

О.Н.Богатырева, Е.Д.Крапивницкая

На пути к Картахене+40: особенности защиты беженцев в Латинской Америке

Статья посвящена правовым и институциональным основам режима Картахенской декларации о беженцах 1984 г. На фоне современных массовых миграционных потоков показаны особенности региональной системы защиты беженцев и вынужденных мигрантов. Рассматриваются механизмы и инструменты Картахенского процесса как новаторской модели регионального сотрудничества по решению проблем вынужденных мигрантов, а также достижения и пути совершенствования в преддверии нового десятилетнего цикла Картахене+40. Определяется специфика приема и защиты разных категорий вынужденных мигрантов и беженцев в Латинской Америке.

Ключевые слова: Латинская Америка, вынужденная миграция, убежище, беженцы, Картахенская декларация, Картахена+40.

DOI: 10.31857/S0044748X25020064

Статья поступила в редакцию 29.08.2024.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ МИГРАЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ

В ноябре 2024 г. Картахенской декларации о беженцах (*Cartagena Declaration, CD*) [1], заложившей основу развития особой региональной системы защиты беженцев в Латинской Америке, исполнилось 40 лет. Совершенствование нормативных стандартов, установленных в *CD*, сегодня

Ольга Николаевна Богатырева — доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений УрФУ им. первого президента России Б.Н.Ельцина (РФ, 620083 Екатеринбург, пр-т Ленина, 51, olga.bogatyрева@urfu.ru, ORCID: 0000-0002-9451-4285); **Екатерина Дмитриевна Крапивницкая** — PhD права, кандидат политических наук, ст. преподаватель кафедры теории и истории международных отношений УрФУ им. первого президента России Б.Н.Ельцина (РФ, 620083 Екатеринбург, пр-т Ленина, 51, e.d.krapivnitskaya@urfu.ru, ORCID: 0000-0001-7433-1097).

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (РНФ), проект 24-28-01363, <https://rscf.ru/project/24-28-01363/>

особенно актуально. В XXI в. государства Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) стали свидетелями массовых потоков беженцев и мигрантов: многомиллионная эмиграция населения Боливарианской Республики Венесуэла в страны Южной Америки, стремительный рост просителей убежища из центральноамериканских государств, перемещения внутри и за пределы Колумбии, отток населения из Никарагуа, Кубы и Гаити в страны региона и США, а также потоки внерегиональных мигрантов из Африки и Ближнего Востока, пересекающих регион в надежде добраться до США. К концу 2021 г. в регионе насчитывалось около 7,2 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), 2,8 млн лиц, ищущих убежища, и 1,2 млн беженцев. Число венесуэльских мигрантов, беженцев и просителей убежища с 2015 по 2022 г. достигло 4,9 млн человек [2]. В 2020 г. миграционный коридор из стран региона в Северную Америку и внутрирегиональные коридоры в ЛАКБ вошли в число 10 коридоров с наибольшим количеством мигрантов, заняв второе и десятое места соответственно, с населением около 25 млн и 10 млн человек [3].

Особенностью латиноамериканского региона является также наличие в нем стран происхождения, транзита и назначения как внутрирегиональной, так и внерегиональной вынужденной миграции. Белиз, Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика и Панама одновременно сочетают функции происхождения и транзита миграционных потоков и убежища для вынужденных мигрантов. Колумбия, занимавшая на конец 2022 г. четвертое место в мире по наибольшему числу внутренне перемещенных лиц в результате конфликтов и насилия (4,8 млн) и имевшая статус «поставщики» мигрантов, стала второй страной региона, принимающей мигрантов [4, pp. 48-49]. По состоянию на июнь 2024 г. она приняла наибольшее число переселенцев из Венесуэлы (2,86 млн) [2]. Гватемала, традиционно являющаяся страной исхода и транзита, в настоящее время становится еще и страной назначения, где количество заявлений о предоставлении убежища увеличилось на 88% [5]. По данным УВКБ ООН за 2023 г., в Северной и Южной Америке насчитывалось 23 млн вынужденно перемещенных лиц, подавляющее большинство которых нашли убежище в странах ЛАКБ [6]. Как отметила заместитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев Келли Т.Клементс: «Важно помнить, что большинство насильственно перемещенных лиц остаются в Латинской Америке» [5].

Цель данной статьи — оценить режим Картхенской декларации, его правовые и институциональные основы, достижения и пути совершенствования в преддверии нового десятилетнего цикла Картхена+40. В этой связи авторы выявляют специфику приема и защиты разных категорий вынужденных мигрантов и беженцев в ЛАКБ. Особое внимание при этом уделено роли Картхенского процесса в подготовке Глобального договора о беженцах 2018 г (*Global Compact on Refugees, GCR*).

