

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**

Азиатско-тихоокеанское региональное подготовительное совещание по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

Бангкок, 6-8 ноября 2017 года

Пункты 3 b и d предварительной повестки дня*

Тематические обсуждения ключевых вопросов в Азиатско-Тихоокеанском регионе для содействия безопасной, упорядоченной и легальной миграции:

Рассмотрение движущих факторов миграции, включая неблагоприятные последствия изменения климата, стихийных бедствий и антропогенных кризисов, посредством обеспечения защиты и помощи, устойчивого развития, искоренения нищеты, предотвращения конфликтов и их разрешения

Региональное сотрудничество и управление, касающиеся миграции во всех ее измерениях, в том числе на границах и на этапах транзита, прибытия, возвращения, повторного допуска, интеграции и реинтеграции

Миграция и изменение климата в Азиатско-Тихоокеанском регионе**Записка секретариата***Резюме*

Роль изменения климата в формировании текущих и будущих тенденций в сфере миграции наряду с правовым статусом лиц, мигрирующих в результате воздействия изменения климата, является сложной и требует детального понимания факторов, лежащих в основе миграции, в особенности уязвимости различных групп населения в отношении воздействия изменения климата и характера такого воздействия, включая быстро и медленно протекающие стихийные бедствия.

В контексте этих проблем в настоящий документ включена краткая обзорная информация о характере дифференцированного воздействия изменения климата и его связи с миграцией в Азиатско-Тихоокеанском регионе; различных видах воздействия изменения климата на миграцию; рамках, направляющих меры, принимаемые странами в ответ на изменение климата и миграцию; и о предпринимаемых в настоящее время государствами-членами усилиях по реагированию на эти проблемы.

Настоящий документ призван служить руководством для межправительственного процесса в Азиатско-Тихоокеанском регионе в интересах подготовки вклада в переговоры по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции путем освещения этих вопросов, имеющих актуальное значение, и представления рекомендаций для их рассмотрения участниками Азиатско-тихоокеанского регионального подготовительного совещания по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

* E/ESCAP/GCM/PREP/L.1.



I. Введение

1. Изменение климата представляет собой опасность, вызываемую различными причинами и взаимодействующую с другими факторами, способствующими активизации движущих факторов миграции. В том случае, если не будет принято каких-либо мер, то, согласно прогнозам, экономический рост замедлится, средства к существованию будут неуклонно уменьшаться, продовольственная безопасность будет поставлена под угрозу и будут возникать новые ловушки бедности, особенно в городских, прибрежных и зависящих от сельского хозяйства районах и во вновь появляющиеся очагах голода, многие из которых расположены в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Изменение климата уже в настоящее время оказывает заметное воздействие в Азиатско-Тихоокеанском регионе, особенно на прибрежные, речные и горные экосистемы, сельское хозяйство и аквакультуру, а также путем увеличения числа природных опасностей и стихийных бедствий со значительными региональными вариациями¹.

2. По мере того, как земля и природные экосистемы становятся менее продуктивными и пригодными для обитания, людям приходится принимать все более сложные решения о том, следует ли покидать свои дома временно или же постоянно; в некоторых случаях у людей нет какого-либо другого выбора, кроме как уезжать. В этих условиях различие между принудительным и добровольным перемещением размывается. В большинстве случаев факторы, которые влияют на то, перемещаются ли люди, куда они переезжают, какие пути они используют для этого и вернутся ли они, могут и не быть связаны с климатом и в большей степени зависят от таких аспектов, как их способность адаптироваться на месте, наличие карт существующей опасности и имеющихся рекомендаций по сокращению опасности бедствий, эффективность системы по оказанию помощи в восстановлении и варианты диверсификации источников средств к существованию на местном уровне. Независимо от того, вызывается ли международная миграция людей климатическим давлением, потоки миграции также формируются за счет неклиматических переменных, таких как доступность миграционных путей, прозрачность близлежащих границ и расстояние до них, доброжелательность принимающего населения, сетевые связи и информация, касающаяся возможностей трудовой миграции².

3. Проведенные исследования позволили выявить роль миграции в адаптации к последствиям изменения климата и окружающей среды. Международная миграция особенно важна для низменных малых островных государств, сталкивающихся с проблемой того, что в будущем вся их территория может быть затоплена водой в результате повышения уровня моря. В целом во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе экстремальные погодные явления, такие как наводнения, напрямую вызывают перемещение населения, которое в основном является внутренним и временным, но которое также

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for policymakers", in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014) (доступно по адресу www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/); Gray A. Williams and others, "Meeting the climate change challenge: pressing issues in southern China and SE Asian coastal ecosystems", *Regional Studies in Marine Science*, vol. 8, No. 3 (November 2016), pp. 373-381.

² Intergovernmental Panel on Climate Change, "Human security", in *Climate Change 2014*, p. 767; Asian Development Bank (ADB), *A Region at Risk: The Human Dimensions of Climate Change in Asia and the Pacific* (Manila, 2017) (доступно по адресу www.adb.org/sites/default/files/publication/325251/region-risk-climate-change.pdf); International Organization for Migration (IOM), *Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus in South Asia* (Dhaka, 2016); (доступно по адресу https://publications.iom.int/system/files/pdf/environmental_degradation_nexus_in_south_asia.pdf).

способствует международной миграции³. Хотя имеющиеся данные неоднозначны, снижение урожайности сельскохозяйственных культур в результате засухи, повышения температуры и чрезмерных и переменных осадков побуждает людей рассматривать миграцию как способ диверсификации средств к существованию. Миграция также помогает общинам восстанавливаться после стихийных бедствий и адаптироваться к изменению климата посредством направления трансграничных денежных переводов, развития навыков и сетевых структур⁴.

4. Вместе с тем, если нынешние тенденции будут отмечаться и далее, мигранты, по всей вероятности, будут также перемещаться в экологически уязвимые районы, расположенные вдали от них, независимо от того, будут ли они переезжать в пределах своих стран или же через границы. К числу наиболее уязвимых групп относятся лица, которые не могут перемещаться, т.е. так называемое «пойманное в ловушку» население⁵. Все возрастающее воздействие изменения климата и стихийных бедствий может также приводить к тому, что люди будут подвергаться опасным и эксплуататорским формам миграции, включая незаконный провоз людей и торговлю ими. Именно так обстоит дело в тех случаях, когда доступных и легальных путей миграции не существует сразу после стихийных бедствий, поскольку, как известно, лица, занимающиеся незаконным ввозом людей и торговлей ими, в основном ведут свою деятельность в районах, затронутых стихийными бедствиями.

5. В настоящем документе оценивается взаимосвязь между изменением климата и международной миграцией в Азиатско-Тихоокеанском регионе с использованием специализированных научных публикаций, докладов Межправительственной группы экспертов по изменению климата и специально подготовленных экспертных исследований. В нем кратко описывается то, каким образом изменение климата оказывает влияние на данный регион, разъясняются концептуальные проблемы и выявляется по крайней мере шесть сценариев воздействия изменения климата на международную миграцию. В заключительных разделах документа содержится обзорная информация о мерах, принимаемых на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях. В конце документа указываются рекомендации, призванные обеспечить поддержку людей с тем, чтобы они могли как можно дольше жить в безопасных и достойных условиях в своих общинах происхождения, чтобы решения о миграции диктовались необходимостью, а не произвольным выбором, и чтобы меры политики основывались на имеющем отношении к местным условиям понимании особенностей климатических рисков, вариантов адаптации и потенциальных путей миграции.

II. Изменение климата в Азиатско-Тихоокеанском регионе

6. Воздействие изменения климата варьируется в масштабах всего Азиатско-Тихоокеанского региона, который охватывает разнообразные топографические ландшафты тропических островов, дельт, горных районов и пустынь. В настоящее время среди всех районов мира этот регион в наибольшей степени подвергается стихийным бедствиям, в результате которых погибло более

³ United Kingdom, Government Office for Science, *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities – Final Project Report* (London, 2011) (доступно по адресу www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf); Intergovernmental Panel on Climate Change, “Human security”, in *Climate Change 2014*.

⁴ ADB, *A Region at Risk*.

⁵ Richard Black and Michael Collyer, “Populations ‘trapped’ at times of crisis”, *Forced Migration Review*, No. 45 (February 2014), pp. 52-56.

