграция, обусловленная изменением климата	16
E. Взгляд вперед: политическое взаимодействие в вопросе о миграции, обусловленной изменением климата	21
F. Миграция как решение: признание возможностей миграции как механизма адаптации к глобальным экологическим изменениям	27
IV. Выводы и рекомендации	28

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым докладом, представленным Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов. Специальному докладчику было предложено представить свой доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии в ее резолюции 66/172.
2. Деятельность Специального докладчика осуществляется в соответствии с резолюцией 1999/44 Комиссии по правам человека, в которой был изначально определен его мандат. С тех пор мандат Специального докладчика продлевался — каждый раз на три года — резолюциями 2002/62 и 2005/47 Комиссии по правам человека и резолюциями 8/10 и 17/12 Совета по правам человека. На своей семнадцатой сессии Совет по правам человека назначил новым Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо (Канада), который приступил к исполнению своих обязанностей 1 августа 2011 года.

II. Деятельность

3. В рассматриваемый период Специальный докладчик принимал участие в ряде конференций и форумов, имевших непосредственное отношение к его мандату.
4. В период с 8 по 10 ноября 2011 года Специальный докладчик участвовал в организованном в Джибути Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) совещании экспертов по вопросу о беженцах и ищущих убежище лицах, терпящих бедствие на море.
5. С 29 ноября по 2 декабря 2011 года он принимал участие в «днях гражданского общества», проходивших в Женеве в рамках Глобального форума по миграции и развитию, и сопутствующих мероприятиях, приуроченных к этому событию. Он присутствовал также на десятом Координационном совещании по вопросам миграции и развития, состоявшемся в Нью-Йорке в феврале 2012 года.
6. Он принял участие в консультативном совещании экспертов по вопросу о защите прав человека на международных границах, которое было проведено в Женеве 22 и 23 марта 2012 года Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ).
7. Специальный представитель участвовал также в тематическом обсуждении проблемы насилия в отношении мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов их семей, организованном Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности на двадцать первой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, проходившей в Вене с 23 по 27 апреля 2012 года.
8. Специальный докладчик сотрудничал также с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в подготовке совместного документа, который будет представлен в день проведения Комитетом по правам ребенка общей дискуссии по правам детей в контексте международной миграции, и

примет участие в работе этого комитета 28 сентября 2012 года в день проведения общей дискуссии.

9. Специальный докладчик следил также за подготовкой к совещанию 2012 года Глобального форума по миграции и развитию, которое состоится в Маврикии в ноябре 2012 года. Он приветствует также очередной диалог высокого уровня по вопросам международной миграции и развития, который во второй раз будет организован Генеральной Ассамблеей и будет проведен в Нью-Йорке в сентябре 2013 года. Специальный докладчик внес свою лепту во вклад системы Организации Объединенных Наций в проведение этого диалога высокого уровня, особо отметив важность уделения должного внимания правам человека мигрантов. Специальный докладчик приветствует тот факт, что проблема миграции рассматривается в этих двух многосторонних форумах высокого уровня.

A. Взаимодействие с Советом по правам человека

10. В рассматриваемый период Специальный докладчик осуществил свою первую страновую поездку, посетив с этой целью Албанию, где находился с 5 по 13 декабря 2011 года. Доклад по итогам этой поездки был представлен Совету по правам человека на его двадцатой сессии в июне 2012 года (см. A/HRC/20/24/Add. 1, приложение). Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство Албании за то, что оно положительно отреагировало на его доклад.

11. На той же сессии Специальный докладчик представил Совету по правам человека свой первый тематический доклад (A/HRC/20/24). Тема этого доклада — задержание мигрантов, находящихся в стране незаконно — была выбрана с учетом усиливающейся тенденции государств использовать практику задержания и самых разнообразных последствий, которые такое задержание порождает для прав человека. Специальный докладчик благодарит все государства-члены, принявшие участие в интерактивном диалоге, и надеется на то, что его рекомендации будут приняты государствами во внимание при рассмотрении ими своих стратегий и программ, касающихся задержания мигрантов, и в частности будет учтено принципиальное положение о том, что свобода должна быть правилом, а задержание — исключением.

B. Региональное тематическое исследование: управление внешними границами Европейского союза и его воздействие на права человека мигрантов

12. В рассматриваемый период Специальный докладчик принял решение посвятить первый год действия его мандата региональному тематическому исследованию вопроса об управлении внешними границами Европейского союза, сконцентрировав внимание на Средиземноморском регионе. Специальный докладчик четко сознает тот факт, что в Европе уделяется повышенное политическое внимание проблеме миграции. Он, в частности, отметил то повышенное внимание, которое Европейский союз уделяет управлению границами в пределах Шенгенской зоны, свободной для передвижения, и последствия этого для

прав человека тех мигрантов, которые пытаются въехать на территорию Европейского союза.

13. В рамках этого исследования, проведенного в сотрудничестве с Европейским союзом и соответствующими государствами-членами, ставилась задача оценить как достигнутый прогресс, так и препятствия и вызовы, которые до сих пор сказываются на защите и поощрении прав мигрантов, при уделении особого внимания правам человека мигрантов, находящихся на территории Европейского союза незаконно. Специальный докладчик изучит директивные документы Европейского союза и текущую национальную политику в отношении визового режима и пограничного контроля, а также проанализирует способствующие мобильности важные двусторонние партнерские связи, установленные между Европейским союзом и странами, не входящими в состав Европейского союза, поскольку они сказываются на управлении границей, а также последствия установления таких связей для прав человека мигрантов. Он изучит также политику и практику в сфере управления, практические методы перехвата, в том числе на суше и на море, режимы и условия содержания под стражей, а также вопросы, касающиеся возвращения и реадмиссии.

14. С этой целью в апреле и мае 2012 года Специальный докладчик посетил Вену и Брюссель, где провел консультации с ключевыми руководителями и структурами Европейского союза, отвечающими за защиту и поощрение прав мигрантов, в том числе с европейским комиссаром по внутренним делам, Генеральным директором юстиции Европейской комиссии, Европейским парламентом, секретариатом Европейского совета, Европейской службой внешнеполитической деятельности, Агентством по основным правам и Европейским агентством по руководству оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов Европейского союза.

15. В рамках проводимого им анализа Специальный докладчик в ходе своих страновых визитов в 2012 году сконцентрирует внимание на изучении сложных проблем пограничного контроля и управления границами Европейского союза, опираясь на реальные примеры из национальной практики стран, которые он посетит. В частности, Специальный докладчик решил посетить приграничные зоны тех стран, через которые на территорию Европейского союза попадает наибольшее число мигрантов, а именно Турции и Греции, а также Туниса и Италии. В июне 2012 года он посетил Тунис и Турцию. С 1 по 8 октября он будет находиться в Италии, а с 26 ноября по 3 декабря 2012 года — в Греции.

16. Выводы и рекомендации, подготовленные по итогам этих визитов, будут представлены Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии в виде одного тематического глобального доклада о результатах миссии, к которому будут приложены материалы по конкретным странам. Специальный докладчик уделит основное внимание трудностям в деле разработки и осуществления соответствующих стратегий, а также выявлению передовых практических методов. Он подготовит также ряд рекомендаций, призванных помочь государствам — членам Европейского союза и государствам, в которых он побывает, в преодолении этих трудностей самостоятельно, а также на двусторонней или региональной основе.

III. Тематический раздел: изменение климата и миграция

A. Введение

17. Как можно ожидать, в предстоящие 50 лет в мире произойдут глубокие перемены, которые затронут природную среду и среду обитания человека. Учитывая важные последствия этих внешних изменений, Специальный докладчик отмечает, что воздействие изменения климата будет играть заметную и все возрастающую роль в контексте международной миграции. Поэтому Специальный докладчик решил посвятить тематический раздел своего доклада, представляемого Генеральной Ассамблее, влиянию изменения климата на миграцию.

18. Сотни миллионов людей, особенно во всех странах Юга, весьма уязвимы к глобальным экологическим изменениям, и эта уязвимость будет только усиливаться. Оценивая будущее нашей планеты, Межправительственная группа экспертов по изменению климата, являющаяся ведущим межправительственным органом, занимающимся этой проблемой, в своем четвертом докладе об оценке (2007 год) пришла к выводу о том, что глобальное потепление не вызывает сомнений и что главной причиной этого потепления является деятельность человека, из-за которой, весьма вероятно, в основном и произошел температурный рост в период с 1950 года.