Анализ эволюции Картхенского процесса и региональная система защиты беженцев были представлены преимущественно в работах зарубежных исследователей — Л.Джубилут [7; 8; 9], С.Баричелло [10; 11], Д.Кантора [12; 13] и др. Особо следует выделить публикации Л.Джубилут, изучавшей процесс Картхена+30, а также особенности системы приема беженцев в ЛАКБ и, в частности, Бразилии — страны наиболее толерант-

ной к приему вынужденных мигрантов. Из российских исследователей к политике в отношении беженцев в ЛАКБ обращались О.Н.Богатырева [14] и известный специалист по изучению проблем латиноамериканской миграции Н.Ю.Кудеярова [15: 16; 17]. Однако специальные исследования, посвященные Картагенскому процессу и подготовке его нового этапа, учеными не проводились.

Активное перемещение населения в ЛАКБ, помимо социально-экономических причин и политической нестабильности, связано с отсутствием безопасности. К числу факторов, вынуждающих людей покидать страны своего происхождения в поисках защиты, относятся преследования, вооруженные конфликты, жестокое насилие и организованная преступность. Так, в 11 государствах региона (Мексика, Коста-Рика, Гватемала, Никарагуа и др.) в течение 2008—2018 гг. в национальное законодательство было внесено положение о гендерном насилии как основании для получения статуса беженца. Люди также вынуждены перемещаться в поисках возможностей защиты от чрезвычайных ситуаций, связанных с изменением климата и стихийных бедствий, в том числе из-за отсутствия мер по смягчению последствий этих явлений [18].

В отношении мигрантов, которые по универсальным международно-правовым стандартам не могут претендовать на получение статуса беженца, государства ЛАКБ проводят политику гуманитарной защиты. Лица, перемещенные по экологическим причинам, жертвы вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и торговли людьми, до сих пор не имеют альтернативных форм защиты во многих странах мира. Страны ЛАКБ применяют расширенный подход к их защите, в то время как согласно концепции, вытекающей из Конвенции о статусе беженцев 1951 г., лица, являясь вынужденными мигрантами по причинам выживания, лишены международной защиты, находясь в так называемой серой зоне. Конвенция ООН не охватывает в полной мере ситуации, связанные с нарушениями прав человека, касающиеся авторитарных режимов, репрессий и внутренних вооруженных конфликтов, которые имели место в странах ЛАКБ во второй половине XX — начале XXI вв. (Чили, Никарагуа, Сальвадор, Колумбия, Венесуэла).

В отношении вынужденных мигрантов широкое распространение в регионе получили различные формы дополнительной защиты: гуманитарные въездные визы, гуманитарные виды на жительство и инициативы о представлении регионального гражданства. В условиях массового наплыва иностранцев страны ЛАКБ практикуют выдачу гуманитарных видов на жительство и гуманитарных въездных виз, являющихся инструментом защиты вынужденных мигрантов и облегчения их мобильности «как с точки зрения политики приема, так и с точки зрения обеспечения более безопасного доступа» [9, pp. 117-118]. Меры дополнительной защиты являются позитивной практикой в ЛАКБ, особенно в качестве способов облегчения въезда мигрантов в страны региона и законного пребывания в них.

Несмотря на то, что каждое государство разработало свои правила и критерии для гуманитарного проживания, и такая практика была принята во многих странах региона, специалисты рассматривают ее как особое латиноамериканское отношение к вынужденной миграции, опирающееся на

глубокие традиции в сфере предоставления убежища и установление основанной на правах человека передовой защиты беженцев и перемещенных лиц. Начиная с Договора Монтевидео по международному уголовному праву 1889 г. [19], латиноамериканские государства всегда открывали свои двери людям, спасающимся от конфликтов, насилия и преследований. Кроме того, широкое распространение практики дополнительной защиты в ЛАКБ коренится в региональной приверженности созданию гуманитарного пространства, которая вытекает из *CD*.

РЕЖИМ КАРТАХЕНСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ 1984 Г.

CD стала инновационной и гибкой основой для стратегического решения правовых и гуманитарных проблем, стоящих перед регионом в области международной защиты беженцев. Принятая в качестве инструмента мягкого права, она содержит предложения, разработанные применительно к ситуации, касающейся проблемы беженцев в государствах региона. Первым элементом *CD* является правозащитный подход, связавший защиту беженцев с правами человека. Для государств это означает комплексную защиту беженцев, имеющих право на защиту не только в силу своего миграционного статуса, но и международного права. Эта связь открывает возможность защиты беженцев с помощью инструментов Межамериканской системы защиты прав человека (*Inter-American Human Right System, IAHRs*), созданной Организацией американских государств (*Organization of American States, OAS*). Система защищает мигранта от высылки (принцип невыдворения) и содержит широкий перечень прав человека, который распространяется на иностранцев, включая и тех, кто ищет убежище.