200 тыс. человек, при этом только в период с 2005 по 2014 год почти 1 млрд. человек пострадали от штормов и наводнений, а в 2010 году в результате наступления аномально жаркой погоды в Северной и Центральной Азии скончалось 56 тыс. человек⁶. Изменение климата увеличивает частоту и интенсивность этих внезапных и медленно протекающих стихийных бедствий⁷, прежде всего относящихся к:

a) расширению масштабов наводнений в прибрежных и городских районах и речных бассейнах и наводнений в результате прорыва ледниковых озер;

b) повышению уровня моря, вызывающему более сильные штормовые нагоны, половодья, засоление пресноводных источников и почв, затопление территорий, разрушение прибрежных экосистем и структур экосистемных услуг, потерю массы суши и эрозию;

c) гидрологическим изменениям в основных речных бассейнах, в которых проживает 1,5 млрд. человек (особенно в бассейнах рек Инд, Ганг, Брахмапутра, Меконг, Хуанхэ, Янцзы, Тарим, Амударья и Сырдарья)⁸;

d) смене форм осадков и изменению температур, влияющему на сельскохозяйственное производство;

e) расширению масштабов засухи, приводящей к дефициту воды и продовольствия, обострению нехватки средств к существованию и усугублению проблем недостаточного питания;

f) повышению связанных с жарой уровней заболеваемости и смертности, включая тепловой стресс на рабочих местах, оказывающий воздействие на лиц, находящихся вне стен производственных помещений, и лиц, работающих в производственных помещениях, не оснащенных системами воздушного охлаждения, особенно на фабриках;

g) изменению в распространенности и географическом распределении климатозависимых инфекционных заболеваний, включая трансмиссивные заболевания и заболевания, передаваемые через воду;

h) подкислению океанов, воздействующему на биоразнообразие, устойчивость экосистем и рыбные запасы.

7. Многие последствия будут в основном проявляться в густонаселенных городских и прибрежных районах. Половина населения Азии, т.е. около 2,4 млрд. человек, проживает в низменных прибрежных зонах и поймах⁹. В общей сложности 17 из 25 городов, которые в наибольшей степени подвержены одному уровню повышению уровня моря во всем мире, расположены в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В Бангладеш 130 млн. человек проживают в прибрежных районах, которые расположены на приблизительно 1,5 метра выше уровня моря и в которых наводнения и штормы усиливаются в результате плохого дренажа и инфраструктуры и высокого уровня бедности⁴. Эта ситуация усугубляется тенденциями, указывающими на то, что люди все чаще перемещаются в прибрежные и городские районы, а не выезжают из них. Мигранты, перемещающиеся в эти районы, как правило, имеют меньше знаний

⁶ *Disasters without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development – Asia-Pacific Disaster Report 2015* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.F.13).

⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Summary for policymakers”, “Asia” and “Small islands”, in *Climate Change 2014*. Обратите внимание на тот факт, что были проведены неадекватные исследования в отношении Северной, Центральной и Западной Азии.

⁸ ADB, *A Region at Risk*, p. 38.

⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Asia”, in *Climate Change 2014*, p. 1,347.

о рисках бедствий в новых районах, что приводит к тому, что в отличие от постоянных жителей они поселяются в более опасных местах.

8. Как ожидается, сельские районы будут также подвергаться значительному воздействию, в особенности воздействию на поставки пресной воды, продовольственную безопасность и средства к существованию, обеспечиваемые сельскохозяйственным производством и аквакультурой. Степень уязвимости в значительной степени варьируется в зависимости от климатических и неклиматических факторов. Как ожидается, в сельских районах наибольшему воздействию будут подвергаться бедные и возглавляемые женщинами домашние хозяйства, а также лица, которые имеют ограниченный доступ к земле, формальным рынкам труда, системам социального финансирования, устойчивым методам ведения сельского хозяйства, инфраструктурам и образованию¹⁰.

9. Риски, как правило, усиливаются для лиц, не охваченных системами социальной защиты или необходимой инфраструктурой и услугами, а также для лиц, имеющих ограниченный доступ к земле и качественному жилью, особенно для тех, кто проживает в затрагиваемых районах и неофициальных поселениях без гарантий владения жильем. Лица без гражданства в непропорционально высокой степени подвержены воздействию изменения климата и бедствий, поскольку они, как правило, проживают в опасных зонах, и их статус неграждан нередко ограничивает доступ к помощи¹¹. К числу других групп населения, в непропорционально высокой степени затрагиваемых этими бедствиями, относятся женщины, дети, пожилые люди, инвалиды и общины коренного населения.

10. Многие люди, такие как одинокие, женщины и лица без гражданства, будут подвергаться воздействию многочисленных факторов риска. Известно, что количество случаев насилия по признаку пола увеличивается тогда, когда ощущается нехватка продовольствия и воды. Молодежь также в непропорционально высокой степени подвержена риску, особенно в связи с тем, что зачастую они оставляют семьи для миграции с целью трудоустройства. Изменение климата также влияет на социальные и экологические детерминанты здоровья, т.е. на такие, как чистый воздух, безопасная питьевая вода, достаточное питание и безопасное жилье, и оказывает воздействие, в частности, на питание и репродуктивное здоровье.

III. Концептуализация изменения климата как движущего фактора миграции

11. Изменение климата редко выступает в качестве фактора, непосредственно вызывающего перемещение или миграцию населения. Оно усиливает последствия исходных экологических, социальных и управленческих проблем, которые влекут за собой снижение уровня устойчивости, подвергают людей повышенному риску перемещения или мотивируют их перемещаться в другие места.

12. В ответ на внезапные стихийные бедствия, такие как циклоны, которые немедленно вызывают перемещение населения, необязательно носящее постоянный характер, и медленно протекающие стихийные бедствия, такие как

¹⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for policymakers", in *Climate Change 2014*, p. 19.

¹¹ Jessie Connell, "Statelessness and environmental displacement", *Forced Migration Review*, No. 49 (May 2015), pp. 46-47.

повышение уровня моря и засуха, которые, как правило, приводят к постепенному перемещению населения или же вызывают «упреждающую» миграцию или планируемое переселение целых общин, начинают протекать самые разнообразные миграционные процессы.

13. Многие формы стихийных бедствий, которые вызывают перемещение значительного числа людей, связаны с изменением климата (см. вставку 1). Изменение климата увеличивает остроту гидрометеорологических катастроф, таких как наводнения, штормы, тепловые волны и экстремальные погодные явления, и климатологических катастроф, таких как засуха и лесные пожары¹².

Вставка 1

Сколько людей будет перемещено?

Связанное с климатом перемещение населения уже наблюдается в настоящее время. В 2016 году в результате только одних внезапных стихийных бедствий было отмечено перемещение 24,2 млн. человек: это число более чем в три раза превышает число людей, перемещенных в результате конфликтов в этом же году. Большинство из этих стихийных бедствий было связано с климатом и погодой, и две трети из общего числа перемещенных лиц проживали в Восточной Азии и Тихоокеанском субрегионе^a. Хотя этот процесс перемещения населения в основном носил временный и внутренний характер, связи между внутренним перемещением, относящимся к климату, и международной миграцией становятся все более очевидными, как это указывается ниже.

Будущие прогнозируемые показатели перемещения населения, связанного с климатом, сложно оценить в количественном отношении. В настоящее время общепризнанно, что трансграничное перемещение населения в связи с изменением климата будет постепенным и скрытым, поскольку люди, осуществляющие перемещение по климатическим причинам, нередко будут регистрироваться в национальных системах мониторинга как трудовые мигранты, если и вообще будут охватываться такими системами.

Оценки, представленные Межправительственной группой экспертов по изменению климата, предполагают, что повышение уровня моря на 2 метра без принятия каких-либо адаптационных мер приведет к значительным потерям земли к 2100 году и перемещению приблизительно 187 млн. человек, главным образом в Азии^b. По крайней мере на начальном этапе большинство лиц будет перемещаться в пределах одной страны или же одного и того же региона.

Перемещение населения из прибрежных районов уже происходит по каналам стихийной общинной миграции и начатых правительствами переселений, особенно из низменных районов, подверженных наводнениям. Правительства некоторых стран (например, Вануату, Папуа – Новой Гвинеи и Фиджи) приступили к передислокации уязвимых групп населения. Эти перемещения связаны с пагубными последствиями с точки зрения потери средств к существованию, здоровья и других форм социально-экономического и культурного воздействия. Как ожидается, трансграничное перемещение населения будет происходить постепенно, главным образом по существующим каналам, а не в контексте массового притока незаконных мигрантов. Однако сокращение возможностей для доступной, безопасной и легальной миграции повышает стремление использовать незаконные и опасные каналы миграции. Соответственно, риски, связанные с изменением климата, являются самыми высокими тогда, когда способность людей перемещаться уменьшается или является ограниченной^c.