19. Таким образом, сейчас можно с уверенностью сказать, что изменения глобальных внешних факторов являются результатом воздействия изменения климата и что воздействие изменения климата на миграцию становится все более очевидным. Вальтер Келин, бывший Представитель Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц, составил пять сценариев обусловленного климатом перемещения людей, спровоцированного соответственно i) внезапно произошедшими бедствиями, ii) медленным процессом экологической деградации, iii) подтоплением малых островных государств, iv) зонами высокого риска, установленными правительствами, и v) волнениями, серьезно подорвавшими общественный порядок, насилием или конфликтом¹.

20. Существует, в частности, вероятность того, что изменение климата приведет к увеличению частоты и повышению интенсивности экстремальных погодных явлений (например тропических штормов, наводнений, аномально высоких температур) и к усилению процессов экологической деградации (например опустынивания и эрозии почв и береговой полосы). Эти результаты изменения климата и их негативные последствия для средств к существованию, здравоохранения, продовольственной безопасности и доступа к водным ресурсам окажут сильное влияние на мобильность человека, поскольку одной из естественных мер реагирования станет миграция.

¹ Walter Kälin, "Conceptualizing Climate-Induced Displacement", in *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, pp. 81-103, Jane McAdam, ed. (Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010).

В. Реагирование системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества на проблемы миграции и изменения климата

21. Международное сообщество стало уделять столь необходимое внимание вопросу о влиянии изменения климата на характер миграции и перемещения людей, который на протяжении долгого времени оставался вне его поля зрения.

22. В рамках применения специальных процедур бывший Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте в своем заключительном докладе Совету по правам человека, подготовленном в 2011 году, отметил возрастающую роль изменения климата и его влияние на перемещение людей и рекомендовал провести исследование, посвященное воздействию экологических и климатических изменений на мобильность человека (см. A/HRC/17/33, пункты 47–62).

23. Другие мандатарии также подготовили очень актуальные доклады, посвященные этому вопросу в его связи с соответствующими мандатами; такие доклады подготовили, в частности, Специальный докладчик по правам человека внутренне перемещенных лиц (A/66/285) и Специальный докладчик по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию (A/64/255).

24. В 2009 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) представило Совету по правам человека доклад во исполнение его резолюции 7/23 по вопросу о взаимосвязи между изменением климата и правами человека. В этом докладе был раздел, содержащий подробное описание воздействия изменения климата на миграцию (см. A/HRC/10/61, пункты 55–60).

25. Каждый из этих докладов содержит важные определения, включая ключевые понятия и термины, особенно в отношении смягчения последствий и адаптации²; Специальный докладчик будет широко использовать их в настоящем докладе. Кроме того, Специальный докладчик будет использовать термин «мигрант по причинам, обусловленным изменением климата» для обозначения лиц, которые могут оказаться на положении мигрантов в связи с экологическими последствиями изменения климата.

26. Вопросом о взаимосвязи между изменением климата и экологической политикой и миграцией все активнее занимается не только УВКПЧ, но и вся система Организации Объединенных Наций. В 2006 году в результате признания того, что миграция представляет собой сложный и многогранный вопрос, требующий слаженного и скоординированного подхода со стороны международного сообщества, была создана Группа по проблемам глобальной миграции, объединяющая 18 учреждений системы Организации Объединенных Наций,

² Доклад Специального докладчика по правам человека внутренне перемещенных лиц, посвященный изменению климата и внутреннему перемещению населения (A/66/285, пункты 25–27); доклад Специального докладчика по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию, посвященный изменению климата и праву на адекватное жилье (A/64/255, пункты 51–54); и доклад УВКПЧ по вопросу о взаимосвязи между изменением климата и правами человека (A/HRC/10/61, пункты 12–15).

Всемирный банк и Международную организацию по миграции (МОМ) (см. <http://www.globalmigrationgroup.org>). Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), председательствовавшая в Группе по проблемам глобальной миграции во второй половине 2011 года, в своем заявлении уделила основное внимание взаимосвязи между изменением климата и миграцией.

27. Недавно был создан Альянс по вопросам изменения климата, окружающей среды и миграции (см. <http://www.ccema-portal.org>), в состав которого входят Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управление по координации гуманитарных вопросов, МОМ и международные неправительственные организации, занимающиеся проблемами окружающей среды.

28. Отдельные учреждения Организации Объединенных Наций также уделяют особое внимание взаимосвязи между миграцией и изменением климата. МОМ уделяет пристальное внимание этой теме и подготовила целый ряд публикаций по этому вопросу³. УВКБ также признало то огромное воздействие, которое изменение климата оказывает на его работу⁴. Кроме того, по заданию Всемирного банка недавно было проведено исследование, посвященное правам человека и изменению климата⁵.

29. На Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию («Рио+20»), состоявшейся в Бразилии 20–22 июня 2012 года, проблема миграции также была признана как имеющая непосредственное отношение к сотрудничеству в экологической сфере, в связи с чем была особо отмечена необходимость признания государствами прав мигрантов, в частности мигрантов, находящихся в уязвимом положении⁶.

30. Разумеется, Специальный докладчик признает вклад многочисленных неправительственных организаций, а также самих правительств в деятельность в этой области. По мере осуществления все новых научных и стратегических исследований непрерывно повышается уровень понимания этих вопросов. Опираясь на эту основу, Специальный докладчик продолжит изучение правозащитных аспектов миграции, связанной с изменением климата.

С. Проблема определения: что представляет собой миграция, обусловленная изменением климата?

31. Экономически обусловленную миграцию часто представляют как новую, или формирующуюся, проблему. Однако изменения в окружающей среде всегда влияли на характер миграции. Речь идет об одной из основных черт, свойственных человеку: на протяжении всей истории существования человечества люди переезжали с места на место, реагируя на изменения в окружающей их

³ Общее представление о работе МОМ по теме «Миграция и изменение климата» можно получить на сайте <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2068>.

⁴ Общее представление о работе УВКБ по теме «Миграция и изменение климата» можно получить на сайте <http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>.

⁵ World Bank, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, Washington, D.C., 2011.

⁶ См. Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию («Рио+20») (A/66/L.56, приложение, пункты 144 и 157).

среде, причем эти перемещения нередко носили сезонный характер. Однако в условиях изменения климата темпы и масштабы этого перемещения могут возрастать. Точные количественные показатели в отношении числа экологических мигрантов существенно разнятся: по разным оценкам, к 2050 году число людей, которые будут вынуждены переехать под влиянием изменения климата, составит от 50 до 250 миллионов⁷. Однако Специальный докладчик прекрасно сознает, что точное число определить нелегко. Кроме того, он признает, что статистические данные будут носить спорный характер, причем не только из-за трудностей, связанных с прогнозированием темпов повышения уровня Мирового океана и последствий этого явления для людей, но и по причине, обусловленной серьезной трудностью, заключающейся в том, что сложно выделить тех мигрантов, о которых можно сказать, что они покинули родные места исключительно под влиянием изменения климата. Так, например, трудно отделить результаты изменения климата, которые могут привести к перемещению людей, от других экономических факторов, таких как деградация земель, — факторов, которые могут быть связаны с другими видами воздействия на окружающую среду, включая последствия непрерывного увеличения численности населения планеты, которое потребляет все больший объем природных ресурсов.

32. Поэтому Специальный докладчик исходит из того понимания, что экологические изменения, обусловленные изменением климата, могут способствовать возникновению миграционных потоков, хотя экологическая миграция, как и любая другая разновидность миграции, является по своей сути сложным, многопричинным явлением, которое может быть вызвано целым рядом различных факторов. Таким образом, задача выявления людей, ставших мигрантами под влиянием изменения климата, может оказаться трудноразрешимой или даже неразрешимой, поскольку изменение климата нередко порождает целый ряд причин, обуславливающих миграцию.

33. Дополнительные трудности, связанные с выявлением лиц, ставших мигрантами под влиянием изменения климата, обусловлены тем, что изменение климата может порождать разные виды миграции. Изменение климата может порождать временные, круговые и непрерывные миграционные потоки, которые могут носить разнонаправленный или эпизодический характер. Люди могут мигрировать внутри страны или выезжать за ее пределы, перемещаться самостоятельно или организованно и согласно плану, а виды миграции могут составлять широкий диапазон — от вынужденной до добровольной миграции. Делать прогнозы всегда сложно: хотя исследования могут дать представление о том, каким образом изменение климата может повлиять на характер миграции, трудно с высокой степенью точности предсказать будущие миграционные потоки, хотя бы даже потому, что решающую роль в этом деле играет индивидуальная деятельность человека, поскольку любой процесс миграции представляет собой не просто массовое перемещение населения, но и процесс, затрагивающий судьбы отдельных людей. Кроме того, невозможно заранее узнать, насколько успешными или неуспешными окажутся будущие стратегии смягчения последствий и адаптации, включая разработку новых методов, которые могут

⁷ В работе Николаса Стерна “Stern Review on the Economics of Climate Change”, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, на стр. 77 приводится цифра в 250 миллионов, которую автор предлагает считать «консервативной» оценкой числа мигрантов, ставших таковыми под влиянием климата.