IAHRs обеспечивает как общую защиту прав человека, так и специальную защиту мигрантов и беженцев с помощью основных документов — Американской конвенции о правах человека (Пакт Сан-Хосе), Американской декларации о правах и обязанностях человека и Сан-Сальвадорского протокола [20; 21]. Так, в ст. 22 Пакта Сан-Хосе содержатся нормы о свободе передвижения на территории государств — участников Конвенции, о праве человека, преследуемого за политические преступления, не только «искать убежище», но и «получать его на иностранной территории»; о запрете депортации или возвращения иностранца в страну, в которой «его право на жизнь и свободу находится под угрозой нарушения из-за его расы, национальности, религии, социального положения или политических убеждений» [20]. *OAS* приняла также ряд резолюций, призывающих государства принимать необходимые меры для укрепления защиты беженцев на принципах международной солидарности и разделения ответственности, уважения прав человека, невысылки, единства семьи и конфиденциальности в случаях предоставления убежища, а также поощрять страны происхождения, прилагающие усилия для устранения обстоятельств, порождающих потоки лиц, ищущих убежище [22; 23].

Второй элемент *CD* связан с расширенным определением регионального убежища в Латинской Америке. Для этого следовало выйти за рамки универсальных международных критериев, установленных Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г. к ней. Региональная концепция, содержащая-

ся в *CD*, дополнила положения Конвенции 1951 г. элементами международного гуманитарного права, и расширила определение беженца, включив в него лиц, покидающих страну из-за «всеобщего насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массовых нарушений прав человека и других обстоятельств, серьезно нарушающих общественный порядок» [1]. Эти критерии учитывали реальную ситуацию в странах происхождения вынужденных мигрантов как основную причину получения статуса беженца, не требующую наличия индивидуального преследования, как это предусмотрено стандартами ООН.

Межамериканский суд по правам человека в консультативном заключении № 25 от 30.05.2018 г. о сфере применения института убежища, подчеркнул, что статья 22.7 Американской конвенции и статья XXVII Американской декларации защищают и гарантируют право человека искать и получать убежище в его разных формах, видах или категориях, предусмотренных международным правом в соответствии со статьей 14.1 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Конвенции 1951 г., региональными соглашениями о предоставлении убежища и нормами внутреннего законодательства. По мнению суда, «правом человека» является «право на убежище» и его различные нормативные составляющие. При этом суд подтвердил классификацию убежища, различая политическое убежище, совпадающее с латиноамериканской традицией, и убежище в статусе беженца в соответствии с традиционным и расширенным региональным определением *CD*. Суд установил, что расширенное определение *CD* отвечает динамике принудительного перемещения, которая его породила, и проблемам защиты, вытекающим из других моделей перемещения. Будучи всеобъемлющим понятием, убежище в соответствии с межамериканскими конвенциями охватывает как территориальное, так и дипломатическое убежище [24].

Таким образом, *CD* утвердила латиноамериканскую формулу в сфере защиты беженцев, сочетающую международные общепринятые критерии и специфическое региональное определение, позволяющее признать мигрантов беженцами в связи с наличием внутренних конфликтов, гуманитарных кризисов и войны в странах исхода. Статус беженца оказался связан с международным правом прав человека и международным гуманитарным правом, благодаря чему укрепился так называемый дух Картагены, как движущей силы диалога и сотрудничества государств, включающей право-защитный подход и расширение гуманитарного пространства в отношении института убежища.

Третым важным элементом *CD* является регулярный процесс ее пересмотра и совершенствования, результаты которого демонстрируют региональную приверженность режиму и указывают на непрерывный рост обязательств. В тексте *CD* содержался призыв к государствам включить в национальные правовые системы региональную концепцию. Если первоначально *CD* была принята десятью странами (Белизом, Венесуэлой, Гватемалой, Гондурасом, Колумбией, Коста-Рикой, Мексикой, Никарагуа, Панамой, Сальвадором), то в настоящее время она включена в национальное законодательство в 16 государствах. Мексиканскую декларацию и план действий [25], дополнившие *CD* в 2004 г., подписали 20 государств, а Бра-

Ольга Богатырева, Екатерина Крапивницкая

зильскую декларацию и план действий 2014 г. [26] — уже 31. При этом режим *CD* эволюционирует от простых заявлений к декларациям и планам действий, что отражает озабоченность, связанную как с нормативными предложениями, так и с реализацией документа. Как отметил министр иностранных дел Бразилии Мауро Виэйра, «нет сомнений в том, что современная и дальновидная Картагенская декларация оказала решающее влияние на национальное законодательство, применяемое многими странами региона» [26].