^a Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement* (Geneva, 2017). Доступно по адресу www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf.

^b Intergovernmental Panel on Climate Change, “Human security”, in *Climate Change 2014*, p. 770 (см. примечание 1).

^c Ibid., p. 767; Richard Black and others, “Climate change: migration as adaptation”, *Nature*, vol. 478, No. 7,370 (October 2011), pp. 447-449.

¹² Vinod Thomas and Ramón López, *Global Increase in Climate-related Disasters* (Manila, ADB, 2015).

IV. Изменение климата и международная миграция

14. Согласно имеющимся данным, существует по меньшей мере шесть ключевых сценариев, в которых изменение климата и международная миграция увязаны друг с другом, не считая перемещения, связанного с стихийными бедствиями.

A. Международная миграция с целью диверсификации источников средств к существованию

15. Миграция из мест, охваченных экологическим стрессом, через международные границы обычно проявляется в очевидной форме экономической миграции, поскольку люди начинают стремиться диверсифицировать свои источники доходов в ответ на давление, оказываемое изменением климата на их средства к существованию. Указывается, что имевшие место в Бангладеш события, связанные с погодой, активизировали поток международной трудовой миграции (см. вставку 2)¹³. В Тувалу пять процентов респондентов, участвовавших в опросе домашних хозяйств, указали экологические соображения в качестве причины для миграции на международном уровне¹⁴. На Филиппинах сокращение производства риса, вызванное изменением климата в некоторых районах, непосредственно связано с увеличением международной миграции, особенно среди женщин¹⁵. Взаимосвязь между международной миграцией и повышением температуры также в статистическом отношении значима в странах, зависящих от сельского хозяйства¹⁶.

16. Денежные переводы от членов семей, работающих за границей, также, как правило, возрастают в период после бедствий и тем самым предоставляют непосредственные возможности для оказания немедленной помощи затрагиваемым общинам.

17. Как правило, большинство людей перемещаются внутри страны в крупные города в поисках работы, причем часть из них мигрирует на международном уровне, поскольку они обзаводятся новыми связями и возможностями в городских районах. В число факторов, определяющих, используют ли люди международные, а не внутренние маршруты миграции, входят такие, как наличие социальных сетей, доступ к помощи и основные услуги в местах происхождения, финансовые средства или доступ к кредитам, а также доступность к законным и незаконным каналам миграции или знакомство с ними.

18. Результаты еще одного исследования свидетельствуют о том, что штормы, наводнения, засуха, лесные пожары и экстремально высокие температуры активизируют международную миграцию среди высокообразованных людей, а

¹³ ИОМ, *Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus* (см. сноску 2).

¹⁴ Andrea Milan, Robert Oakes and Jillian Campbell, *Tuvalu: Climate Change and Migration – Relationships between Household Vulnerability, Human Mobility and Climate Change* (Bonn, United Nations University, 2016). Доступно по адресу http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5856/Online_No_18_Tuvalu_Report_161207_.pdf.

¹⁵ Flordeliza H. Bordey and others, *Linking Climate Change, Rice Yield and Migration: The Philippine Experience* (Manila, WorldFish – Economy and Environment Programme for South-East Asia, 2013). Доступно по адресу www.eepsea.org/pub/tr/2013-RR10_Bordey.pdf.

¹⁶ Ruohong Cai and others, “Climate variability and international migration: the importance of the agricultural linkage”, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 79 (September 2016), pp. 135-151.

не наиболее уязвимых¹⁷. Это обстоятельство подчеркивает согласованный вывод о том, что финансовые затраты, связанные с международной миграцией, являются препятствием для доступа тех, кто относится к беднейшим слоям населения и в наибольшей степени уязвим перед воздействием изменения климата¹⁸. Это говорит о необходимости уделять более пристальное внимание вопросу об обеспечении доступности маршрутов трудовой миграции для тех, кто в наибольшей степени уязвим перед воздействием изменения климата, в интересах того, чтобы выгоды от миграции не распределялись неравномерно и чтобы мигранты не были вынуждены использовать небезопасные и незаконные способы миграции (см. вставку 2).

19. Мигранты, затронутые изменением климата, скорее всего отправятся туда, где для них существуют или предположительно существуют возможности на рынке труда. Для Азиатско-Тихоокеанского региона чрезвычайно важны миграционные коридоры между Азией и Ближним Востоком (а иногда и в Европу), а также в Восточной и Юго-Восточной Азии, особенно в направлении Малайзии и Республики Корея. С 1990 года объем международной миграции по этим маршрутам увеличился в три раза¹⁹. Число женщин, обращающихся к трудовой миграции из стран, затронутых климатическим воздействием, таких как Бангладеш, также резко возросло, что привело к возникновению новых побудительных факторов для пока еще не выехавших потенциальных мигрантов и общин²⁰.

20. Временная миграция низкоквалифицированной рабочей силы превышает постоянную миграцию, что создает проблемы для обеспечения достойной работы и сокращения расходов на миграцию. Временная или сезонная миграция имеет потенциал для оказания помощи людям в странах, затрагиваемых климатическим стрессом, однако оказывается наиболее эффективной в тех случаях, когда она сопровождается надлежащей защитой мигрантов и их семей.

¹⁷ Linguere M. Mbaye, *Climate Change, Natural Disasters and Migration* (Bonn, IZA World of Labor, 2017). Доступно по адресу <http://wol.iza.org/uploads/articles/346/pdfs/climate-change-natural-disasters-and-migration.pdf?v=1>.

¹⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change, "Human security", in *Climate Change 2014*, p. 767 (см. сноску 1).

¹⁹ International Labour Organization (ILO), *Addressing Governance Challenges in a Changing Labour Migration Landscape* (Geneva, 2017). Доступно по адресу www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_550269.pdf.

²⁰ Bangladesh, Bureau of Manpower, Employment and Training, "Overseas employment of female workers from 1991 to 2016", December 2016. Доступно по адресу www.bmet.org.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=39.

Вставка 2

Тематическое исследование по Бангладеш, 2017 год

Исследование, проведенное в 2017 году в Бангладеш в области изменения климата и изучения районов с неблагоприятной экологической ситуацией, свидетельствует о том, что внутренняя и международная миграция активизируется в результате оказания воздействия на средства к существованию, основывающиеся на сельском хозяйстве и аквакультуре, т.е. такого воздействия, как изменчивость погоды, наводнения, чрезмерные осадки, соленостная интрузия, приводящая к засухе, и тропические циклоны. Почти 60 процентов респондентов сообщили о том, что в этой связи они мигрировали внутри страны. До 14 процентов респондентов, в зависимости от их первоначального нахождения, мигрировали за границу^a.

Большая часть лиц, мигрировавших внутри страны, направлялись в Дакку или в ближайший крупный региональный город. Потоки международной миграции были направлены в Индию и на Ближний Восток. Большинство международных мигрантов происходили из домашних хозяйств со средним и более высоким доходом и, как правило, являлись мужчинами в возрасте от 18 до 40 лет. Однако некоторые представители домашних хозяйств с более низким и средним доходом получали высокопроцентные и рискованные кредиты для поддержки международной миграции.

После кризиса в Андаманском море были изучены побудительные факторы, которыми руководствовались бедные домохозяйства, получившие такие кредиты в интересах незаконной международной миграции из Бангладеш. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, нацеливают свою деятельность на бедные домохозяйства и предлагают облегчать международные поездки без каких-либо авансовых расходов, в результате чего мигранты заключают соглашения, приводящие к их долговой кабале, и создают отчаянные ситуации для оставшихся членов семьи, усугубляя их обнищание и грозящие им опасности^b.

^a ИОМ, *Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus* (см. примечание 2).

^b ИОМ, *Community Study on the Needs of Returned Migrants Following the Andaman Sea Crisis* (Dhaka, 2017).

