

**СОВЕТ ДЕЛЕГАТОВ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ  
КРАСНОГО КРЕСТА И КРАСНОГО ПОЛУМЕСЯЦА**

**На пути к стратегии Движения по миграции**

**Проект структурно-смысловых элементов резолюции**

**Документ подготовлен Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным Комитетом Красного Креста в сотрудничестве с другими членами Руководящей группы по вопросам миграции (в состав которой входят 23 национальных общества Красного Креста и Красного Полумесяца) и при консультативной поддержке Глобальной рабочей группы по вопросам миграции (в состав которой входят 43 национальных общества Красного Креста и Красного Полумесяца)**

Женева, март 2021 года

## **Справочная информация**

Проект структурно-смысловых элементов предлагаемой резолюции “На пути к стратегии Движения по миграции” представляет собой общее описание возможного смыслового содержания отдельных параграфов без указания конкретных предлагаемых формулировок.

Каждый параграф сопровождается обоснованием, поясняющим целесообразность его включения в резолюцию.

Данный документ распространяется в целях проведения консультаций с членами Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца для сбора предварительных отзывов и комментариев и получения первичного понимания о том, является ли предлагаемый подход приемлемым и заслуживает ли он всеобщего одобрения.

При подготовке отзывов и комментариев по данному документу просьба ориентироваться на следующие вопросы:

- Согласны ли вы с предлагаемыми структурно-смысловыми элементами для включения в преамбулу и оперативные параграфы предлагаемой резолюции?
- Можете ли вы назвать какие-либо недостающие элементы или элементы, которые следовало бы включить в резолюцию?

На данном этапе мы не ожидаем подробных комментариев по формулировкам проекта структурно-смысловых элементов резолюции. Возможность высказать свое мнение по конкретным формулировкам будет предоставлена на более позднем этапе по мере готовности первоначального варианта проекта резолюции.

## **Введение**

Миграция – сложный общемировой феномен, многообразное явление, которое не является новым и не ограничивается какими-либо отдельными регионами мира. Многим людям, домохозяйствам и сообществам миграция приносит значительные и многообещающие преимущества. Однако, мы также часто становимся свидетелями того, сколь высоки оказываются социальные издержки миграции и каковы гуманитарные последствия некоторых политик в сфере миграции. Помимо расширения масштабов стигматизации мигрантов, часто обусловленной политической риторикой и дезинформацией, чрезмерная секьюритизация миграции приводит к появлению ограничительных политик, которые подвергают мигрантов и, в том числе, беженцев и соискателей статуса беженца еще более серьезным рискам и сложностям. Путь многих мигрантов – вне зависимости от того, покинули ли они свои страны в результате вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия, преследования, нарушения прав человека, нищеты или последствий климатических изменений – неизменно сопряжен с отсутствием безопасности.

Тысячи людей вынуждены пользоваться нелегальными маршрутами, при движении по которым многие погибают или пропадают без вести. Это приносит огромные страдания их семьям, которым приходится мучительно дожидаться информации о судьбах своих родных. Многие мигранты становятся жертвами торговли людьми и вымогательства, а также часто подвергаются дурному обращению и эксплуатации. Они страдают от дискриминации и сталкиваются с препятствиями в получении доступа к важнейшим услугам. Некоторые из них содержатся под стражей или оказываются в лагерях в условиях перенаселения и неизменной опасности. Те, кто транзитом оказываются в

зонах вооруженных конфликтов или в условиях других ситуаций насилия, часто не имеют возможности покинуть такие территории и сталкиваются с бесчисленными угрозами.