улучшить — а могут и не улучшить — положение тех, кто сильнее всех пострадал из-за изменения климата. Кроме того, невозможно предсказать влияние будущих экстремальных природных явлений, включая их частоту или силу.

34. Однако невзирая на это, а может быть, и с учетом этих концептуальных трудностей, Специальный докладчик признает необходимость проведения более скрупулезных научных, эмпирических, социологических, правовых и иных исследований в этой области. Лишь получив четкое представление о масштабах и характере экологической миграции, государства смогут разработать и согласовать общую политику в этом вопросе.

1. Выявление лиц, предрасположенных к миграции, обусловленной изменением климата

35. Хотя изменение климата может ощущаться по всему миру, не исключено, что одни лица и группы лиц подвергнутся его влиянию в большей степени, нежели другие. Что касается глобального уровня, то Межправительственная группа экспертов по изменению климата отметила «резкие различия между регионами»⁸. Развивающиеся государства, испытывающие воздействие многочисленных факторов, особенно в Африке, Азии и Океании, будут, вероятно, затронуты в наибольшей степени: жители обширных дельтовых зон малых островных развивающихся государств, низинных прибрежных районов и засушливых зон в наибольшей степени предрасположены к экологической миграции.

36. В рамках одного общества одни конкретные группы могут быть в большей степени подвержены воздействию изменения климата, нежели другие группы⁹. В особо уязвимом положении могут находиться малоимущие общины, в частности те, которые сконцентрированы в зонах повышенного риска, поскольку их источники средств к существованию могут в большей степени зависеть от окружающей среды¹⁰. Важную роль играют и другие факторы, включая индивидуальные особенности, такие как возраст, пол, материальный достаток или наличие физических недостатков¹¹. Кроме того, Специальный докладчик признает, что, как правило, люди, оказывающиеся на положении мигрантов из-за отсутствия выбора и под влиянием изменения климата, чаще других попадают в неурегулированные ситуации и вследствие этого чаще могут становиться жертвами нарушений прав человека, когда находятся на положении мигрантов.

⁸ См. публикацию Межправительственной группы экспертов по изменению климата, R.K. Pachauri and A. Reisinger, eds., *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, p. 65.

⁹ См. A/64/255 и A/HRC/10/61, пункты 42–54.

¹⁰ International Panel on Climate Change, R. K. Pachauri and A. Reisinger, eds., *Climate Change 2007, Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Intergovernmental Panel on Climate Change 2007, p. 48.

¹¹ См. A/64/255 и A/HRC/10/61, пункты 45–47; см. также справочный документ под названием “Displacement, Statelessness and Questions of Gender Equality and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, подготовленный Элис Эдвардс для представления на совместном семинаре УВКБ и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 16 и 17 июля 2009 года).

37. Важную роль играют и другие социальные факторы, в том числе применительно к группам лиц, находящихся в неблагоприятном социальном положении или социальной изоляции или испытывающих дискриминацию, таким как меньшинства или коренные народы. Эти группы часто живут в нестабильных условиях, на которых изменение климата сказывается сильнее. Кроме того, из-за нищеты такие группы зачастую менее способны предвидеть экономические изменения и реагировать на них, в результате чего возникает парадоксальная ситуация, когда наиболее уязвимые лица и группы лиц зачастую обладают наименьшими возможностями в плане миграции. В то же самое время эти группы, часто обладающие лишь ограниченной способностью участвовать в политической жизни, нередко остаются вне поля зрения властей при разработке мер по оказанию чрезвычайной помощи и в процессе ее оказания; кроме того, они испытывают острую необходимость в защите, когда такие меры разрабатываются и оказывают на них негативное влияние, что повышает степень их уязвимости. Озабоченность вызывают и вторичные последствия, связанные с тем, что в результате изменения климата пострадавшие лица переселяются в районы проживания меньшинств или на земли коренных народов без проведения надлежащих консультаций или без учета их прав. Поэтому Специальный докладчик подчеркивает необходимость обеспечения того, чтобы всем группам уделялось должное внимание в контексте реагирования на обусловленную изменением климата миграцию и чтобы наиболее уязвимым группам уделялось особое внимание, включая обеспечение их активного политического и технического участия в разработке мер реагирования.

38. Специальный докладчик сознает и тот факт, что уязвимость зависит не только от географических, социальных или экономических факторов; она может быть также обусловлена политическими обстоятельствами. Поэтому приверженность государств разработке надлежащих стратегических мер реагирования либо в целях устранения прямых последствий стихийного бедствия, либо в рамках долгосрочного планирования в связи с управлением процессом миграции, обусловленной изменением климата, может сильно повлиять на степень уязвимости членов конкретной общины к воздействию изменения климата и последствиям последующей миграции. Степень развития государства также играет важную роль в плане способности правительства противостоять экологическим изменениям, смягчать их последствия и адаптироваться к ним. Однако даже при наличии соответствующих стратегий не во всех случаях можно говорить об адекватности зримых мер адаптации. Так, например, инвестирование средств в сооружение конкретных объектов инфраструктуры может привести к тому, что большее число людей предпочтет остаться в уязвимых районах, где они могут столкнуться с повышенным риском, обусловленным непредсказуемыми последствиями будущих экологических изменений.

39. Если говорить в целом, то, как признает Специальный докладчик, во многих конкретных ситуациях, связанных с миграцией, не всегда можно будет провести четкое разграничение между уязвимостью отдельного человека, группы лиц или общины к изменению климата и социальными, экономическими и политическими обстоятельствами, в которых возникают обусловленные этим миграционные потоки. Поэтому Специальный докладчик обращает внимание государств на то, что нельзя в отрыве от общего контекста определять, кто будет затронут изменением климата и будет вынужден мигрировать. Необходимо принимать во внимание весь комплекс обстоятельств, в которых нахо-

дятся затрагиваемые лица, группы и общины, включая политический аспект. При этом необходимо, основываясь на правозащитном подходе, выяснять, почему и в какой степени определенные лица могут оказаться более уязвимыми к изменению климата, а также изучить пути обеспечения им эффективного доступа к различным механизмам облегчения положения благодаря стратегиям смягчения последствий и адаптации.

2. Выявление мест, уязвимых в плане миграции, обусловленной изменением климата

40. Миграция, обусловленная изменением климата, может иметь место практически везде. Ни одна страна не застрахована от стихийных бедствий и постепенных экологических изменений. Тем не менее очевидно, что некоторые ситуации в большей мере способствуют миграции, обусловленной изменением климата. В любом месте, где население уже сталкивается с неблагоприятными экологическими условиями, даже малейшие изменения состояния окружающей среды могут стать «последней каплей» и побудить людей к переезду.

41. Во-первых, крупные потоки экологических беженцев возникают в низколежащих прибрежных районах и обширных дельтовых зонах. Особенно это характерно для таких стран, как Бангладеш и Вьетнам, и таких районов, как дельта Нила в Египте и дельта Нигера в Нигерии. Эти районы подвержены медленному воздействию природных явлений, связанных с повышением уровня Мирового океана и изменением режима распределения осадков, и они все чаще испытывают на себе последствия стихийных бедствий, таких как ураганы, наводнения, штормовые волны, эрозия почв и их засоление.

42. Во-вторых, засушливые районы, такие как Сахель в Африке и другие подобные районы в Центральной Америке, Африке и Азии, уязвимы к повышению температуры и изменению характера осадков. Во многих местах пустыни расширяются, вследствие чего районы, где было очень мало населения, становятся непригодными для проживания. Как показывают исследования, местное население уже долгое время борется со сложными экологическими условиями, используя такие стратегии осуществления миграции, как сезонное перемещение в города (Африканский Сахель)¹² или пастбищное животноводство (Сомали)¹³. В таких обстоятельствах опустынивание провоцирует изменения в указанных стратегиях миграции.

43. В-третьих, если текущие тенденции увеличения выбросов парниковых газов сохранятся, то малые островные развивающиеся государства, расположенные в низколежащих районах, такие как Тувалу, Мальдивы и Кирибати, могут исчезнуть из-за повышения уровня Мирового океана, а их жители станут апатридами. Некоторые страны, в том числе Тувалу, уже ведут переговоры о заключении со своими соседями соглашений о переселении своих жителей¹⁴. Другие

¹² Oli Brown, "Eating the dry season: labour mobility as a coping strategy for climate change" (Geneva, International Institute for Sustainable Development, 2007). См. http://www.iisd.org/pdf/2007/com_dry_season.pdf.