В. Потеря целых территорий: низколежащие малые островные государства

21. Малые островные государства будут в непропорционально большой степени затронуты ростом уровня моря. Низколежащие малые островные государства сталкиваются с перспективой полного погружения в результате повышения уровня моря. Такие страны, как Мальдивские Острова и тихоокеанские островные государства, Кирибати, Маршалловы Острова и Тувалу, уязвимы перед лицом этих воздействий, поскольку они состоят из атоллов, которые в основном расположены на высоте всего несколько метров над уровнем моря. Потеря территории делает невозможным переселение внутри страны. Одним из возможных последствий затопления водой всей территории страны является потенциальная утрата государственности²¹.

22. Как ожидается, миграция с низколежащих островов в Тихом океане в сторону других тихоокеанских стран, расположенных на более значительной высоте над уровнем моря, таких как Вануату и Фиджи, возрастет. В частности, правительство Кирибати активизировало свои усилия по разработке набора

²¹ Jane McAdam, "Building international approaches to climate change, disasters and displacement", *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 33, No. 2 (2016).

различных стратегий, включая нахождение путей упреждающей добровольной миграции, в особенности посредством трудовой миграции, а также приобретение 20 квадратных километров земли на Фиджи для потенциального переселения людей. Однако перемещение всего национального населения через национальные границы поднимает социальные, культурные и правовые проблемы, которые также обсуждаются ниже.

С. Конфликты

23. Изменение климата может также усугублять конфликты, которые побуждают людей покидать свои страны в поисках безопасности²². Хотя изменение климата вряд ли станет причиной конфликта или трансграничного перемещения людей, оно многократно увеличивает существующие угрозы и обостряет проблемы, которые дестабилизируют и так уже неустойчивые ситуации.

Д. Активизация незаконного провоза людей и торговли ими

24. После того, как в 2013 году на Филиппины обрушился тайфун «Хайян», значительно активизировалась торговля людьми в районах, которые сильно пострадали в результате этого стихийного бедствия. Лица, занимающиеся торговлей людьми, ориентировали свою деятельность на внутренне перемещенных лиц, домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, и детей, потерявших своих родителей в результате стихийного бедствия. Аналогичные тенденции наблюдались в Бангладеш после циклона «Сидр» в 2007 году и циклона «Айла» в 2009 году. Сообщалось также о том, что из Камбоджи в Таиланд осуществлялись незаконные перевозки мигрантов, которые были вынуждены покинуть свою страну в результате засухи²³.

Е. Лица, находящиеся за рубежом во время бедствий в странах происхождения

25. Те или иные лица могут находиться за пределами своей страны происхождения в тот момент, когда в ней происходят стихийные бедствия. В ходе осуществления Нансеновской инициативы было установлено не менее 50 стран, в которые в последние десятилетия прибыли люди после стихийных бедствий в их странах происхождения или которые воздержались от их возвращения домой²⁴. Стихийные бедствия могут временно ограничивать способность государств обеспечивать возвращение этих граждан, или же их возвращение может оказаться небезопасным до тех пор, пока не будут предприняты чрезвычайные и восстановительные меры. Например, после того, как в 2016 году ураган «Мэтью» обрушился на Гаити, Соединенные Штаты Америки предоставили гаитянам в Соединенных Штатах «временный защитный статус», что позволило им временно остаться в этой стране после урагана.

Ф. Мигранты, захваченные стихийными бедствиями

26. Мигранты могут также жить или работать в тех или иных странах, в которых происходят стихийные бедствия, или пересекать эти страны и испытывать на себе воздействие этих бедствий. Языковые барьеры, отсутствие

²² Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement* (см. примечание 13), p. 54.

²³ IOM, *The Climate Change-Human Trafficking Nexus* (Bangkok, 2016). Доступно по адресу http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_infosheet_climate_change_nexus.pdf.

²⁴ *Disasters and Climate Change*, vol. 1 (Geneva, 2015). Доступно по адресу www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf.

законного иммиграционного статуса, конфискация или утрата удостоверения личности или проездных документов и ограниченность сетевых связей могут влиять на доступ мигрантов к экстренной поддержке и защите. Инициатива «Мигранты, в странах, переживающих кризис» ориентирована на решение этих проблем.

V. Глобальные усилия по решению проблем изменения климата и миграции

27. В соответствии с международным правом лицам, перемещенным в результате изменения климата, стихийных бедствий и других экологических процессов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, предоставляется специальная ограниченная защита²⁶. Хотя и были проведены обсуждения вопроса о том, следует ли расширить сферу охвата Конвенции о статусе беженцев (1951 год) с тем, чтобы включить в нее нормы по защите лиц, мигрирующих по экологическим причинам, в настоящее время существует широкий консенсус в отношении отклонения этой меры. Это связано с тем, что пересмотр Конвенции о беженцах может ослабить меры по защите тех, кто спасается от преследования, и что раздельное рассмотрение мигрантов, перемещающихся по причинам, связанным с изменением климата, и мигрантов, перемещающихся по другим причинам, таким как нищета и деградация окружающей среды, носит весьма спорный характер. Кроме того, те, кому, возможно, требуется мигрировать в наибольшей степени, скорее всего, как это отмечалось выше, вообще не будут иметь необходимого для этого финансового и социального капитала²⁵. С учетом того, что права на защиту в соответствии с Конвенцией о беженцах определяются отношением того или иного лица к категории перемещенных лиц, в настоящее время неясно, каким образом следует концептуализировать понятие «неспособность покинуть свой дом» в рамках существующих подходов к защите.

28. В настоящее время вопросы о создании новых категорий защиты оставлены в стороне и обсуждаются необязательные и возглавляемые государствами инициативы по устранению коренных причин перемещения населения в результате изменения климата и стихийных бедствий. Теперь усилия сосредоточены на обеспечении включения соображений, связанных с перемещением населения, в глобальные соглашения, такие как Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, на основе таких процессов, как Нансеновская инициатива, обсуждаемая ниже. Эти инициативы имеют своей целью изучить движущие силы перемещения населения в странах происхождения с тем, чтобы стимулировать людей оставаться на месте более длительный период времени. В тех случаях, когда речь идет о перемещении населения, они наглядно демонстрируют наиболее эффективные методы оказания помощи уязвимым людям.

29. К числу ключевых проблем, которые затрагивают эти усилия, относятся такие, как необходимость рассмотрения вопроса о разнящихся между собой аспектах воздействия перемещения и миграции на тех или иных лиц, в особенности на женщин, детей, коренное население, лиц без гражданства, лиц, проживающих в неформальных поселениях и других. Поощрение ведущей роли женщин и учета гендерной проблематики и признание важности традиционных

²⁵ Roger Zetter, "Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks", Research Report (Oxford, University of Oxford Refugee Studies Centre, 2011). Доступно по адресу www.unhcr.org/4da2b6189.pdf.

знаний и подходов на уровне общин имеют решающее значение для эффективного выявления рисков, связанных со стихийными бедствиями и климатом, и разработки соответствующих мер реагирования.

30. В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, принятой в 1992 году и в настоящее время ратифицированной 197 странами, излагаются меры по оказанию помощи странам в смягчении последствий изменения климата и адаптации к нему.

31. Миграция впервые была признана в качестве стратегии адаптации участниками Рамочной конвенции в 2010 году путем принятия Канкунских рамок для адаптации, цель которых заключается в создании глобальной руководящей основы для трансграничного перемещения людей, связанного с климатом. На сегодняшний день усилия по решению проблемы миграции в рамках этой структуры не получили широкой поддержки. Однако в знак признания особого отношения государств к перемещению населения, связанному с климатом, по результатам этих переговоров была принята Нансеновская инициатива, выступающая в качестве необязательного и возглавляемого государствами процесса.

32. В Канкунских рамках для адаптации были изложены другие меры по адаптации, включая такие, как создание устойчивых социально-экономических и экологических систем, дальнейшее снижение опасности бедствий и укрепление институционального потенциала. В этой связи начали осуществляться национальные программы действий в области адаптации для наименее развитых стран, а затем национальные планы по адаптации, и в настоящее время все государства-участники вносят в Рамочную конвенцию предполагаемые и определяемые на национальном уровне вклады.

33. В соответствии с Рамочной конвенцией финансирование мер по борьбе с изменением климата в интересах поддержки действий по адаптации и предотвращению изменения климата является потенциальным средством, позволяющим учитывать соображения, касающиеся перемещения населения, на национальном и местном уровнях. Зеленый климатический фонд был создан с целью направления финансовых средств тем, кто в наибольшей степени нуждается в них. Однако для этого требуется, чтобы принимающие страны были аккредитованы: с этим связаны определенные трудности, поскольку им необходимо продемонстрировать высокий уровень финансовых, социальных и экологических гарантий для управления денежными средствами.