Осуществляя свою деятельность в 192 странах мира и имея прочные связи с местными сообществами благодаря глобальной сети национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (национальных обществ) и добровольцев, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца (Движение) давно ведет активную работу в области обеспечения гуманитарных потребностей мигрантов, оказавшихся в уязвимом положении. Подход Движения к проблемам миграции, который формировался на протяжении многих лет и в 2009 году был сформулирован в форме Политики МФОКККП по миграции, является чисто гуманитарным. В соответствии с нашими основополагающими принципами, мы намеренно используем широкое определение понятия “мигранты”, охватывающее всех людей, которые добровольно или вынужденно покидают свои дома, оправляясь в поисках безопасности или лучших возможностей, как правило, за границу,<sup>1</sup> вне зависимости от своего правового статуса, и могут испытывать страдания и нуждаться в защите или гуманитарной помощи. Такое многоплановое определение (включающее беженцев, соискателей статуса беженца и нелегальных мигрантов) отражает наши оперативные приоритеты по обеспечению потребностей и снижению уровня уязвимости людей. Оно признает, что уязвимость людей может не только определяться причинами, побудившими их к миграции, но и возникать во время пути, в связи с обстоятельствами, в которых оказываются мигранты в странах транзита или назначения или по возвращении домой. Это определение позволяет Движению обратить внимание на то обстоятельство, что все мигранты пользуются защитой в соответствии с разными сводами норм международного, регионального и местного права, и противостоят потенциально провокационной внешней трактовке, согласно которой уязвимость и права противопоставляются друг другу в рамках политических споров о правовом статусе.<sup>2</sup> Тем временем, операции реагирования Движения по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, регулируется отдельной политикой, принятой Советом делегатов также в 2009 году. В совокупности Политика в отношении миграции и Политика в отношении внутреннего переселения обеспечивают соответствующую концептуальную и стратегическую базу для Движения, необходимую для решения проблем, которые являются специфичными для внутреннего переселения и миграции (включая трансграничное переселение), а также возникают при наличии потенциальных связей между ними.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> В Политике по миграции также упоминается об усилиях Движения по обеспечению потребностей, связанных с миграцией внутри страны. В частности, во Введении говорится, что в определенных ситуациях – например, в условиях, когда такие мигранты подвергаются дискриминации – Политика может стать источником полезных руководящих указаний. В других обстоятельствах, когда миграция внутри страны является частью общей трудовой мобильности населения, усилия, предпринимаемые Движением, подпадают под общую гуманитарную деятельность.

<sup>2</sup> Тем не менее, Движение признает необходимость и содействует обеспечению особой защиты, подразумеваемой международным, региональным и местным правом для особых категорий лиц, к числу которых относятся беженцы, соискатели статуса беженца и лица без гражданства.

<sup>3</sup> Решение Движения, принятое в 2009 году, принять две отдельные взаимодополняющие политики – одну в отношении внутреннего переселения и одну по миграции – было прозорливым во многих смыслах. Оно признает разные правовые режимы, обуславливающие разные комплексы обязательств для рассматриваемых государств, а также особые проблемы, касающиеся вынужденных переселенцев и мигрантов соответственно. Оно обеспечивает возможность оспаривать внешние трактовки, согласно которым вынужденные переселенцы рассматриваются в качестве «завтрашних беженцев» или «завтрашних мигрантов», что приводит к тому, что данная категория граждан рассматривается исключительно через призму миграции, что способствует дальнейшему развитию политик в области сдерживания. В то же самое время обе политики признают, что есть ситуации, в которых существует преемственность между внутренним переселением и миграцией, где требуется всеобъемлющий и согласованный подход.

Благодаря нашему подходу, основанному на принципиальности и учете уязвимости, а также нашему присутствию вдоль миграционных маршрутов по всему миру, Движение находится в уникальном положении, чтобы восполнить пробелы в области предоставления защиты и помощи и сократить масштабы страданий уязвимых категорий мигрантов на всех этапах их пути. Мы осуществляем свою деятельность для обеспечения того, чтобы все мигранты получали защиту, на которую они имеют право в рамках различных правовых режимов, таких как право прав человека и, где применимо, закона о беженцах и международного гуманитарного права, и имели эффективный доступ к основным услугам, вне зависимости от своего правового статуса, не стремясь к тому, чтобы поощрять миграцию, предотвращать ее или противодействовать этому феномену. Обязательства Движения и его дополнительные преимущества в области миграции неоднократно подтверждались в рамках резолюций и высокоуровневого диалога на прошедших уставных встречах, включая Призыв Движения к действию по обеспечению гуманитарных потребностей уязвимых категорий мигрантов (2017), Заявление Движения по миграции: Осуществление коллективных действий для обеспечения защиты и реагирования на потребности и проблемы мигрантов (2015) и Заявление Движения по вопросу о миграции и нашей общей гуманности (2019).