¹³ Vikram Kolmannskob, "Climate change, disaster, displacement and migration: initial evidence from Africa", Research Paper No. 180 (Oslo, Norwegian Refugee Council, 2009).

¹⁴ Brad Crouch, "Tiny Tuvalu in 'save us' plea over rising seas", Adelaide, Australia, *Sunday Mail*, 5 October 2008.

государства, такие как Мальдивы, начали откладывать средства для покупки в будущем земли для своего населения¹⁵.

44. В-четвертых, ускоряется процесс изменения климата в полярных районах. Покрытая льдами поверхность Мирового океана сокращается, а вечная мерзлота тает, что приводит к ускорению эрозии, масштабным наводнениям и изменениям в условиях охоты и рыболовства. Например, на Аляске и в Канаде многие коренные общины проживают на побережье и некоторые из них уже начали переселяться¹⁶.

45. В-пятых, многие другие регионы в настоящее время страдают от внезапных и экстремальных природных явлений, и «даже страны с повышенной способностью к адаптации по-прежнему не могут противостоять изменению климата, его неустойчивости и крайним проявлениям»⁸. То, что нигде население не застраховано от этих бедствий, доказали, в частности, ураган «Катрина» в Луизиане и лесные пожары в Австралии.

3. Куда движутся потоки миграции, обусловленной изменением климата?

46. Хотя сложно с точностью предсказать, куда именно двинутся потоки миграции, обусловленной изменением климата, текущие исследования указывают на то, что это перемещение в основном будет ограничено национальными границами и что те, кто находится в наиболее уязвимом положении, в большинстве случаев не будут иметь возможности мигрировать в другие страны. Кроме того, до настоящего времени перемещения людей, обусловленные природными явлениями, были, как правило, краткосрочными, и большинство мигрантов возвращались в родные места, как только обстановка нормализовалась. Тем не менее нет гарантии, что эта тенденция сохранится, поскольку во многом ситуация будет зависеть от остроты и характера будущих климатических изменений. Кроме того, как отмечает Специальный докладчик, есть некоторые признаки расширения потоков экологических мигрантов, переселяющихся в другие страны¹⁷.

47. Но независимо от того, носит ли миграция внутренний или международный характер, в тех случаях, когда она является спонтанной и незапланированной, есть риск того, что значительное число экологических мигрантов переберется в другие места, подверженные повышенной опасности, такие как низколежащие районы или города, которые сами сталкиваются с экологической уг-

¹⁵ Andrew Revkin, "Maldives Considers Buying Dry Land if Sea Level Rises", *New York Times*, 10 November 2008; Ben Doher, "Climate Change Castaways Consider to Move to Australia", *The Sydney Morning Herald*, 7 January 2012. См. также доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц; миссия на Мальдивские Острова (A/HRC/19/54/Add.1).

¹⁶ Robin Bronen, "Forced migration of Alaskan indigenous communities due to climate change: creating a human rights response", in *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Tamer Afifi and Jill Jäger eds. (Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010), p. 87.

¹⁷ См. Shuaizhang Feng, Alan B. Krueger and Michael Oppenheimer, "Linkages among climate change, crop yields and Mexico-United States cross-border migration", *Proceedings of the National Academy of Sciences* (2010); см. также Stefan Alscher, "Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala", in *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Tamer Afifi and Jill Jäger eds. (Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010), p. 171.

розой¹⁸. Кроме того, экологические мигранты смогут перебраться не далее, чем им позволят их финансовые возможности, чаще всего в трущобы и без того перенаселенных мегаполисов, что лишь усугубит нищету¹⁹.

48. Специальный докладчик также исходит из того понимания, что способность мигрировать зависит от степени мобильности и наличия ресурсов. При этом люди, подвергшиеся воздействию изменения климата, могут столкнуться с дополнительными финансовыми трудностями. А это означает, что, по сути, у тех, кто в наибольшей степени подвержен негативному влиянию изменения климата, может оказаться меньше всего возможностей для миграции.

49. В этой связи Специальный докладчик отмечает, что в тех случаях, когда у людей ограничены возможности для миграции, существует большая вероятность того, что они окажутся «запертыми» в районах, подверженных экологическим бедствиям. Специальный докладчик особо обращает внимание международного сообщества на то, что это «запертое» население, скорее всего, создаст в стратегическом отношении такую же серьезную проблему, как и те, кто мигрирует. Одним из важных решений, когда речь идет об этом проблемном населении, может быть планируемая и хорошо организованная миграция, безусловно, с учетом соответствующих прав человека, таких как защита от принудительного выселения (см. доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень: основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I).

50. Эти варианты развития событий демонстрируют недостаточность наспех разработанных мер разового реагирования на потребности мигрантов, покинувших родные места в связи с изменением климата. Необходимы стратегии организации процесса экологической миграции, которые позволят минимизировать негативные последствия для прав человека мигрантов и не допустить того, чтобы они оказались в еще более уязвимом положении из-за миграционного процесса.

4. Определение потребностей

51. Поскольку лица, оказавшиеся на положении мигрантов из-за изменения климата, не составляют единой группы, их потребности различаются. В целом любая государственная политика в отношении миграции, обусловленной изменением климата, должна быть основана на общем принципе уважения достоинства и прав человека затрагиваемых лиц, групп и общин и учитывать их конкретные обстоятельства.

52. Специальный докладчик отмечает, что в контексте международной миграции, обусловленной изменением климата, ключевое значение имеет планирование на ранней стадии. Все затрагиваемые государства, действуя в рамках международного сотрудничества и опираясь на поддержку международных организаций, организаций гражданского общества и неправительственных орга-

¹⁸ Foresight report on migration and global environmental change (Government Office for Science, London, 2011).

¹⁹ См. общие сведения в публикации: World Bank, *Climate Change, Disaster Risk and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*, Washington, D.C., 2011; см. также A/64/255.

низаций, должны заблаговременно разрабатывать долгосрочные стратегии миграции, не ущемляя при этом свободы мигрантов и взаимодействуя с соответствующими общинами, которые, наверное, лучше всех осведомлены о своих проблемах и потребностях. Это может означать разработку, где это уместно, стратегий смягчения последствий и адаптации. Если тот или иной район может стать непригодным для проживания еще до того, как возникнет необходимость в переселении, было бы желательно поощрять временную, сезонную или постоянную миграцию отдельных лиц, которые могли бы получить новые навыки и обзавестись новыми связями в предполагаемом месте будущего обустройства, тем самым подготовившись к возможному переселению.

53. И наконец, права всех мигрантов, в том числе экологических мигрантов, вне зависимости от их статуса, должны быть официально признаны, а соответствующие международные и национальные институты должны наладить устойчивые отношения между этими лицами и принимающей их общиной и должны следить за тем, как эти отношения развиваются. Когда речь идет о временных трудящихся-мигрантах, это должно включать обеспечение им прав, равных правам местных трудящихся. Все экологические мигранты должны быть признаны в качестве неотъемлемой части принимающей общины, а государственным властям при поддержке международных организаций, организаций гражданского общества и неправительственных организаций следует осуществлять конкретные стратегии, направленные на удовлетворение их особых нужд.

D. Международное право и миграция, обусловленная изменением климата

1. Реагирование в рамках нынешнего режима обеспечения прав человека

54. Несмотря на отсутствие единого международного договора по правам человека, непосредственно касающегося экологических мигрантов, действующее право прав человека охватывает целый ряд ситуаций, учитывающих их потребности и права. Право прав человека уже содержит в себе надежные механизмы защиты лиц, ставших мигрантами по различным причинам. Однако необходимо обеспечить более согласованное и практическое применение этих норм к мигрантам, оказавшимся в таком положении из-за изменения климата, а также уделение особого внимания уязвимости мигрантов, находящихся в этой конкретной ситуации.

55. Как предусмотрено в Международном пакте о гражданских и политических правах²⁰, государство обязуется прежде всего обеспечивать гражданские и политические права «всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам <...> без какого бы то ни было различия» (статья 2). В свою очередь Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах гарантирует социальные, экономические и культурные права для всех без какой-либо дискриминации²¹. Это означает, что эти конвенции гарантируют мигрантам эти основные права, в том числе право на жизнь²² как одно

²⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.

²¹ См. резолюцию 2200А (XXI), приложение.

²² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906, art. 6.

из основных прав, включающих право на достаточный жизненный уровень и здоровье²³. В частности, Специальный докладчик отмечает, что прочно закреплённые принципы недискриминации, предусматриваемые в обоих договорах²⁴, могут потребовать от государств разработки конкретных стратегий и программ с учетом особых обстоятельств и потребностей мигрантов, вынужденных переселяться из-за изменения климата.

56. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей²⁵ четко предусматривает применение прав, указанных в Международном билле о правах человека, к конкретным ситуациям, в которых находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей. Эту Конвенцию, вступившую в силу в 2003 году, к настоящему времени ратифицировали 45 государств, и Специальный докладчик настоятельно призывает к ее скорейшей ратификации всеми остальными государствами. Кроме того, ряд конвенций, заключенных под эгидой Международной организации труда, содержат важные положения, подтверждающие права человека мигрантов²⁶.

57. Специальный докладчик далее отмечает обязанность оказывать гуманитарную помощь лицам, пострадавшим от изменения климата. Такая помощь должна быть оказана экологическим мигрантам во время их перемещения и может быть разной по форме — чрезвычайное реагирование на неожиданное бедствие или заранее спланированные мероприятия по обеспечению плавного процесса миграции либо содействие расселению. Гуманитарная помощь должна быть направлена на обеспечение самых основных прав экологических мигрантов, должна быть основана на принципах защиты прав человека и должна учитывать основополагающие принципы недискриминации, участия, расширения прав и возможностей, а также подотчетности.

58. Когда речь идет о внутреннем перемещении, то Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны также служат прочной правовой основой и подтверждают соответствующие положения юридически обязательных документов, таких как Оперативные руководящие принципы по защите людей в условиях стихийных бедствий и Рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. В этой связи Специальный докладчик ссылается на доклад Специального докладчика по правам человека внутренне перемещенных лиц (A/66/285), в котором детально проанализирована применимость этих принципов к тем, кто оказался на положении внутренне перемещенных лиц из-за изменения климата.

2. Неадекватность существующих категорий

59. Специальный докладчик отмечает тот факт, что, если не считать общих норм международного права прав человека, ряд проблем, связанных с определениями, касающимися миграции, обусловленной изменением климата, свидетельствуют об ограниченности нынешней парадигмы, в которой миграция рас-

²³ См. резолюцию 2200A (XXI), приложение, статьи 11 и 12.

²⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906, art. 2 и резолюция 2200A (XXI), приложение, статья 2.

²⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481.

²⁶ Например, Конвенция о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) (1949 год) (Конвенция МОТ № 97); Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (Конвенция МОТ № 143).

смачивается в основном в контексте международного права. В ходе политических дискуссий, как правило, противопоставляются категория добровольных экономических мигрантов, которые, согласно общему пониманию, добровольно покидают родные места по экономическим причинам в поисках лучшей жизни и к которым обычно применяются традиционные нормы, основанные на территориальном суверенитете, и категория ищущих убежища и беженцев, т.е. лиц, которые вынуждены мигрировать, спасаясь от преследований, и которые заслуживают международной защиты, включая особые гарантии, считающиеся исключениями из «обычного» режима, основанного на территориальном суверенитете.

60. Следует признать, что многие мигранты, ставшие таковыми из-за изменения климата, не попадают ни в одну из этих категорий. Многие из них отправятся в путь добровольно, пытаясь избежать надвигающейся экономической катастрофы, обусловленной изменением климата, а многие покинут родные места только тогда, когда уже станут жертвами ужасного экологического бедствия. Для третьих побудительным мотивом к переезду станет необходимость обеспечить продовольственную безопасность или надлежащий доступ к основным услугам, таким как водоснабжение и санитария, возможно в сочетании с желанием воссоединиться с живущими за границей членами семьи. Из тех, кто решится на переезд, многие окажутся в районах, также подверженных различным бедствиям. У значительного числа других людей, вероятно, не будет никаких возможностей для миграции, и они останутся в опасных районах, в связи с чем государствам необходимо будет признать, что вынужденная миграция может охватывать целый ряд ситуаций, и, возможно, скорректировать свои правила в отношении защиты таких лиц, оказания им помощи и создания возможностей для миграции.

61. Есть одна категория мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, которой легче определить место в рамках беженского права: речь идет о тех, для кого прямые последствия изменения климата оборачиваются преследованиями и провоцируют конфликты, порождаемые, в частности, борьбой за ресурсы, которая усиливает дискриминацию и нарушения прав человека. Безусловно, аспект изменения климата, связанный с безопасностью, в последние годы привлекает все большее внимание со стороны международного сообщества²⁷; при этом растет объем научных данных, показывающих, что экологические проблемы могут обусловить увеличение числа беженцев, стремящихся избежать преследований. В подобных обстоятельствах можно применять нормы международного беженского права, изложенные в Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколе (1967 год) к ней.

62. Однако Специальный докладчик исходит из того понимания, что подавляющее большинство тех, кто, как ожидается, будет мигрировать по причине изменения климата, сделают это не из-за преследований. В этой связи некоторые аналитики говорят о необходимости создания новой категории нуждающихся в защите лиц — «экологические беженцы». Специальный докладчик признает, что, когда речь идет о миграции, обусловленной изменением клима-

²⁷ См. доклад Генерального секретаря об изменении климата и его возможных последствиях для безопасности (A/64/350); см. также: http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.7535735/k.BC1/July_2011brMaintenance_of_International_Peace_and_Security_Impact_of_Climate_Change.htm.

та, существующие право и практика в отношении статуса беженца не всегда будут и, возможно, не должны применяться к большинству мигрантов. Хотя проблемы, связанные с изменением климата, могут увеличить потоки беженцев, было бы нежелательно и даже нецелесообразно расширять охват понятия «международное беженское право». Во-первых, многие из мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, как правило, не выезжают за пределы своего государства. Кроме того, в рамках понятия «беженец» не учитываются значительные различия между временной, постоянной или круговой миграцией, обусловленной изменением климата. Кроме того, можно спорить о полезности проведения различия между беженцами, вынужденными покинуть родные места из-за изменения климата, и другими беженцами. Стоит также отметить, что простое расширение категории беженского права может привести к ослаблению этой важной системы, созданной для защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. Таким образом, действующий международный режим защиты беженцев, возможно, является не самым уместным инструментом удовлетворения нужд подавляющего большинства мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата.

63. Специальный докладчик не утверждает, что это потребует автоматического пересмотра категории «беженец», хотя и отмечает, что в действующих в Африке и Латинской Америке региональных правовых документах понятие «беженец» было расширено и теперь охватывает лиц, которые спасаются бегством от «событий, серьезно нарушающих общественный порядок»²⁸, или других проявлений «широкомасштабного насилия»²⁹; такой охват может способствовать защите многих мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата. Тем не менее представляется очевидным, что упомянутые выше нормативные рамки, будучи в целом применимы к миграции, обусловленной изменением климата, не всегда могут отвечать конкретным потребностям большинства экологических мигрантов; они позволяют решить лишь часть проблем, связанных с экологической миграцией. Таким образом, если не считать международного беженского права, можно сказать, что в современном международном праве существует пробел в том, что касается защиты лиц, вынужденных мигрировать по экологическим причинам.

64. Если исходить из нынешнего толкования системы управления международной миграцией, то неприменимость международного беженского права к большинству мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, не оставляет, видимо, иного выбора, как использовать оставшуюся только одну категорию — «экономических мигрантов». Но в этой категории не отражена сложная цепь причинно-следственных связей между экологическими изменениями, потерей экономических возможностей и вынужденной миграцией³⁰. Так, например, вялотекущие природные процессы, такие как опустынивание или истощение природных ресурсов, могут вызывать усиление экономической напряженности, а это может сказаться на целом ряде экономических, социальных и культурных прав и усилить необходимость перемещения. Другие факторы, обусловленные изменением климата, также могут создавать серьезные уг-

²⁸ Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, статья 1(2).

²⁹ Картахенская декларация о беженцах, 1984 год, пункт 3.

³⁰ Специальный докладчик отмечает при этом, что эта особенность не находит отражения и во многих других категориях мигрантов.

розы правам человека, в том числе праву на жизнь и на средства к существованию; в частности, речь идет о голоде и засухе, которые зачастую ошибочно классифицируются лишь как побудительные мотивы для миграции, сами по себе не оправдывающие применения соответствующих механизмов защиты прав человека.

65. Таким образом, феномен миграции, обусловленной изменением климата, может потребовать пересмотра имеющихся категорий прав человека, применимых к мигрантам, а также разработки механизмов защиты мигрантов. Тем не менее Специальный докладчик по-прежнему считает, что особое выделение мигрантов, ставших таковыми по экологическим причинам, может быть не идеальным решением. Помимо упомянутых выше сложностей с доказательством причинно-следственных связей следует помнить о существовании множества других категорий уязвимых мигрантов, нуждающихся в защите. В этой связи Специальный докладчик призывает к разработке согласованной политики в отношении прав всех мигрантов, учитывающей то бесчисленное множество обстоятельств, которые вынуждают людей мигрировать, включая необходимость защиты прав человека, в том числе тех, чья миграция является «обусловленной» обстоятельствами или «вынужденной».