Региональное определение беженца было принято в национальных законах государств региона. Эквадор стал первой страной ЛАКБ, которая ввела определение в свой внутренний закон в 1987 г. В настоящее время Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Мексика, Гондурас, Никарагуа, Парагвай, Перу и Уругвай используют определение, содержащееся в *CD*. Коста-Рика, Панама и Венесуэла не имплементировали это определение в свои национальные системы [27].

Однако несмотря на то, что региональное определение беженца в значительной степени включено в национальные правовые рамки, *CD* не всегда применяется в повседневной практике административных процедур стран ЛАКБ. Режим защиты беженцев регулируется государственной бюрократией, не всегда следующий целям защиты прав человека. Межамериканская комиссия по правам человека в июне 2024 г. заявила, что обеспокоена реакцией государств на сдерживание миграционных потоков с помощью таких стратегий, как экстернализация и милитаризация границ, что ведет к увеличению транзита по опасным маршрутам. При этом происходят многочисленные нарушения прав человека, повышается уровень уязвимости и маргинализации людей. Страны продолжают прибегать к процедурам депортации, нарушающим принцип невыдворения [18].

Еще одной проблемой национальных систем определения статуса беженца является отсутствие дифференцированного воздействия указанных процессов на уязвимые группы населения — женщин, детей и подростков, коренных народов, лиц африканского происхождения, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей [18].

Таким образом, режим *CD* состоит из следующих важнейших компонентов: расширенное определение беженца, принятое в регионе; непрерывный процесс пересмотра этого определения, в том числе и для решения указанных выше проблем; связь с правами человека и *IAHRS*. При этом «дух Картагены» это — правозащитный подход к защите беженцев, расширенное гуманитарное пространство и постоянные усилия по оценке потребностей и проблем региона в области защиты беженцев.

СОДЕРЖАНИЕ КАРТАХЕНСКОГО ПРОЦЕССА И ВКЛАД ЛАКБ В *GCR*

После принятия *CD* в 1984 г. каждые десять лет в регионе проходит обсуждение текущих потребностей и стратегических приоритетных областей, связанных с защитой беженцев, насильственно перемещенных лиц и лиц без гражданства. Кроме того, разрабатываются меры, касающиеся их защиты, например, гуманитарные визы и другие альтернативные способы за-

конного пребывания в ЛАКБ, совершенствуются основные компоненты *CD*, имеющие долговременное воздействие. Этот процесс обзора, адаптации и обновления *CD* получил название Картагенский процесс.

Первая встреча, посвященная указанным выше вопросам, состоялась в 1994 г. в Коста-Рике и завершилась принятием Декларации Сан-Хосе о беженцах и перемещенных лицах, в которой анализировалась важность *CD* как инструмента защиты и отмечалась необходимость решения проблемы ВПЛ в регионе [28]. В документе также подчеркивалось, что для формирования общей юридической основы регионального института убежища необходима конвергенция систем защиты человека, закрепленных в международном праве прав человека, международном гуманитарном праве и международном праве беженцев. В тексте декларации содержался пункт о необходимости продолжать поиск путей совершенствования региональной системы защиты беженцев и ВПЛ на регулярных форумах.

В ходе второй встречи Картагенского процесса в 2004 г. в Мексике были приняты декларация и план действий, которые базировались на принципах разделения ответственности и солидарности. Документы были разработаны для разрешения беспрецедентного гуманитарного кризиса в Колумбии, возникшего в результате активизации многолетнего внутреннего вооруженного конфликта, сопровождаемого политической поляризацией, убийствами, похищениями людей и крайней бедностью населения. Нестабильность и насилие в странах исхода мигрантов препятствовали добровольной депатриации, и поэтому мексиканский план действий опирался на инициативу «Переселение в знак солидарности» и состоял из новаторских программ в области защиты и долгосрочных решений: «Границы солидарности с упором на защиту на границах, а также на действия в интересах местного принимающего населения в приграничных городах»; «Города солидарности с упором на интеграцию в городских условиях» и «Новые схемы переселения солидарности, как для внутренних, так и для внешних беженцев» [25].