Наша обеспокоенность необходимостью обеспечения достойного обращения со всеми мигрантами и содействия созданию атмосферы толерантности, были доведены до сведения государств на Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 2011 году в рамках Резолюции 3 [“Миграция: Обеспечение доступа, защита достоинства, уважение к многообразию и широкое общественное участие”](#). С момента ее принятия Движение призывает к имплементации данной резолюции, но вместе с тем отмечает ограниченный прогресс и ужесточение законов, политик и подходов, касающихся мигрантов и гуманитарных организаций. Объединение усилий под эгидой Стратегии Движения по миграции усилило бы наши позиции и способность поддерживать усилия государств по выполнению их обязательств предоставлять помощь и защиту мигрантам. Признавая обязательства, принятые на предыдущих уставных встречах, нужно сделать еще очень многое. В то время как имплементация этих обязательств продолжается на разных уровнях, мы должны также обеспечить продолжение обсуждения проблемы глобальной миграции в рамках повестки дня уставных встреч как важнейшего направления работы Движения с целью расширения своих обязательств по ее решению, а также укреплению и адаптации наших операций реагирования, по мере необходимости.

Чтобы суметь и впредь осуществлять усилия по предотвращению и реагированию на гуманитарные потребности, связанные с миграцией, включая потребности самих мигрантов, принимающих сообществ, а также людей и семей, которые остались в странах своего привычного проживания, важно обеспечить эффективное лидерство, высокий уровень приверженности и согласованное участие на базе серьезного анализа возникающих тенденций и рисков, связанных с миграцией не только на местном, но и на глобальном уровне. В 2020 году была создана система, призванная содействовать достижению этих целей в форме новой модели руководства действиями в области миграции, куда вошли Руководящая группа по вопросам миграции, действующая Глобальная рабочая группа по вопросам миграции и Миграционная лаборатория. В рамках этого процесса было проведено исследование с целью изучения мнений национальных обществ по поводу возникающих тенденций в области миграции, основных проблем, с которыми приходится сталкиваться, и тех направлений деятельности, в которые Движению следует осуществлять инвестиции по мере расширения своей деятельности в данной области. Результаты исследования показали, что разработка стратегии Движения по миграции является наиболее важным приоритетом, в реализацию которого следует осуществлять инвестиции. Разработка стратегии, которая строилась бы на Глобальной стратегии МФОККиКП по миграции

2018-2020 гг. сегодня является важнейшим пунктом плана работы Руководящей группы по вопросам миграции. Будущая стратегия будет направлена на обеспечение общих обязательств и приоритетное решение задач первостепенной важности в масштабах всего Движения на условиях максимального использования возможностей взаимодополняемости усилий разных участников Движения.

По этой причине предлагаемая резолюция направлена на то, чтобы обеспечить одобрение инициативы по разработке Стратегии Движения по миграции, а также роли Руководящей группы по вопросам миграции в данном процессе с целью представления Стратегии на утверждение Совету делегатов 2023 года.

## **Параграфы Преамбулы (PP)**

### **PP1**

Во вводном параграфе Преамбулы могло бы говориться о признании преимуществ миграции и позитивного вклада мигрантов в жизнь стран происхождения, транзита и назначения, и вместе с тем о глубокой озабоченности страданиями мигрантов на всей протяженности миграционных маршрутов по всему миру, а также угрозами, которым мигранты все чаще подвергаются во время своего пути, на суше или на море, в странах транзита и назначения, особенно вследствие применения строгих политик в области миграции и сдерживания.