3. Потребности граждан островных государств, расположенных в низколежащих районах

66. Международному сообществу необходимо срочно обратить внимание на одну категорию мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, — мигрантов из островных государств, расположенных в низколежащих районах. Хотя маловероятно, что многие из этих государств совершенно исчезнут из-за подъема уровня Мирового океана — несмотря на сенсационные заявления об обратном, — сохраняется весьма реальная опасность того, что некоторые из этих стран станут непригодными для проживания, в первую очередь из-за нехватки пресной воды³¹.

67. В настоящий момент существующая международная правовая система, как представляется, вряд ли может предложить адекватное решение применительно к этой ситуации. В первой статье Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств предусмотрено, что государство должно обладать следующими четырьмя элементами: постоянным населением; определенной территорией; правительством; а также способностью вступать в отношения с другими государствами³². Но до сих пор остается нерешенным следующий правовой вопрос: каков будет статус государства в случае исчезновения одного из его элементов, установленных Конвенцией Монтевидео? Кроме того, хотя международное право предусматривает, что государство может прекратить свое существование при определенных обстоятельствах, таких как поглощение, слияние и добровольный или недобровольный роспуск³³, ситуация, когда территорию государства покидает его население из-за последствий изменения

³¹ Общие сведения: Jane McAdam, “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International Law*, in *Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives*, pp. 105–130, Jane McAdam ed. (Hart Publishing, Portland, Oregon, 2010).

³² Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств (1933 год), статья 1.

³³ James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford University Press, Oxford, 2007).

климата, настолько нова, что к ней, по-видимому, нельзя четко применить ни один международный правовой режим.

68. Возможно, гораздо более важным аспектом является статус населения исчезающего государства. Специальный докладчик отмечает, что по-прежнему неясно, каким образом международное право будет защищать пострадавших людей. С одной стороны, международно-правовые рамки, касающиеся безгражданства, мало чем могут помочь, поскольку соответствующая конвенция не предусматривает для апатридов автоматической возможности въезда в третье государство³⁴. С другой стороны, как было отмечено выше, необходимость покинуть свою страну из-за экологических изменений не будет достаточной для того, чтобы гарантировать таким лицам защиту в соответствии с международным беженским правом. Специальный докладчик отмечает, что, по всей вероятности, для урегулирования вопросов, касающихся перемещения пострадавшего населения, будут заключаться политические соглашения. Однако такие соглашения, как правило, заключаются в бедственных ситуациях, когда уже есть жертвы и помощь уже запоздала. Основу для защиты таких уязвимых лиц должно обеспечить международное право, иначе такая защита будет целиком зависеть от политической воли милосердных государств.

Е. Взгляд вперед: политическое взаимодействие в вопросе о миграции, обусловленной изменением климата

69. В свете проведенного выше анализа Специальный докладчик подчеркивает, что стратегии долговременной адаптации необходимо дополнить политикой, которая облегчала бы некоторые виды миграции, обусловленной изменением климата. Предотвращение или сдерживание такой миграции не поможет полностью избежать риска: на деле это может привести к ускорению обнищания населения, увеличению числа перемещенных лиц и распространению нелегальной миграции во многих ситуациях, особенно когда дело происходит в низколежащих прибрежных зонах, засушливых и горных районах, что лишь повышает вероятность миграционного кризиса в будущем. Как было отмечено в докладе-прогнозе, «бездействие, по всей видимости, обойдется дороже мер, обсуждаемых в настоящем докладе, особенно если эти меры снизят вероятность проблемной миграции. Если сейчас миграции, обусловленной изменением климата, уделить неотложное внимание при разработке политики, это позволит в будущем избежать возникновения гораздо более серьезной ситуации, сопряженной с более высокими затратами»¹⁸.

70. Для надлежащего реагирования на проблемы миграции, обусловленной изменением климата, необходимы активные действия на всех уровнях государственного управления. Кроме того, необходимо обеспечить одновременность в разработке стратегий реагирования на множественные последствия изменения климата. Краткосрочные меры реагирования могут носить преимущественно гуманитарный характер и применяться как в контексте внезапных бедствий, обусловленных климатическими факторами, так и более затяжных ситуаций, таких как хроническая нехватка продовольствия и воды и ограниченный доступ к другим основным правам. Однако эти меры должны дополняться мерами реагирования среднесрочного и долгосрочного характера. Среднесрочные ме-

³⁴ Конвенция о статусе апатридов (1954 год).

ры реагирования должны обеспечивать адаптацию на уровне общин и стран, повышение сопротивляемости групп населения, подвергающихся риску в связи с ухудшением экологической ситуации, и обеспечение эффективного использования технологий для улучшения приспособляемости к естественным изменениям окружающей среды. Необходимо также учитывать необходимость разработки соответствующих стратегий и программ. Для реализации долгосрочных стратегий необходимо обеспечить взаимодействие на международном уровне в целях ограничения выбросов парниковых газов для ограничения темпов глобального потепления.

71. С учетом комплексного характера этих необходимых мер в разделе ниже приводятся лишь некоторые ключевые соображения относительно роли, которую должны играть правительства, и подчеркивается, что при удовлетворении соответствующих потребностей одинаковую важность имеет как участие отдельных пострадавших государств, так и участие международного сообщества и гражданского общества.

1. Обязанности правительств

72. Комплексный характер различных аспектов экологических изменений и миграции требует координации действий широкого спектра государственных органов, включая органы, отвечающие за финансирование процесса адаптации; сотрудничество в целях развития; городское планирование; развитие сельских районов; кризисное урегулирование; планирование мер на случай бедствий; миграционную политику; природоохранную политику. Кроме того, необходимо будет обеспечить участие и координацию действий директивных органов различных уровней — от местного до общенационального. Важно подчеркнуть, что координация и сотрудничество между этими органами государственного управления различных уровней являются необходимым условием для того, чтобы стратегии реагирования эффективно способствовали решению этой комплексной проблемы.

73. Поскольку эта проблема затрагивает многие территории, полезно проводить различие между ситуациями, в которых находятся государства, где происходит внутренняя миграция, обусловленная изменением климата, государства происхождения, государства, принимающие международных экологических мигрантов, и все другие государства.

74. Что касается государств, в которых происходит внутренняя миграция, обусловленная изменением климата (и органов местного самоуправления в этих государствах), то им следует не допускать дискриминации в отношении мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата; эти мигранты должны обладать теми же гарантиями соблюдения своих прав, что и все остальные граждане. Государства не должны посягать на права человека мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, препятствуя их передвижению в пределах территории государства или ограничивая их свободу выбора местожительства (пункт 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). Кроме того, государства, в которых происходит внутренняя миграция, обусловленная изменением климата, обязаны принимать конкретные меры для обеспечения лицам, находящимся под их юрисдикцией, возможности осуществлять свои права. Одним из устоявшихся принципов права прав человека является то, что равенство означает не только применение одинакового

подхода в сходных ситуациях, но и, при необходимости, применение разных подходов в несхожих ситуациях. Мигранты, ставшие таковыми из-за изменения климата, находятся в более уязвимом положении вследствие отсутствия социальной структуры, возможных языковых проблем и проблем со здоровьем, возникших в результате их перемещения. Необходимо признать особые потребности мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, и обеспечить удовлетворение этих потребностей при помощи конкретных программ. Кроме того, государства должны принимать специальные меры, чтобы позволить прибывающим мигрантам по причинам, обусловленным изменением климата, оптимальным образом адаптироваться к жизни в принимающей их общине. Это касается, в частности, городского планирования: во всех случаях, когда прогнозируется быстрый и существенный рост численности населения города, необходимо обеспечить соответствующее развитие инфраструктуры, с тем чтобы все лица, как новоприбывшие, так и жившие там ранее, могли бы вести достойный образ жизни (см. доклад Специального докладчика по правам человека внутренне перемещенных лиц (A/66/285)).

75. Что касается государств происхождения международных экологических мигрантов, то важно напомнить, что государства не могут препятствовать переезду своих жителей в другое государство (пункт 2 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). Кроме того, государство ни при каких обстоятельствах не должно отказывать своему гражданину в возвращении в свою страну (пункт 4 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). В то же время на этих государствах лежит обязанность обеспечить будущим мигрантам необходимые обучение и подготовку, чтобы они могли приспособиться к жизни в новом для них обществе. В частности, государства происхождения могут применять согласованные в двустороннем порядке стратегии круговой миграции, позволяющие их жителям проходить подготовку за рубежом и облегчающие тем самым процесс миграции. Вместе с тем государства происхождения ни при каких условиях не могут принуждать жителей покидать свою страну и должны стремиться как можно дольше обеспечивать им возможности для адаптации на местах. Они должны обеспечивать защиту лиц, принявших решение не менять место проживания. При этом Специальный докладчик отмечает, что стратегии круговой миграции должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечивать соблюдение прав человека, и должны также учитывать потребности самих мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, а не только требования рынка труда, которые, по сути дела, могут обострить уязвимость мигрантов и увеличить масштабы нелегальной миграции.