В 2014 г. по случаю 30-й годовщины *CD* 28 стран и три территории приняли Бразильскую декларацию и План действий, в которых впервые приняли участие государства и территории Карибского бассейна. В этих документах был определен широкий спектр приоритетов по защите беженцев, лиц, ищущих убежище, ВПЛ и лиц без гражданства, а также содержалась специальная глава, посвященная защите беженцев и солидарности со странами северного треугольника Центральной Америки (Сальвадор, Гватемала и Гондурас). План действий основывался на принципах солидарности, международного сотрудничества и общей ответственности, которые позднее были включены в *GCR*. Документ был дополнен понятием безгражданства как новой категории лиц для защиты, а также программами «качественного убежища» и комплексными стратегиями для стран Карибского бассейна и северной части Центральной Америки [29].

Картагена+30 (2014—2023 гг.) является одним из самых насыщенных и продуктивных периодов процесса, отмеченных не только принятием региональных мер по совершенствованию системы приема и защиты вынужденных мигрантов, но и участием стран региона в деле разработки и продвижения *GCR*. К началу реализации Картагены+30 положительным ас-

пектом защиты мигрантов в ЛАКБ являлись национальное либеральное миграционное законодательство и региональные программы по защите и помощи мигрантам. Эти передовые практики, а также Бразильская декларация и план действий рассматриваются как важные региональные стратегические инициативы сотрудничества и совместной ответственности, которые способствовали продвижению в регионе *GCR*.

Через три года после принятия Бразильского плана действий на четырех субрегиональных совещаниях была представлена оценка его реализации. Первое совещание, проведенное в 2017 г. в Гондурасе и организованное УВКБ ООН и ОАГ, завершилось принятием Декларации Сан-Педро-Сула. Этот документ, посвященный принудительному перемещению из стран Центральной Америки и стран северного треугольника, стал субрегиональным вкладом в подготовку *GCR*. Шесть государств региона — Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Мексика и Панама — официально заявили Верховному комиссару ООН по делам беженцев о своем намерении разработать и осуществлять комплекс региональных мер по защите и поиску решений — «Всеобъемлющую региональную основу для защиты и решений» (*Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, MIRPS*) [30]. С апреля 2017 г. началась серия национальных консультаций по *MIRPS* в странах-участницах, которые предлагали конкретные программы переселения для лиц, нуждающихся в защите, а также дополнительные формы защиты (гуманитарные визы, механизмы защиты при транзите, льготы по воссоединению семей) и другие меры, способствующие регулярной, безопасной и упорядоченной миграции [31].

На втором совещании в Аргентине обсуждалась Программа предоставления убежища, связанная с инициативой улучшения процедуры определения статуса беженца и искоренения «безгражданства» в регионе. Третье мероприятие, проведенное в Эквадоре, было посвящено всеобъемлющим, взаимодополняющим и устойчивым решениям, особенно в рамках инициатив по переселению в города солидарности. Этот же вопрос обсуждался на четвертой встрече на Большом Каймане, посвященной странам Карибского бассейна [14, р. 349]. Результаты трехлетнего процесса оценки Бразильского плана 2014 г. были представлены в 2018 г. на Консультативном совещании стран ЛАКБ и оценивались как вклад в подготовку *GCR*.

GCR, одобренный всеми государствами ЛАКБ, кроме Доминиканской Республики, поставил цель ослабить нагрузку на принимающие страны, расширить возможности беженцев для самообеспечения, а также содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного возвращения [32, pp. 16-17]. Государства ЛАКБ не только внесли вклад в тематические дискуссии в процессе подготовки *GCR*, но и одновременно участвовали в трехлетней оценке реализации документов Картагенского процесса+30 в рамках процедур, направленных на пересмотр *CD* и на периодическую переоценку потребностей и механизмов защиты беженцев и других вынужденных мигрантов. Итоги трехлетнего процесса оценки Бразильской декларации и плана были представлены на Консультативном совещании стран ЛАКБ как часть подготовки *GCR*. Таким образом, результатом совместных усилий в создании *GCR* и в трехлетней оценке Бразильского плана Картагена+30 стал документ «100 пунктов Бразилии» (*The 100 Points of*

Brasilia. Inputs from Latin America and the Caribbean to the Global Compact on Refugees) [33], содержащий 100 выдающихся примеров передовой региональной практики. В число этих достижений входят: расширенное понятие «беженец», которое может являться ориентиром для внедрения в других регионах мира; подтверждение солидарности как основы защиты беженцев и последующий переход от бремени к распределению ответственности; создание альтернативных вариантов легальной миграции; расширение законных путей для переселения беженцев в третьи страны; введение режима невыдворения для обеспечения гуманитарной защиты вынужденных мигрантов.

КАРТАХЕНА+40 И ЧИЛИЙСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

В конце 2023 г. Картагена+30 завершила десятилетний цикл Бразильского плана действий. В совместном отчете УВКБ и Бразилии отмечался прогресс, достигнутый в деле укрепления системы убежища, политики социально-экономической интеграции и предотвращения «безгражданства» посредством регионального сотрудничества [34].