34. В соответствии с Парижским соглашением, принятым на двадцать первой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в 2015 году, государства обязались обеспечить, чтобы глобальное среднее повышение температуры было значительно ниже двух градусов по Цельсию по сравнению с доиндустриальными уровнями. В результате принятия Парижского соглашения была также создана Целевая группа по перемещению, которая будет разрабатывать рекомендации по предупреждению, минимизации и предотвращению перемещений, связанных с неблагоприятными последствиями изменения климата. Хотя миграция как мера по адаптации по-прежнему рассматривается в Канкунских рамках для адаптации, Целевая группа будет действовать под эгидой Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата и ориентировать свою деятельность на совершенствование понимания и экспертных знаний в отношении моделей миграции, перемещения и мобильности людей.

35. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы является не имеющим обязательной юридической силы соглашением, основывающемся на Хиогской рамочной программе действий на 2005-2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин. Она направлена на устранение движущих сил перемещения населения, связанного с климатом и стихийными бедствиями, в странах происхождения путем сведения к минимуму последствий стихийных бедствий, включая гибель людей и повреждение критически важной инфраструктуры и системы услуг. Она поощряет международное сотрудничество и направлена на увеличение числа государств, которые к 2030 году разработают национальные и местные стратегии уменьшения опасности бедствий, включая увеличение числа систем раннего предупреждения о широком круге опасных явлений и объема информации о рисках стихийных бедствий.

36. В Сендайской рамочной программе признается, что перемещение населения является одним из основных последствий стихийных бедствий и что мигранты в определенном смысле уязвимы перед лицом бедствий. Она включает мигрантов в качестве основных заинтересованных сторон в планы действий по сокращению опасности бедствий.

37. Нансеновская инициатива и Платформа по проблеме перемещения, вызванного бедствиями, объединяют подходы к уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата с целью решения проблемы перемещения с уделением особого внимания трансграничному передвижению населения. Кульминационным моментом стало принятие Программы защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, которая была одобрена 109 государствами в октябре 2015 года. В рамках процесса, возглавляемого государствами, главное внимание уделяется диалогу, основанному на серии субрегиональных консультаций и совещаний организаций гражданского общества, проведенных в период 2013-2015 годов.

38. Нансеновская инициатива не ставит своей целью создать новые категории правовой защиты для перемещенных лиц. Она предлагает набор практических средств для решения проблем перемещения на различных этапах (готовность к перемещению, защита во время перемещения и долговременные решения после перемещения). В ее рамках особое внимание уделяется необходимости более эффективного сбора данных, более широкого применения мер гуманитарной защиты и укрепления систем управления перемещением населения, связанным со стихийными бедствиями, в странах происхождения.

39. К числу примеров эффективной практики действий относятся использование моделей временной защиты, включая прием и пребывание людей, пострадавших от стихийных бедствий, и невозвращение иностранцев в страны их происхождения в тот момент, когда в них происходят бедствия. Другим видом эффективной практики действий является использование категории доступа для жителей Тихоокеанского субрегиона, введенной Новой Зеландией в 2002 году с целью установления квот для граждан некоторых тихоокеанских стран в отношении ежегодной выдачи видов на жительство, которые рассматриваются ниже. В рамках Нансеновской инициативы также признаются связи между внутренней и международной миграцией и рекомендуется осуществлять планируемое переселение людей, живущих в районах, подверженных стихийным бедствиям, только тогда, когда его избежать нельзя, и предусматривается необходимость принятия мер по защите людей от рисков обнищания, связанных с переселением. Эта инициатива также предусматривает использование подходов, основанных на традиционных

знаниях и общинах, в ходе составления карт рисков стихийных бедствий и установления пригодных вариантов эвакуации и планируемого переселения.

40. Деятельностью Платформы по проблеме перемещения, вызванного бедствиями, которая была организована в 2016 году и является преемницей Нансеновской инициативы, руководит Германия, выступающая в качестве председателя, и Бангладеш, выполняющая функции заместителя председателя. Цель деятельности этой Платформы заключается в устранении пробелов в знаниях, расширении масштабов использования эффективной практики, поощрении согласованности политики и включении соображений, касающихся мобильности людей, в проводимую политику. Она будет выполнять координирующую функцию и помогать государствам осуществлять другие инициативы, которые требуют учета миграционных соображений, особенно Сендайскую рамочную программу, и подготовку национальных планов по адаптации в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

41. Признание того, что безопасная и эффективно управляемая миграция является вкладом в процесс инклюзивного устойчивого развития, оказало влияние на Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития. Негативное воздействие вынужденного перемещения на устойчивое развитие также подчеркивается в Повестке дня на период до 2030 года. В рамках Цели 10 в области устойчивого развития, касающейся сокращения неравенства, миграция наиболее четко рассматривается в задаче 10.7, предусматривающей оказание содействия упорядоченной, безопасной, легальной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе посредством осуществления планируемой и эффективно управляемой политики в сфере миграции. Вопрос о миграции также отражен в Целях 3 (в отношении здоровья мигрантов), 4 (содействие мобильности студентов и возможностям получения образования за рубежом), 5 (женщины- и девочки-мигранты, уязвимость перед торговлей людьми и насилие по признаку пола), 8 (достойная работа для мигрантов и этичные методы найма мигрантов), 11 (мигранты в городах), 13 (в отношении уязвимых групп населения и изменения климата), 16 (торговля людьми) и 17 (партнерские отношения для предоставления услуг мигрантам).

42. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 года, негативные последствия изменения климата и стихийных бедствий признаны в качестве основных движущих сил мобильности людей и вновь подтверждены закрепленные в Повестке дня на период до 2030 года обязательства, взятые на себя главами государств в отношении решения проблем, связанных с этими движущими силами.

43. В число других глобальных инструментов и изменений входят следующие:

а) Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, которые дополняют Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата; в 2014 году МОМ и секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием подписали меморандум о взаимопонимании с целью организации сотрудничества в области взаимосвязи земельных ресурсов и миграции;

б) Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития, которая была принята в июле 2015 года и в соответствии с которой государства обязались сократить расходы,

связанные с денежными переводами, и участвовать в международном сотрудничестве для обеспечения безопасной, упорядоченной и легальной миграции в духе полного уважения прав человека и обязательств по устойчивому промышленному развитию в интересах борьбы с изменением климата;

с) Инициатива «Мигранты в странах, переживающих кризис»;

d) Программа действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь САМОА»), в которой отражены обязательства, принятые руководителями 115 малых островных развивающихся государств;

e) права человека и изменение климата получили внимание через ряд резолюций и мероприятий, в частности через Совет по правам человека и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, включая резолюцию 35/17 Совета по правам человека от 22 июня 2017 года, в которой подчеркивается роль глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в целях принятия мер по решению этих проблем;

f) соответствующие конвенции и инициативы Организации Объединенных Наций и МОТ, такие как Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и общая рекомендация № 26 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, которая касается трудящихся женщин-мигрантов и в которой предусматриваются меры по защите женщин-мигрантов, в том числе женщин, не имеющих законного статуса; Конвенция МОТ о домашних работниках, 2011 год (№ 189), и дополняющая ее рекомендация о домашних работниках, 2011 год (№ 201); общие принципы и операционные руководящие положения МОТ для справедливой системы найма на работу; руководящие принципы МОТ о доступе беженцев и других вынужденных переселенцев к рынку труда; и многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы, Конвенция о работниках-мигрантах (пересмотренная), 1949 год (№ 97), и Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (№ 143);

g) итоги совещаний Совета МОМ, включая Концепцию функционирования в условиях миграционного кризиса МОМ и Рамочную программу по регулированию миграции.

VI. Ответные меры, принимаемые в Азиатско-Тихоокеанском регионе

44. Азиатско-Тихоокеанский регион возглавляет глобальную деятельность, касающуюся изменения климата и миграции.

A. Инициативы в Тихоокеанском субрегионе

45. Правительства тихоокеанских стран совместно работают над решением связанных с климатом проблем, особенно в контексте Рамок тихоокеанского регионализма и Концепции устойчивого развития в Тихоокеанском субрегионе: «Комплексный подход к решению проблем изменения климата и опасности стихийных бедствий», которые в совокупности обеспечивают всеобъемлющий региональный путь для укрепления устойчивости к изменению климата и управления рисками стихийных бедствий, включая перемещение населения.