### **Обоснование**

Данный параграф Преамбулы призван подчеркнуть насущные гуманитарные проблемы, связанные с миграцией. Вне зависимости от того, какие причины побудили людей покинуть свою страну, они становятся уязвимыми на разных этапах своего пути. Многие сталкиваются с угрожающими жизни ситуациями и претерпевают сложности, которые могут повлиять на их физическое и психическое благополучие.

### **PP2**

В данном параграфе Преамбулы могло бы содержаться напоминание о том, что все мигранты – включая тех, кто находится в нелегальном положении – имеют право на защиту в соответствии с международным правом прав человека и другими сводами норм международного права, а также в соответствии с местным законодательством, что в условиях вооруженных конфликтов они также пользуются защитой международного гуманитарного права и что, помимо этого, беженцы, соискатели статуса беженца и лица без гражданства имеют право на особую защиту в соответствии с международным и региональным правом. Здесь может также содержаться напоминание о других обязательствах, принятых государствами, включая Глобальные соглашения. Наряду с этим, в данном параграфе может подчеркиваться, что уровень уязвимости мигрантов может быть снижен при условии соблюдения государствами своих правовых обязательств, а также принятия и реализации ими политик, которые учитывают потребности мигрантов в защите и помощи.

### **Обоснование**

Цель данного параграфа Преамбулы – напомнить о том, что мигранты пользуются защитой в соответствии с разными правовыми концепциями, а также подчеркнуть, что основная доля ответственности за обеспечение потребностей мигрантов в защите и помощи лежит на государствах.

### **PP3**

В данном параграфе Преамбулы могло бы говориться о том, что существуют ситуации, в которых наблюдается преемственность между такими феноменами как внутренне переселение и трансграничное перемещение и что такие ситуации требуют

всеобъемлющих и согласованных действий для обеспечения максимального уровня защиты и помощи всем, кто в них нуждается.

#### **Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы напомнить о возможной связи между внутренним переселением и миграцией (включая трансграничное перемещение). Перемещение внутри страны может предшествовать перемещению беженцев, других категорий граждан, нуждающихся в международной защите и/или людей, спасающихся бегством от бедствий или угроз, связанных с климатическими факторами, через международные границы или вынужденные переселенцы могут встать на путь миграции, чтобы заново начать свою жизнь в другой стране. В других случаях мигрантов возвращают в страны своего происхождения только для того, чтобы по прибытии они пополнили ряды вынужденных переселенцев. В таких ситуациях для решения взаимосвязанных проблем внутреннего переселения и миграции необходима трансграничная координация и всеобъемлющий подход.

#### **PP4**

В данном параграфе Преамбулы могло бы говориться о признании важной работы, которая в настоящее время осуществляется Движением для обеспечения потребностей уязвимых категорий мигрантов в защите и помощи на всей протяженности миграционных маршрутов; подчеркиваться уникальное положение Движения и его дополнительные преимущества при осуществлении этой работы; содержаться напоминание, в частности, о соответствующих мандатах участников Движения, основанных исключительно на Уставе Движения и резолюциях Международной Конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, включая вспомогательную роль национальных обществ в предоставлении поддержки органам государственной власти своих стран в гуманитарной сфере; и подчеркиваться признанная роль Движения в деле содействия имплементации гуманитарных целей Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

#### **Обоснование**

Цель данного параграфа заключается в том, чтобы подчеркнуть многолетнее участие Движение в работе в области миграции, а также усилия, уже осуществляемые национальными обществами, Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и Международным Комитетом Красного Креста (МККК) в обеспечении потребностей уязвимых категорий мигрантов. Он также нацелен на то, чтобы подчеркнуть дополнительные преимущества работы Движения и его участников. Близость Движения к уязвимым категориям мигрантам, обусловленная масштабной сетью высококвалифицированных участников операций реагирования, осуществляющих свою деятельность вдоль миграционных маршрутов – одно из его особых преимуществ, наряду с его принципиальным и строго гуманитарным подходом. Параграф 44 Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции признает, что Движение играет важнейшую роль в поддержке государств в деле реализации принятых ими обязательств на практике.