12 декабря 2023 г. Чили взяла на себя руководство Картагенским процессом+40, о чем было объявлено в рамках Глобального форума по беженцам, проходившего в Женеве [35]. Как лидер цикла Картагена+40 Чили при поддержке УВКБ ООН координирует консультативный процесс и ведет переговоры по декларации и новому плану действий на 2024—2034 гг. [36]. В течение 2024 г. были проведены три государственные консультации по таким важнейшим темам, как «Защита и помочь лицам в ситуациях мобильности и “безгражданства”» (Мексика), «Стратегия комплексных решений: гуманитарная помощь, социально-экономическая интеграция, переселение, дополнительные пути и добровольная депатриация» (Бразилия) и «Перемещение населения, вызванное стихийными бедствиями» (Колумбия). В декабре 2024 г. состоялось принятие Чилийской декларации и Плана действий Картагена+40 [36]. Необходимо также отметить участие в подготовительном процессе НПО, возглавляемых беженцами, а также представителей гражданского общества и академических кругов, частного сектора, муниципалитетов и городов, УВКБ ООН и стран-наблюдателей.

Основными тематическими направлениями для обсуждения и разработки политической декларации и плана действий Чили являются: защита лиц с ограниченными физическими возможностями и лиц без гражданства; защита в условиях вынужденного перемещения в результате стихийных бедствий; развитие самообеспеченности беженцев и создание условий, позволяющих им добровольно возвращаться в страны своего происхождения; расширение возможностей для переселения в третьи страны. Взятые обязательства должны способствовать укреплению справедливости, эффективности и неподкупности национальных систем предоставления убежища, расширению возможностей для переселения и воссоединения семей, усилению финансовой поддержки добровольного возвращения и реинтеграции, содействию занятости, предпринимательству и включению в национальные системы социальной защиты, внедрению систем защиты от перемещения, вызванного стихийными бедствиями.

В процессе подготовки Плана действий Картагена+40 государства признали наличие новых факторов вынужденного перемещения в регионе, связанных со стихийными бедствиями, изменением климата и другими чрезвычайными природными явлениями, которые следует учитывать в национальных системах защиты, обеспечивая применение принципа невынуждения в соответствующих случаях. Принимая во внимание, что страны ЛАКБ сильно подвержены неблагоприятным последствиям изменения климата, а часть населения проживает в районах, где стихийные бедствия происходят довольно часто, то вопрос о выработке решений в данной сфере стал ключевым. По данным исследования Всемирного банка, к 2050 г. более 17 млн человек в ЛАКБ будут вынуждены мигрировать из-за последствий изменения климата [37]. По инициативе правительства Чили и Колумбии участники третьей государственной консультации процесса Картагена+40 признали, что перемещение людей в связи с угрозой стихийных бедствий является одной из самых серьезных гуманитарных проблем, с которыми в настоящее время сталкивается международное сообщество [37]. Как подчеркнул министр иностранных дел Колумбии Луис Хильберто Мурильо, необходимо «гарантировать не только защиту, но и полное соблюдение прав человека тем, кто вынужден переехать... вследствие стихийного бедствия, наводнений, затопивших земли, на которых они не только жили, но и от которых зависели их средства к существованию» [38].

В рекомендациях по итогам консультации спикеры единогласно признали важность решения проблемы перемещения, связанной со стихийными бедствиями, в рамках всего процесса Картагена+40, подчеркнув необходимость применять прагматичные региональные подходы, не игнорируя при этом нормы глобальных соглашений. Было достигнуто согласие о том, что стихийные бедствия взаимодействуют с другими факторами перемещения, и эту «многопричинность» необходимо учитывать. Отмечалось также, что в регионе существуют передовые практики защиты лиц, пострадавших от стихийных бедствий и последствий изменения климата. Так, Чили и Колумбия запросили консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека по чрезвычайной ситуации в связи с изменением климата и правами человека, которое обеспечит выполнение стандартов на следующее десятилетие [37]. Специальный советник по вопросам борьбы с изменением климата УВКБ ООН Эндрю Харпер подчеркнул лидерство стран ЛАКБ в создании региональных подходов к защите лиц, спасающихся от последствий изменения климата и стихийных бедствий» [38].