46. Действуя в контексте Рамок тихоокеанского регионализма, члены Секретариата Форума тихоокеанских островов определяют свой региональный подход, в том числе в области борьбы с изменением климата и обеспечения более свободного передвижения людей и товаров внутри стран и между ними.

47. В рамках Концепции устойчивого развития в Тихоокеанском субрегионе рассматриваются проблемы изменения климата и управления рисками стихийных бедствий, при этом странам Тихоокеанского субрегиона и партнерам по развитию предлагается решать проблемы мобильности людей посредством осуществления целенаправленной национальной политики и мер, включая политику планируемого перемещения и трудовой миграции населения. Кроме того, предлагается осуществлять такие меры, как повышение уровня готовности к стихийным бедствиям, реализация программ восстановления и оказания поддержки тем, кто в наибольшей степени уязвим к изменению климата.

48. В настоящее время в Тихоокеанском субрегионе осуществляется ряд национальных, двусторонних и региональных стратегий миграции. Граждане тихоокеанских государств пользуются теми или иными привилегиями при въезде в соответствующие страны, что связано с наличием исторических связей с Австралией, Новой Зеландией, Соединенными Штатами Америки и Францией. Например:

a) Гуам и Американское Самоа являются заморскими территориями Соединенных Штатов, Французская Полинезия и Новая Каледония – заморскими территориями Франции, и их жители пользуются правом на свободное перемещение и получение гражданства;

b) Острова Кука, Ниуэ и Токелау являются частью Королевства Новой Зеландии и имеют конституционные связи, позволяющие их жителям пользоваться правами на въезд в эту страну;

c) розыгрыш лотереи «Визы категории тихоокеанского доступа в Новую Зеландию» предоставляет жителям Кирибати, Тонги, Тувалу и Фиджи возможность получить вид на постоянное жительство в этой стране;

d) положения Договора о свободной ассоциации, заключенного Соединенными Штатами Америки с Федеративными Штатами Микронезии, Маршалловыми Островами и Палау, предоставляют всем гражданам этих стран возможность жить и работать в Соединенных Штатах в течение неопределенного периода времени;

e) признанная схема сезонной занятости в Новой Зеландии и программа сезонных рабочих в Австралии открыты для граждан отдельных тихоокеанских островных государств;

f) схема студенческих виз, действовавшая в период с 2006 по 2014 годы, позволила студентам из Кирибати обучаться по специальности медсестры (медбрата) в Австралии; после окончания учебного заведения они имели возможность обратиться с просьбой о предоставлении 18-месячной временной визы для выпускников: это увеличивало вероятность того, что впоследствии они смогут заручиться поддержкой работодателя и получить вид на постоянное жительство.

49. Национальная политика в области трудовой миграции Кирибати поощряет системы зарубежной занятости и защиты трудящихся, находящихся за рубежом, и, тем самым, в максимальной степени способствует их адаптации после возвращения домой²⁶. Кирибати также приобрело землю на Фиджи, на которую

²⁶ ILO, *Kiribati National Labour Migration Policy* (Geneva, 2015). Доступно по адресу www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-suva/documents/publication/wcms_431833.pdf.

можно было бы осуществлять переселение граждан, а премьер-министр Фиджи указал, что его страна может принимать граждан Кирибати и Тувалу, мигрирующих по причине изменения климата.

50. Осуществляемые в Тувалу национальная стратегия устойчивого развития на 2016-2020 годы и национальный стратегический план действий по управлению изменением климата и рисками бедствий на 2012-2016 годы содержат рекомендации, касающиеся изменения климата и миграции. В рамках национальной политики в области трудовой миграции изменение климата также определяется в качестве одной из причин, стимулирующих усилия по поиску возможностей для мобильности рабочей силы за рубежом. В рамках других национальных стратегий в Тихоокеанском субрегионе основное внимание уделяется вопросам переселения и перемещения населения. Например, на Фиджи в настоящее время завершается подготовка национальных руководящих принципов по вопросам переселения, которые подготавливались в сотрудничестве с различными государственными и негосударственными заинтересованными сторонами.

51. Вануату является одной из первых стран, которые приступили к подготовке всеобъемлющей политики в области внутреннего перемещения, вызванного стихийными бедствиями и изменением климата²⁷. В общенациональной комплексной политике управления риском бедствий и изменением климата в Федеративных Штатах Микронезии миграция также выступает в качестве одной из стратегий адаптации в том понимании, что ее потребуется контролировать в интересах обеспечения защиты соответствующих лиц.

52. В этом регионе по-прежнему существуют нерешенные проблемы. Страны Тихоокеанского субрегиона подчеркнули отсутствие единого правового документа в Тихоокеанском субрегионе, который мог бы обеспечить, чтобы в контексте изменения климата миграция являлась безопасной, упорядоченной и легальной. На совещании Секретариата Форума тихоокеанских островов и Организации Объединенных Наций, проведенном под эгидой Тихоокеанского миграционного проекта по изменению климата в 2016 году, представители правительств тихоокеанских стран подчеркнули необходимость осуществления деятельности по подготовке юридически обязательного соглашения о регулировании трансграничной мобильности населения в Тихоокеанском регионе²⁸.

В. Инициативы в Азии

53. В концепции «Видение Сообщества Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) – 2025» первоочередное внимание уделяется таким вопросам, как уменьшение опасности бедствий, реагирование на изменение климата и защита трудящихся-мигрантов.

54. Государства, подписавшие Соглашение АСЕАН по борьбе со стихийными бедствиями и реагированию на чрезвычайные ситуации, обязались уменьшить потери, возникающие в результате стихийных бедствий, путем совместного реагирования на чрезвычайные ситуации. В Соглашении о межпрофсоюзном сотрудничестве Совета профессиональных союзов АСЕАН также предлагается

²⁷ Vanuatu Daily Post, “Vanuatu prepares its population displacement policy”, 1 July 2017. Доступно по адресу http://dailypost.vu/news/vanuatu-prepares-its-population-displacement-policy/article_df1f6d0d-4c50-5ff8-82ba-f3f92c776e17.html.

²⁸ См. www.unescap.org/events/regional-meeting-climate-change-and-migration-pacific.

обеспечить достойную работу в рамках миграции рабочей силы. Важное значение имеют также Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов и проект этого документа и, кроме того, программа работы министерств труда стран – членов АСЕАН на 2016-2020 годы.

55. Азиатский диалог по вынужденной миграции, организованный в августе 2015 года, представляет собой частный неофициальный диалог, призванный обеспечить продвижение устойчивых, эффективных и достойных подходов к вынужденной миграции в регионе, и является полезным форумом для обмена передовым опытом и формирования политических соображений и региональных перспектив.

56. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, действовавшая в сотрудничестве со своими партнерами, также организовала ряд ключевых диалогов по вопросам миграции, таких как Азиатско-тихоокеанское региональное совещание по подготовке Глобального форума по миграции и развитию 2010 года и Азиатско-тихоокеанское региональное совещание по подготовке диалога высокого уровня Генеральной Ассамблеи по международной миграции и развитию 2013 года.

С. Региональные диалоги и процессы

57. Цель азиатско-тихоокеанских региональных консультационных процессов, таких как Диалог Абу-Даби, Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности и Процесс Коломбо, заключается в оказании содействия законной миграции и сокращению масштабов незаконных перевозок с уделением особого внимания защите трудящихся-мигрантов. Одним из примеров этого является Дакская декларация стран-участниц Процесса Коломбо. В этих процессах изменение климата и миграция не занимали центральное место, хотя региональные консультативные процессы действительно являются форумом для будущего диалога и сотрудничества.

Д. Двусторонние соглашения и меморандумы о взаимопонимании по вопросам трудовых отношений в Азии

58. Многие двусторонние соглашения и меморандумы о взаимопонимании по вопросам трудовых отношений имеют потенциал для стимулирования процесса управления перемещением населения, связанным с климатом. Филиппины заключили соглашения с 21 страной назначения. Процесс миграции рабочей силы в Республике Корея регулируется меморандумами о взаимопонимании со странами происхождения, включая такие страны, как Бангладеш, Вьетнам, Индонезия, Китай, Непал, Пакистан, Таиланд, Филиппины и Шри-Ланка²⁹.