#### **PP5**

В данном параграфе Преамбулы могло бы говориться о новых проблемах, с которыми приходится сталкиваться в связи с пандемией COVID-19 в отношении обеспечения защиты и уважения к правам мигрантов, на фоне решения проблем общественного здравоохранения, а также о признании важной роли местных организаций, таких как национальные общества, в осуществлении реагирования на пандемию.

#### **Обоснование**

Цель данного параграфа – подчеркнуть, что пандемия COVID-19 породила новые проблемы в области обеспечения защиты и помощи мигрантам, находящимся в

уязвимом положении. Мигранты относятся к числу таких категорий населения, которые в наибольшей степени пострадали в результате прямых и косвенных последствий пандемии COVID-19, так как она усугубила ранее существовавшие уязвимости и обусловила дополнительные потребности и опасения в отношении предоставления защиты. Пандемия также открыла новые возможности для национальных обществ, являющихся ключевыми местными организациями, сотрудничать с правительствами своих стран в области предоставления доступа к важнейшим услугам и информации, а также устранения формальных и неформальных барьеров.

#### **PP6**

В данном параграфе Преамбулы могло бы содержаться напоминание и говориться о повторном подтверждение прошлых резолюций по вопросам, связанным с миграцией, принятым Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца (включая Резолюцию 21, 24-й Международной конференции, Манила, 1981; Резолюцию 17, 25-й Международной конференции, Женева, 1986; Резолюцию 4, 26-й Международной конференции, Женева, 1995; Резолюцию 1, Приложение, Декларация “Вместе во имя гуманности”, 30-й Международной конференции, Женева, 2007; и Резолюцию 3, 31-й Международной конференции, Женева, 2011), а также Советом делегатов (включая Резолюцию 9, Будапешт, 1991; Резолюцию 7, Бирмингем, 1993; Резолюцию 4, Женева, 2001; Резолюцию 10, Женева, 2003; Резолюцию 5, Женева, 2007; Резолюцию 4, Найроби, 2009; и, в частности, “Призыв движения к действию в целях обеспечения гуманитарных потребностей уязвимых категорий мигрантов”, утвержденный Резолюцией 3, Анталья, 2017, и “Заявление Движения по вопросу о мигрантах и нашей общей гуманности”, утвержденное Резолюцией 8, Женева, 2019), а также Политики по миграции, принятой МФОККИКП в 2009 году (которая была также одобрена всеми участниками Движения в Резолюции 4 Совета делегатов, Найроби, 2009) и ныне действующей Глобальной стратегии МФОККИКП по миграции на 2018-2022 гг.

#### **Обоснование**

Цель данного параграфа – подчеркнуть, что проблема миграции является приоритетной для Движения и в таком качестве рассматривалась в более ранних резолюциях Совета делегатов и Международной конференции, что указывает на необходимость и впредь напоминать о ее важности на уставных встречах. Данный параграф также направлен на то, чтобы привлечь внимание к существующим основным политическим и стратегическим документам Движения, касающимся проблемы миграции.

#### **PP7**

В данном параграфе Преамбулы могло бы говориться о признании создания новой модели руководства действиями в области миграции, в которую входят Руководящая группа по вопросам миграции, уже существующая Глобальная рабочая группа по вопросам миграции и Миграционная лаборатория. В нем могла бы подчеркиваться важнейшая роль этой модели в обеспечении эффективного руководства, участия, приверженности взятым на себя обязательствам и постоянного анализа возникающих тенденций и рисков, связанных с миграцией как на местном, так и на глобальном уровне.

#### **Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы подчеркнуть текущие обязательства и усилия по укреплению согласованного участия и деятельности Движения в поддержку уязвимых категорий мигрантов. Руководящая группа по вопросам миграции состоит из МФОККИКП, МККК и 23 национальных обществ, представляющих все разнообразие географических и миграционных оперативных контекстов.