Еще одно важное предложение для Чилийского плана действий содержалось в Декларации Монтевидео о вкладе городов солидарности, принятой в апреле 2024 г. Оно касалось укрепления стратегического сотрудничества и солидарности городов, правительств, гражданского общества, частного сектора и международных организаций в целях защиты беженцев, а также финансового обеспечения проектов, поддерживающих принимающие сообщества [39]. Глава отдела внешних связей УВКБ ООН в Северной и Южной Америках Хуан Карлос Мурильо оценил эту встречу в Уругвае в рамках подготовки Картагены+40 «как рефлексивный, инклюзивный и дальновидный процесс, который признает роль городов в обеспечении мер защиты для беженцев, перемещенных

лиц, лиц без гражданства и мигрантов в контексте активного перемещения людей в регионе и мире» [40].

Проведенное исследование показывает, что латиноамериканская система приема и защиты беженцев обладает характеристиками, делающими ЛАКБ особым регионом в области приема вынужденных мигрантов. Это, прежде всего, касается расширенного регионального определения беженца, наличия дополнительных гуманитарных форм защиты и особого процесса, который был запущен Картагенской декларацией о беженцах 1984 г. Этот документ стал важной вехой в рамках устойчивой традиции предоставления убежища и одним из наиболее значимых правовых инструментов последних десятилетий, касающихся защиты вынужденных мигрантов. Картагенский процесс как новаторская модель регионального сотрудничества и солидарной ответственности направлен на решение проблем перемещающегося населения, совершенствования и обновления системы защиты не только беженцев, но и временно перемещенных лиц, просителей убежища и лиц без гражданства. Он продемонстрировал широкие возможности не только для ведения диалога между правительствами, городами, гражданским обществом и международными организациями, но и показал способность эффективно и инновационно реагировать на вызовы, связанные с массовыми миграционными потоками, учитывая появление новых факторов, заставляющих людей перемещаться. К числу достижений Картагенского процесса следует также отнести разработку и продвижение *GCR* в рамках цикла Картагена+30.

Новый десятилетний цикл Картагена+40 Чили будет представлять собой адаптированную для региона реализацию *GCR* и сохранит верность принципам, которые являлись важными чертами Картагенского процесса на протяжении всего периода его развития: солидарность, сотрудничество, гуманитарный «дух», прагматизм и дальновидность.

Однако, несмотря на успехи в развитии Картагенского процесса, государства вправе самостоятельно определять, какие из его основных принципов необходимо включать в национальное законодательство. Либеральная гуманитарная риторика в отношении беженцев не всегда отражена в правовых документах тех или иных стран. На наш взгляд, сложная миграционная ситуация, сложившаяся в регионе, ставит на повестку дня принятие обязывающей конвенции по защите вынужденных мигрантов, в которой в полной мере учитывались бы региональная специфика и факторы, порождающие массовые потоки вынужденных переселенцев, а также содержались эффективные инструменты защиты этой категории мигрантов.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 19–22 November 1984. Available at: https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf (accessed: 06.04.2024).
2. Migration Data Portal. Americas. Available at: <https://www.migrationdataportal.org/americas/dashboard> (accessed 05.04.2024).
3. Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas. Available at: <https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModu-les/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=884&lang=2> (accessed: 22.07.2024).