59. В Бангладеш, на Мальдивских Островах и в Непале были также разработаны национальные меры и политика в области миграции, возникающей в связи с изменением климата, в форме типовых национальных планов, хотя они пока еще и не были приняты.

²⁹ Graziano Battistella, "Labour migration in Asia and the role of bilateral migration agreements", in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration* (London, Palgrave Macmillan UK, 2015), pp. 299-324.

Е. Гендерные вопросы, миграция и изменение климата в Азиатско-Тихоокеанском регионе

60. Особые риски и проблемы, с которыми сталкиваются женщины, мужчины, мальчики и девочки, должны быть учтены в процессе управления миграцией, связанной с климатом, в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Например, схемы мобильности рабочей силы в Тихоокеанском субрегионе предусматривают неравное участие мужчин и женщин. В число 9 869 тихоокеанских трудящихся, участвовавших в признанной схеме сезонной занятости в Новой Зеландии и программе сезонных рабочих в Австралии (см. выше) в 2013-2014 годах, входили лишь 1 138 женщин (11,5 процента)³⁰. Такие схемы все чаще становятся одним из возможных вариантов адаптации к изменению климата; однако без обеспечения более равного участия по признаку пола женщины могут быть лишены возможностей диверсифицировать свои средства к существованию в контексте изменения климата.

61. Необходимо также обеспечить, чтобы расширение прав и возможностей женщин и девочек являлось основным компонентом стратегий адаптации к изменению климата и уменьшения риска бедствий. Поощрение гендерного равенства требует признания того, что женщины и дети подвергаются непропорционально высокому воздействию стихийных бедствий. Имеющиеся данные с разбивкой по признаку пола свидетельствуют о том, что женщины составляли самую большую долю лиц, погибших в ходе стихийных бедствий в Бангладеш, Индии, Индонезии, Мьянме и Непале в период 1991-2015 годов³¹. Кроме того, женщины испытывают на себе такие вторичные последствия, как сексуальное и гендерное насилие и торговля людьми.

62. Женщины должны иметь права и возможности играть ведущую роль в разработке и осуществлении мероприятий по адаптации к изменению климата и уменьшению опасности бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе на всех уровнях. Кроме того, сбор точных данных, дезаггегированных по признаку пола и возраста, имеет решающее значение для обеспечения понимания гендерных последствий изменения климата и миграции и разработки эффективных ответных мер.

VII. Выводы и рекомендации

63. Усилия по решению проблем миграции, связанной с изменением климата, должны быть ориентированы на борьбу с ее основными движущими силами и предоставление защиты мигрирующим лицам. Что касается общин происхождения, то приоритетное внимание должно быть уделено участию в коллективном составлении карт различных факторов риска, разработке кодексов и схем соблюдения установленных требований, переходу к инклюзивной и устойчивой экономике и учету соображений мобильности в процессе планирования адаптации и уменьшения опасности стихийных бедствий на всех уровнях – от регионального до местного. Необходимо также расширить доступ к основным услугам, образованию, системам здравоохранения, устойчивым

³⁰ Rochelle Ball and others, "Pacific labour mobility: removing the gender blinkers", In Brief, No. 2015/51 (Canberra, Australian National University, 2015). Доступно по адресу http://ssgm.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2016-07/ib2015.51_ball_bailey_haley_and_keen.pdf.

³¹ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Action Not Words. Confronting Gender Inequality through Climate Change Action and Disaster Risk Reduction in Asia – An Overview of Progress in Asia with Evidence from Bangladesh, Cambodia and Viet Nam* (Bangkok, 2016). Доступно по адресу www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2017/04/ccdr_130317-s.pdf?la=en&vs=5239.

источникам средств к существованию и достойной работе и укрепить права собственности и пользования землей в интересах сокращения стимулов, вызывающих перемещение населения.

64. После того, как началось перемещение населения, правительства всех стран должны принять эффективные практические меры по его защите, например такие меры, которые определены в Программе защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата. Крайне важно сократить расходы, связанные с миграцией, и укрепить системы защиты и варианты миграции рабочей силы с учетом того, что многие мигранты, покидающие свои общины по причинам, связанным с климатом, будут перемещаться в качестве трудовых мигрантов.

65. Подход, основанный на правах человека и отражающий конкретные риски и проблемы, с которыми сталкиваются женщины, мужчины, мальчики и девочки, инвалиды, общины коренных народов, лица без гражданства и другие уязвимые группы населения, должен подкреплять ответные меры, принимаемые на всех уровнях.

66. В нижеследующих пунктах приводится список предложений. Сначала определяются общие меры и приоритеты высокого уровня для государств, а затем рассматриваются меры, которые могли бы принять страны происхождения, транзита и назначения, в том понимании, что эти группы часто перекрываются.

Общие меры для всех сторон

67. Государства-участники могли бы рассмотреть возможность принятия следующих мер:

а) уделять приоритетное внимание таким правовым документам, как Повестка дня на период до 2030 года, Сендайская рамочная программа, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Парижское соглашение, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенция о биологическом разнообразии, и оказывать поддержку развивающимся странам, которые в значительной степени подвержены изменению климата и стихийным бедствиям;

б) осуществлять Программу защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата и Платформу по проблеме перемещения, вызванного бедствиями, решения Целевой группы по перемещению, созданной в контексте Рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Инициативу «Мигранты в странах, переживающих кризис», Аддис-Аббебскую программу действий, включая развитие диалога между странами происхождения и назначения по вопросам миграции, связанной с климатом, укрепление законных миграционных путей, расширение визовых вариантов, предоставление временной защиты, рассмотрение вариантов сезонной или круговой трудовой миграции и постоянной миграции, увеличение квот на гуманитарные визы и активизации схем мобильности студентов и воссоединения семей;

с) обеспечить, чтобы вопросы об изменении климата и миграции рассматривались на таких форумах, как Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности, Процесс Коломбо, Диалог Абу-Даби, Азиатский диалог по вынужденной миграции, Конвенция АСЕАН о борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми, и глобальные договоры;

- d) вести борьбу с торговлей людьми и другими видами эксплуатации, связанными с миграцией, с уделением особого внимания ситуациям, возникающим после стихийных бедствий и в контексте уязвимости к климату;
- e) укреплять двусторонние и региональные соглашения по вопросам трудовых отношений и партнерские отношения с частным сектором, которые обеспечивают включение целей, касающихся управления безопасной и легальной миграцией и достойной работы, в общие программы действий;
- f) укреплять базу фактических данных, на основе которой следует разрабатывать ответные меры, зависящие от конкретного контекста, путем:
 - i) наращивания потенциала во всех странах с целью сбора дезагрегированных данных о рисках, прогнозируемом воздействии и структурах внутренней и международной миграции;
 - ii) согласования методологии сбора данных и разработки комплексных региональных систем сбора данных.

68. Страны происхождения могли бы рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- a) получить аккредитацию в многосторонних фондах, таких как Зеленый климатический фонд, и включить соображения, касающиеся мобильности населения, в проекты, финансируемые этими фондами;
- b) разработать долгосрочные решения в соответствии с Нансеновской инициативой для внутренне перемещенного населения или лиц, которым грозит опасность перемещения, т.е. такие решения, которые:
 - i) предоставляют варианты эффективно спланированного внутреннего переселения, которое ориентировано на защиту соответствующих лиц и на общины и позволяет удовлетворить самые различные потребности в восстановлении, связанные с такими вопросами, как охрана здоровья, образование, инфраструктура, средства к существованию и безопасность землепользования;
 - ii) содействуют возвращению и реинтеграции перемещенного населения после стихийных бедствий и интеграции в тех местах, в которых соответствующие лица искали убежища или в которые они, когда это было необходимо, были эвакуированы, в консультации с принимающими общинами;
 - iii) позволяют укреплять процесс управления внутренней миграцией и разрабатывать долгосрочные сценарии для лиц, проживающих в неформальных поселениях, и лиц без гражданства;
- c) разработать комплексные региональные рамки и национальные, субнациональные и местные планы по включению соображений, касающихся мобильности, в процесс уменьшения опасности бедствий и адаптации к ним, т.е. такие рамки и планы, которые предусматривают:
 - i) создание центров реагирования на чрезвычайные ситуации и координационных структур (таких как кластерные системы и системы раннего предупреждения, которые часто контролируются);
 - ii) поощрение планирования землепользования, устойчивого к стихийным бедствиям и изменению климата, включая составление карт различных факторов риска и проведение комплексных оценок уязвимости с помощью коллективных методов для обеспечения того, чтобы данные о различных факторах риска подкрепляли инфраструктуру и процесс сельского и городского планирования;