Она осуществляет руководящую роль и обеспечивает то, чтобы работа и адвокационная деятельность Движения в области миграции отвечала поставленным целям, и сохраняет готовность реагирования на будущие вызовы, развивая партнерства и расширяя сотрудничество. Миграционная лаборатория, посредством создания партнерств и проведения исследований, будет изучать суть тенденций миграции, действующие политики и примеры передового опыта на местном, региональном и глобальном уровне для того, чтобы оказывать влияние на позиционирование Движения и разработку его программ, опираясь на доказательную базу. Глобальная рабочая группа по вопросам миграции представлена национальными обществами из всех регионов и выступает в качестве ведущей технической реферативной группы по вопросам миграции. Рабочая группа уделяет приоритетное внимание возникающим рискам и угрозам, с которыми сталкиваются мигранты, а также изучает примеры передового опыта и извлеченные уроки и оказывает необходимую техническую поддержку внутри Движения, чтобы неизменно укреплять и расширять наш потенциал. Рабочая группа поддерживает имплементацию Глобальной стратегии МФОККИКП по миграции 2018-2022 гг. и будет играть ведущую роль в осуществлении поддержки процесса разработки Стратегии Движения по миграции.

### **PP8**

В данном параграфе Преамбулы могло бы содержаться напоминание о результатах исследования, проведенного в 2020 году, с целью сбора мнений национальных обществ по возникающим тенденциям, связанным с миграцией, наиболее важным проблемам и областям, куда Движению следует осуществлять инвестиции в рамках своей дальнейшей работы, исходя из признания Стратегии Движения по миграции в качестве наиболее важного приоритета, в реализацию которого следует осуществлять инвестиции.

### **Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы подчеркнуть импульс к разработке Стратегии Движения по миграции.

## **Оперативные параграфы (OP)**

### **OP1**

В первом оперативном параграфе могло бы говориться о согласии с необходимостью разработки и о важности Стратегии Движения по миграции для обеспечения прочного согласованного позиционирования Движения, а также скоординированных действий в поддержку уязвимых категорий мигрантов на условиях максимального использования взаимодополняемости усилий разных участников Движения.

### **Обоснование**

Цель заключается в одобрении решения, принятого Руководящей группой по миграции, в приоритетном порядке разработать Стратегию Движения по миграции.

### **OP2**

Во втором оперативном параграфе могло бы говориться об официальном одобрении роли Руководящей группы по миграции в разработке Стратегии Движения по миграции, как важнейшей задачи ее плана работы, и даваться высокая оценка уже выполненной Группой работы. В этом параграфе также могло бы говориться об одобрении поддерживающей роли и работы Глобальной рабочей группы по вопросам миграции и Миграционной лаборатории, а также о привлечении региональных миграционных сетей к поддержке процесса разработки будущей стратегии.



**Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы признать, выразить поддержку и одобрить роль, которую играет Руководящая группа по вопросам миграции, и ее работу по разработке Стратегии Движения по миграции.

**ОР3**

В третьем оперативном параграфе могло бы быть сформулировано поручение Руководящей группе по вопросам миграции продолжить свою работу и передать итоговый вариант Стратегии Движения по миграции на утверждение Совету делегатов 2023 года.

**Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы предоставить официальный мандат Руководящей группе по вопросам миграции разработать Стратегию Движения по миграции с целью обеспечить разделение обязательств и ответственности за процесс разработки в масштабах Движения.

**ОР4**

В четвертом оперативном параграфе мог бы содержаться призыв ко всем участникам Движения продолжать и укреплять имплементацию существующих обязательств в интересах уязвимых категорий мигрантов, включая ныне действующую Глобальную стратегию МФОККиКП по миграции, пока осуществляется разработка Стратегии Движения по миграции.

**Обоснование**

Цель заключается в том, чтобы побудить Движение продолжить осуществление лидирующей роли в области миграции, вновь напомнить о его обязательствах и обратить внимание на то, что работа продолжится, пока ведется разработка Стратегии.