76. Государства, принимающие международных экологических мигрантов, обязаны обеспечивать недискриминацию и осуществлять конкретные стратегии, направленные на обеспечение подлинного равенства экологических мигрантов и других лиц, находящихся под их юрисдикцией.

77. В вопросах, касающихся миграции, обусловленной изменением климата, важнейшую роль будет играть региональное сотрудничество. С опорой на поддержку и помощь международных организаций и международных финансовых учреждений и в рамках последовательной и согласованной региональной стратегии долговременной адаптации необходимо разрабатывать двусторонние и многосторонние соглашения, призванные облегчить в конкретных регионах миграцию, обусловленную изменением климата и тем самым снизить давление

на государства происхождения и обеспечить упорядоченное перемещение в государства назначения. Такие соглашения должны обеспечивать гарантии уважения человеческого достоинства и прав человека мигрантов, установленные в международном праве, и предусматривать активное участие местных организаций гражданского общества и международных неправительственных организаций.

78. Кроме того, важную роль в защите прав мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, могут также играть суды регионального и странового уровня. Поскольку нелегальные и находящиеся в уязвимом положении мигранты находятся за рамками местной политической системы, подавляющее большинство из них не имеет голоса на политической арене и редко решается на протест. В условиях усиления жесткой антииммиграционной политической риторики именно судебная система зачастую способна эффективнее всего защищать права мигрантов. Доступ к правосудию начинает играть ключевую роль, обеспечивая возможность наказания за нарушения прав человека и снижая степень уязвимости мигрантов.

2. Ответственность международного сообщества

79. Специальный докладчик далее отмечает, что речь идет не только о тех государствах, которые затронуты обусловленной изменением климата миграцией, будь то государства происхождения, транзита или назначения; международная ответственность за защиту прав человека иностранного населения тех государств, которые не в состоянии сами этого обеспечить, лежит на всех государствах. Уважение основных прав человека мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, необходимо рассматривать как один из базовых принципов международного сотрудничества, отражающий цели, установленные в пункте 3 статьи 1 Устава. В этом отношении существующая нормативно-правовая база прав человека предусматривает важные средства обеспечения защиты мигрантов, в том числе в рамках контрольных и нормотворческих функций правозащитных механизмов.

80. Помимо общей ответственности международного сообщества существуют и другие принципы международного права, которые могут придать более мощный стимул усилиям всех государств по защите мигрантов. В этом отношении в международном экологическом праве содержится ряд дальнейших указаний, которыми можно руководствоваться в контексте миграции, вызванной изменением климата. В 1941 году в арбитражном решении по делу о литейном заводе в Трейле было указано, что «согласно принципам международного права... ни одно государство не имеет права использовать или предоставлять разрешение использовать территорию таким образом, чтобы это причиняло ущерб посредством задымления в пределах или в направлении территории другого государства или находящихся на ней объектов собственности или лиц, когда это влечет за собой серьезные последствия и ущерб устанавливается явными и убедительными доказательствами»³⁵. За прошедшее с тех пор время принцип «нена-

³⁵ *Trial Smelter case (United States of America v. Canada) United Nations, Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, p. 965; см. также *Corfu Channel case (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1949*, p. 4, at p. 23; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons case, Advisory Opinion (1996) P.C.I.J. (Ser. A/B) No. 226 at 241; Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) at 41.*

несения ущерба» стал одной из основ международного экологического права^{36, 37, 38}. Согласно жестким критериям, установленным судом, на принцип «ненесения ущерба» можно сослаться в случае возникновения «серьезных последствий» для пострадавшего государства, если «ущерб устанавливается явными и убедительными доказательствами». Существуют сильные и убедительные аргументы, которые делают еще более очевидной причинно-следственную связь между выбросами парниковых газов, издавна производившимися странами глобального Севера, глобальным изменением окружающей среды и его последствиями, от которых страдают преимущественно страны глобального Юга. Кроме того, отдельные лица и общины начинают обращаться в национальные суды для привлечения к ответственности виновников загрязнения³⁹, что свидетельствует о том, что общество активно поддерживает идею взыскания с виновников загрязнения компенсации за причиняемый ими ущерб. Продолжая эту логику, можно призвать страны глобального Севера и другие экономически обеспеченные государства вносить свой вклад, как финансовый, так и технический, в осуществление двусторонних и многосторонних соглашений, облегчающих в конкретных регионах миграцию, обусловленную изменением климата, в рамках последовательных и согласованных региональных стратегий долговременной адаптации.

81. Принцип общей, но дифференцированной ответственности также может стать важной основой, опираясь на которую можно рассматривать причинно-следственную связь между антропогенным изменением климата и последовавшим в результате этого перемещением людей (см. пункт 1 статьи 3 и статью 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата). Будучи распределительным, этот принцип может помочь стимулировать международное сотрудничество в плане обеспечения гарантий соблюдения прав человека перемещенных лиц, по крайней мере в тех случаях, когда государство, под чьей юрисдикцией эти лица находятся, не в состоянии обеспечить достаточный уровень защиты. В то же время, будучи сдерживающим, этот принцип может побудить государства вести себя более ответственно, чтобы смягчить последствия изменения климата. Благодаря этому принципу международное сообщество уже мобилизовало существенные финансовые средства на цели адаптации, хотя в подавляющем большинстве случаев речь шла об адаптации на местах.

82. С другой стороны, инструменты «мягкого права», такие как руководящие принципы, способны формировать и поощрять нормы, основанные на правах, и принципы, основанные на ответственности, как свидетельствует пример Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Регио-

³⁶ См. пункты 8 и 9 декларативной части Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992).

³⁷ Принцип 21 Стокгольмской декларации, *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14, и исправление, глава I).

³⁸ Принцип 2 Рио-де-Жанейрской декларации, *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8, и исправления), том I, *Резолюции, принятые на Конференции*, резолюция 1, приложение I.

³⁹ *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp. et al.*, 663 F.Supp.2d 863, 2009 WL 3326113 (N.D. Cal. 2009).

нальные инициативы могут быть также разработаны в качестве первых шагов к принятию мер на международном уровне.

83. Важную роль может сыграть и добровольная финансовая или организационная поддержка, такая как международное финансирование мер по адаптации, осуществляемое по линии Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Хотя на протяжении продолжительного времени программа, основанная на Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, была направлена главным образом на повышение сопротивляемости групп населения, недавно она была расширена таким образом, чтобы предусматривать принятие «мер по углублению понимания, совершенствованию координации и активизации сотрудничества в отношении обусловленного изменением климата перемещения людей, их миграции и запланированного переселения, в зависимости от обстоятельств, на национальном, региональном и международном уровнях»⁴⁰.

84. Разумеется, дискуссии о том, должна ли международная защита мигрантов, ставших таковыми из-за изменения климата, найти отражение в новом многостороннем соглашении, продолжают. Специальный докладчик по-прежнему считает, что принятие и осуществление универсального договора достаточным количеством государств может натолкнуться, по меньшей мере, на существенные дипломатические препятствия. Однако, учитывая отсутствие такой рамочной основы, Специальный докладчик полагает, что перечисленные выше принципы должны помочь государствам разработать конкретные меры реагирования на местном, национальном и региональном уровнях в контексте нормативно-правовой базы прав человека и при поддержке международного сообщества. Специальный докладчик убежден в том, что в отсутствие конкретных правовых рамок и с учетом большого числа действующих параллельно друг другу структур, которые были бы заинтересованы в увязке миграции и изменения климата, конкретные и новаторские региональные соглашения о сотрудничестве послужат для международного сообщества основой, позволяющей согласовать скоординированный универсальный план действий.

3. Роль гражданского общества в обеспечении того, чтобы голос мигрантов был услышан

85. Нельзя оставлять гражданское общество за рамками глобального процесса управления миграцией, обусловленной изменением климата. Организации гражданского общества сыграли важную роль в привлечении внимания к проблеме миграции, обусловленной изменением климата, и сохраняют за собой ключевую роль на этапе разработки конкретных действий и программ.