- iii) укрепление устойчивых к стихийным бедствиям строительных норм и стандартов, а также устойчивой к изменению климата и стихийным бедствиям важнейшей инфраструктуры и услуг (например, услуг в области водоснабжения, здравоохранения, образования, энергетики, биомассы, управления отходами, продовольствия и телекоммуникаций);
- d) прививать общинам соответствующие навыки и предоставить им соответствующие возможности для адаптации к изменяющимся условиям, включая:
 - i) составление карт и защиту традиционных знаний и культурного наследия, в особенности общин коренных народов и тех, кто нуждается в переезде, спасаясь от грозящих опасностей;
 - ii) интеграцию местных знаний об опасностях и ответных мер в процесс планирования сокращения опасности стихийных бедствий и адаптации к ним;
 - iii) поощрение диверсификации средств к существованию и социальной защиты путем расширения возможностей для безопасной и легальной трудовой миграции, например таких возможностей, как использование «новых продуктов» безопасной и достойной трудовой миграции и схем выдачи различных видов виз и страхования с целью оказания помощи уязвимым лицам;
 - iv) обеспечение адаптации национальных систем здравоохранения к проблемам, связанным с климатом, включая готовность к пандемии, осуществление резолюций Всемирной ассамблеи здравоохранения 61.17 о здоровье мигрантов и 70.15 о содействии укреплению здоровья беженцев и мигрантов, а также медицинских систем предупреждения о жаре и новых рабочих положений о предупреждении теплового стресса среди трудящихся;
 - v) инвестирование в устойчивое к изменению климата сельское хозяйство в тесной консультации с затрагиваемыми общинами;
 - vi) уделение приоритетного внимания комплексному управлению водными ресурсами и развитию инфраструктуры и водохранилищ, включая диверсификацию источников воды и вариантов ее повторного использования;
 - vii) поощрение применения экосистемных подходов, включая количественную оценку стоимости экосистемных услуг и ее интеграцию в процесс планирования уменьшения опасностей и адаптации к ним;
 - viii) укрепление процесса устойчивого управления экосистемами, включая леса и коралловые рифы, путем подготовки кадастров, составления карт запасов углерода и важнейших экосистем, а также консолидации правовых рамок для защиты окружающей среды и обеспечения получения справедливых выгод, которые не оказывают негативного воздействия на уязвимые общины или не вынуждают их перемещаться в другие места;
- e) подписать протоколы с соседними странами с целью принятия мер в случае стихийных бедствий, включая протоколы для решения проблемы трансграничного перемещения людей;
- f) создать национальные институциональные структуры для осуществления Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, включая механизмы страхования и методы объединения рисков;

g) активизировать усилия по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года с уделением особого внимания целям в области устойчивого развития с элементами, относящимися к изменению климата, стихийным бедствиям и миграции³², ориентируясь при этом на такие вопросы, как:

- i) сокращение факторов, вызывающих миграцию, путем уменьшения масштабов нищеты, создания рабочих мест для достойной работы, устойчивого развития и расширения доступа к жизненно важным услугам (Инициатива «Водоснабжение, санитария и гигиена для всех», здравоохранение, образование и основная инфраструктура);
- ii) поощрение ведущей роли женщин;
- iii) укрепление верховенства права и доступа к правосудию, особенно в отношении земельных ресурсов, прав собственности на них и земельной реформы, учитывающей гендерные аспекты;
- iv) поощрение систем образования, подготовки и признания профессиональных навыков с целью предоставления мигрантам соответствующих международных возможностей для трудоустройства на основе уровня приобретенных профессиональных навыков;
- v) максимально возможное использование преимуществ безопасной и эффективно управляемой международной миграции на родине путем расширения возможностей для достойной трудовой миграции, обеспечения недорогих переводов денежных средств, повышения финансовой грамотности, использования денежных переводов в интересах уменьшения опасности стихийных бедствий и адаптации к ним и поиска поддержки со стороны общин диаспоры в этих целях;
- vi) привлечение трудящихся-мигрантов к работе в соответствии с принципами честного найма с признанием двойной ответственности правительства и предпринимателей за соблюдение принципа «оплачивает работодатель», которым руководствуется Ведущая группа по ответственной практике в сфере найма персонала, и того факта, что условия найма на работу должны быть указаны в контрактах до отъезда работников;
- vii) расширение прав и возможностей трудящихся-мигрантов и их защита посредством профессиональной подготовки до их отъезда, ориентации и оказания помощи для возвращения, включая бесплатную, всеобъемлющую и точную информацию о правах и условиях найма на работу и труда;
- viii) привлечение лиц без гражданства и других неграждан к участию во всех национальных мероприятиях в области планирования устойчивого развития, уменьшения опасности бедствий и адаптации к ним.

69. Страны транзита и назначения могли бы рассмотреть возможность принятия следующих мер:

- a) увеличить гуманитарную помощь и помощь в целях развития, оказываемую странам происхождения, в интересах активизации усилий по осуществлению вышеупомянутых рекомендаций;
- b) активизировать международное сотрудничество и диалог по вопросам осуществления Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата;

³² Цели 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 16 и 17.

- с) содействовать организации безопасных, эффективно управляемых и легальных международных каналов трудовой миграции, в частности для лиц, находящихся в странах и общинах, которые крайне уязвимы к изменению климата, в том числе путем:
- i) предоставления новым регионам и странам возможностей для осуществления сезонной и циркулярной международной миграции в интересах удовлетворения реальных краткосрочных потребностей в рабочей силе;
 - ii) осуществления инициативы МОТ по справедливому найму на работу и общих принципов и операционных руководящих положений для справедливой системы найма на работу, а также протокола 2014 года к Конвенции о принудительном труде 1930 года и сопроводительных рекомендаций к нему;
 - iii) разработки механизмов контроля и признания профессиональных навыков в интересах облегчения миграции для поддержки ключевых секторов (таких как сектор здравоохранения и сектор престарелых лиц);
 - iv) обеспечения доступа всех мигрантов к услугам здравоохранения в странах транзита и назначения независимо от их статуса и причин, вызвавших миграцию, охвата мигрантов деятельностью по организации всеобщего медицинского обслуживания и учета мигрантов в рамках национальных систем здравоохранения;
 - v) поощрения доступа трудящихся-мигрантов и их семей к системам социальной защиты в соответствии с национальными законами и правилами и международными обязательствами;
 - vi) поощрения региональных возможностей по предоставлению студентам стипендий с целью активизации мобильности и признания профессиональных навыков;
 - vii) расширения круга вариантов предоставления гуманитарных виз и увеличения числа лиц, принимаемых по гуманитарным соображениям, включая категорию временной защиты иностранцев, находящихся за границей в том момент, когда в странах происхождения происходят стихийные бедствия (т.е. такую категорию, как временный защитный статус в Соединенных Штатах);
 - viii) увеличения гибкости политики и размера квот в рамках существующих двусторонних специальных отношений, которые предоставляют привилегированные права на въезд и пребывание в стране (т.е. визы категории тихоокеанского доступа в Новую Зеландию);
 - ix) предоставления пособий при изменении иммиграционного статуса в стране пребывания, в частности при переходе от статуса туриста к статусу трудящегося;
 - x) предоставления возможностей для получения вида на жительство по истечении конкретного периода законного присутствия и пребывания в принимающей стране;
 - xi) пересмотра требований о спонсорской поддержке для получения вида на жительство в тех случаях, когда лицо, обращающееся с такой просьбой, прибыло из общины, в значительной степени подверженной воздействию изменения климата;
 - xii) предоставления разрешений на въезд и пребывание членов семей (включая родителей) жителей из стран, подверженных риску.
- d) оказывать поддержку квалифицированным работникам с тем, чтобы они оставались в странах происхождения, путем направления инвестиций в

социальную и экономическую сферу и упрощения процедур региональной и двусторонней торговли и инвестирования;

е) поощрять сокращение издержек в связи с трансграничными денежными переводами и трансфертами, в том числе через региональные и двусторонние соглашения и системы партнерских связей с частным сектором;

ф) подписать и ратифицировать без какого-либо исключения следующие конвенции:

i) Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

ii) Конвенцию МОТ о работниках-мигрантах (пересмотренную), 1949 год (№ 97);

iii) Конвенцию МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (№ 143).