86. Стратегии в отношении миграции должны, насколько это возможно, разрабатываться на местном уровне затрагиваемыми лицами и общинами при поддержке организаций гражданского общества, а решения о принудительном перемещении или запрете на миграцию не должны носить произвольного характера. Центральные правительства могут сыграть в этом ключевую роль, содействуя установлению связей между местными структурами, поощряя приня-

⁴⁰ См. Канкунские договоренности: результаты работы специальной рабочей группы по долгосрочным мерам сотрудничества согласно Конвенции, решение 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

тие решений консенсусом и выступая в качестве арбитра при урегулировании местных споров.

87. Специальный докладчик отмечает, что одной из поразительных особенностей текущей дискуссии по поводу миграции, обусловленной изменением климата, является то, что в ней не участвуют сами экологические мигранты. Отчасти это объясняется их недостаточным самосознанием: экологические мигранты редко считают себя таковыми (а многие из них просто никогда не слышали об этом понятии). Отчасти это объясняется и общим нежеланием мигрантов (особенно незаконных или находящихся в уязвимом положении мигрантов) заявлять о своих проблемах или протестовать против нарушений прав человека, жертвами которых они становятся. Весьма желательно, чтобы государства активно поддерживали создание и бесперебойное функционирование организаций, представляющих мигрантов и позволяющих им высказывать свое мнение, в том числе путем организации подготовки и создания потенциала на местном уровне. Лишь посредством такого представительства можно обеспечить всеохватный характер процессов, целью которых является разработка различных стратегических вариантов решения проблемы миграции, обусловленной изменением климата, и широкое участие в этих процессах, поскольку оно обеспечивает самое непосредственное и своевременное участие в них затрагиваемого населения.

Г. Миграция как решение: признание возможностей миграции как механизма адаптации к глобальным экологическим изменениям

88. В контексте изменения климата миграцию, как правило, рассматривают как результат неспособности к адаптации, хотя при этом нередко забывают о том, что на самом деле миграция может быть важной стратегией адаптации. В этой связи Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что миграцию следует рассматривать и как проблему, вызванную обусловленным изменением климата перемещением, и как решение этой проблемы. Действительно, миграция — это традиционный механизм приспособления, широко используемый населением всего мира с незапамятных времен для адаптации к изменениям окружающей среды. Поэтому при должном управлении ею миграция может стать одним из решений, позволяющих приспособиться к изменению климата.

89. Существует множество примеров, когда миграция оказывалась выгодной как странам происхождения, так и странам назначения. Соответствующие программы постоянной или круговой миграции способны повысить сопротивляемость любой общины, уменьшив нагрузку на местные природные ресурсы и содействуя развитию благодаря денежным переводам. Именно так издавна обстоит дело с сельскохозяйственными работниками. Можно наблюдать и «обратную миграцию», когда мигранты предыдущего поколения возвращаются в страну своего происхождения, чтобы открыть свое дело или создать центры подготовки в той области, в которой они приобрели профессиональный опыт. Несмотря на свою неоднозначность, денежные переводы могут сыграть еще одну важную роль в экономике многих стран происхождения: поток денежных переводов, более чем в три раза превосходящий поток официальной помощи в целях развития (351 млн. долл. США в 2011 году), способен поддерживать се-

мы в стране происхождения, позволяя им переживать тяжелые времена, и тем самым ограничивать миграционное давление, обеспечивая возможность создания экономических возможностей в родной стране. Поэтому определенный уровень планируемой и заблаговременной миграции отдельных лиц или групп может в конечном итоге позволить семьям и группам населения дольше оставаться на местах.

IV. Выводы и рекомендации

90. Глобальный климат уже меняется, и эти изменения продолжатся. Невозможно точно спрогнозировать последствия этих изменений, однако они, вне всякого сомнения, будут весьма масштабными и отразятся на широком спектре прав человека. В частности, изменение климата существенно скажется на характере миграции и миграционных потоках.

91. Специальный докладчик признает, что, хотя ни одно место не сможет избежать последствий изменения климата, в наиболее уязвимом положении находятся и без того хрупкие экосистемы, включая, в частности, обширные дельтовые зоны, малые островные развивающиеся государства, низколежащие прибрежные зоны, засушливые районы и полярные регионы, а также места, подверженные внезапным и экстремальным природным явлениям. Поэтому конкретные группы населения, проживающие в этих районах повышенного риска, могут пострадать сильнее, чем другие; это же грозит и общинам, в значительной степени зависящим от окружающей среды в удовлетворении своих повседневных потребностей. Вместе с тем уязвимость могут усугубить политические и социальные факторы, а определенные группы населения, такие как женщины, дети, меньшинства и коренные народы, часто оказываются особенно уязвимыми в условиях изменения климата.

92. В этом контексте государства должны совместно признать, что миграция является частью решения глобальных экологических проблем, а стратегии планируемой и поощряемой миграции являются законными механизмами решения проблем, способными помочь отдельным лицам, группам лиц и общинам справиться с уязвимостью. Кроме того, государствам следует признать, что территориальный суверенитет никогда не должен становиться непреодолимым препятствием для миграции в ситуациях, когда было установлено, что международная миграция является приемлемым механизмом решения проблем.

93. Поэтому Специальный докладчик отмечает, что для разработки соответствующих мер реагирования на потребности затрагиваемого населения будет необходимо скоординированное международное сотрудничество в вопросах миграции, обусловленной изменением климата. В целях оказания государствам помощи в деле разработки соответствующих мер реагирования Специальный докладчик вносит следующие рекомендации:

а) государствам следует сотрудничать в целях сокращения масштабов изменения климата, согласованно содействуя сдерживанию глобального потепления путем принятия на себя обязательств в отношении сокращения выбросов парниковых газов, включая установление четких целе-

вых показателей в контексте обязательств, предусмотренных Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата;

b) с учетом сложности получения надежных данных о миграции, обусловленной изменением климата, государствам, и прежде всего экономически обеспеченным государствам, необходимо более активно поддерживать исследования по проблеме миграции, обусловленной изменением климата, в том числе исследования, посвященные выработке концепции такой миграции, а также деятельность по подготовке надежных дезагрегированных статистических данных, которые позволят директивным органам на всех уровнях управления выявлять группы населения, сильнее всего подверженные риску перемещения, обусловленного изменением климата, и разрабатывать стратегии снижения степени их уязвимости;

c) при оценке и планировании программ разработки стратегий смягчения последствий и адаптации, направленных на приспособление к изменению климата, государства должны выявлять наиболее уязвимые группы населения, которые могут быть вынуждены мигрировать внутри страны или в другую страну по причинам, хотя бы отчасти связанным с изменением климата, а также тех, кто должен переехать в другое место, но не может это сделать, и определять их особые потребности;

d) государства должны оказывать поддержку организациям гражданского общества, предоставляющим таким уязвимым группам населения, включая мигрантов или потенциальных мигрантов, возможность высказать свое мнение, в целях обеспечения их конструктивного участия во всех обсуждениях, касающегося их будущего как граждан и/или мигрантов;

e) государствам следует разрабатывать и осуществлять местные и общенациональные миграционные стратегии и политику, с тем чтобы облегчать, где это необходимо, внутреннюю миграцию, обусловленную изменением климата, в том числе путем создания устойчивой, гибкой и всеохватной городской инфраструктуры, позволяющей удовлетворять потребности внутренних мигрантов. Такие стратегии и политика должны в полной мере соответствовать внутреннему законодательству стран и их обязательствам согласно международным нормам и стандартам в области прав человека, в том числе предусматривать возможность участия уязвимых групп населения в политической жизни, а также доступность для мигрантов средств правовой защиты от нарушений их прав человека;

f) государствам следует разрабатывать и осуществлять региональные миграционные стратегии и политику, с тем чтобы облегчать, где это необходимо, международную миграцию, обусловленную изменением климата, в том числе путем согласования, заключения и осуществления региональных соглашений о миграции. Такие стратегии и политика должны совместно разрабатываться всеми заинтересованными государствами региона при поддержке и помощи государств-доноров. Такие стратегии и политика должны также разрабатываться при поддержке и содействии региональных межправительственных организаций, международных организаций, международных финансовых учреждений, международных неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Такие стратегии и политика должны в полной мере соответствовать меж-

дународным и региональным рамочным документам о правах человека, в том числе предусматривать надлежащие гарантии соблюдения прав человека для всех мигрантов, возможность участия соответствующих уязвимых групп населения в принятии всех политических решений, связанных с их миграцией, а также доступность для всех мигрантов средств правовой защиты от нарушений их прав человека;

g) региональные межправительственные организации, международные организации и международные финансовые учреждения должны поддерживать, поощрять и, при необходимости, инициировать переговоры о заключении таких соглашений, обеспечивая политическое руководство, оказывая финансовую помощь и предоставляя техническую поддержку.