4. World Migration Report 2024. IOM 2024, 383 p.
5. Los refugiados de América Latina y los países que los acogen precisan mayor apoyo. Available at: <https://news.un.org/es/story/2023/05/1521117> (accessed: 02.04.2024).
6. UNHCR. The Americas. Global report 2023. Available at: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2024-07/Americas-regional-overview_GR23_2.pdf (accessed: 09.06.2024).
7. Jubilut L.L., Madureira A. de L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+30. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, 2014. Ano XXII, N 43, jul./dez. pp. 11-33.
8. Jubilut L.L., Rachel de O.L. Forced Migration and Latin America: Peculiarities of a Peculiar Region in Refugee Protection. Archiv des Völkerrechts, vol. 56, N 2, 2018, pp. 131-54.
9. Jubilut L. Humanitarian Alternative Pathways for Protection for Forced Migrants in Latin America. Migration Research Leaders' Syndicate - Ideas to inform international cooperation on safe, orderly and regular migration. 2017, IOM, pp. 117-121.
10. Barichello S. E. Refugee protection and responsibility sharing in Latin America: solidarity programmes and the Mexico Plan of Action. *The International Journal of Human Rights*. Milton Park, 2015, vol. 20(2), pp. 191-207.
11. Barichello S. The Evolving System of Refugees' Protection in Latin America. *Exploring the Boundaries of Refugee Law*. Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2015, pp. 149-171.
12. Cantor D., Barichello S. Protection of Asylum Seekers under the Inter-American Human Rights System. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2306126. (accessed: 09.06.2024).
13. Cantor D. The Inter-American human rights system: a new model for integrating refugee and complementary protection? *The International Journal of Human Rights*. Milton Park, 2013, vol. 17, iss. 5-6, pp. 689-706.
14. Богатырева О.Н. Защита прав беженцев в Латинской Америке: эволюция региональной гуманитарной дипломатии (1984—2014). *Научный диалог*. Екатеринбург, 2020, № 11, сс. 335-361 [Bogatyрева О.Н. Zashchita prav bezhencev v Latinskoj Amerike: evolyuciya regional'noj gumanitarnoj diplomati (1984—2014) [Protecting the Rights of Refugees in Latin America: The Evolution of Regional Humanitarian Diplomacy (1984—2014)]. *Nauchnyj dialog*. Ekaterinburg, 2020, N 11, pp. 335-361 (In Russ.).
15. Kudeyárova N.Y. Política de estados unidos con respect a los migrantes Latinoamericanos: derechos humanos vs seguridad. *Iberoamérica*. Moscow, 2023, N 1, pp. 78-101.
16. Kudeyárova N. Y. Caravanas de migrantes: crisis del Sistema regional de regulación migratoria. *Iberoamérica*. Moscow, N 1, 2019, pp. 65-87.
17. Kudeyárova N. Y. México y Centroamérica en el foco de los conflictos migratorios. *Iberoamérica*. Moscow, N 1, 2017, pp. 52-73.
18. IACHR: States Must Strengthen National Protection Systems for Refugees. Available at: https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2024/144.asp (accessed 22.05.2024).
19. Tratado sobre derecho penal internacional (Firmado en Montevideo, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado). Available at: <https://www.refworld.org/docid/4f3d15682.html> (accessed 22.05.2024).
20. American Convention on Human Rights «Pact Of San Jose, Costa Rica» (B-32). Available at: https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm (accessed 10.04.2024).
- 21 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights «Protocol of San Salvador». Available at: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html> (accessed: 26.07.2024).
22. Protection of Asylum Seekers, Refugees, Returnees, And Stateless Persons in the Americas (Adopted at the fourth plenary session held on June 8, 2004). Available at: https://www.oas.org/dil/AG-RES_2047_XXXIV-O-04_eng.pdf (accessed: 26.07.2024).

23. Protection of Asylum Seekers, Refugees, And Returnees in The Americas (Adopted by the Plenary at its fourth session, held on June 6, 2006). Available at: https://www.oas.org/dil/AG-RES_2232_XXXVI-O-06_eng.pdf (accessed: 26.08.2022).
24. Advisory Opinion Oc-25/18 of May 30, 2018. Requested by the Republic of Ecuador the Institution of Asylum and Its Recognition As a Human Right in the Inter-American Protection System. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_ing.pdf (accessed: 22.07.2022).
25. Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America, 16 November 2004 // Regional Refugee Instruments & Related. UNHCR. The UN Refugee Agency. Available at: <http://www.refworld.org/docid/424bf6914.html> (accessed 27.07.2022).
26. Brazil Plan of action. Final implementation report 2014–2024. Available at: <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-12/Brazil-Plan-of-Action-final-implementation-report%202014-2024.pdf> (accessed: 23.07.2024).
27. Kvalaag A. M. ANNEX.: Legal Frameworks for Refugee Protection in Latin America. *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York, vol. 41, Berghahn Books, 2021, pp. 403-412.
28. San Jose Declaration on Refugees and Displaced Persons 5–7 December 1994. Available at: <https://www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html> (accessed 27.07.2024).
29. Brazil Declaration and Plan of Action, 3 December 2014. Available at: <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html> (accessed 28.07.2022).
30. Carta Estatutaria del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Available at: [https://www.refworld.org/es/leg/intstrument/mirps/2024/es/147637](https://www.refworld.org/es/leg/intinstrument/mirps/2024/es/147637) (accessed: 03.04.2024).
31. Capítulos Nacionales de Países MIRPS. Available at: <https://www.acnur.org/media/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps> (accessed: 13.06.2024).
32. Acosta D., Harris J. Regímenes de Política Migratoria en América Latina y el Caribe. Bristol, University of Bristol Law School Migration Mobilities Bristol, 2022, 304 p.
33. The 100 points of Brasilia. *Inputs from Latin America and the Caribbean to the Global Compact on Refugees*. Available at: <https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5b58eb0c4.pdf?version1692331593> (accessed: 24.07.2024).
34. Brazil Plan of action. Final implementation report 2014–2024. Available at: <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-12/Brazil-Plan-of-Action-final-implementation-report%202014-2024.pdf> (accessed: 12.07.2024).
35. Latin America and the Caribbean mark the 40th anniversary of the Cartagena Declaration with renewed commitments to solidarity and cooperation. Available at: <https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/latin-america-and-caribbean-mark-40th-anniversary-cartagena-declaration-renewed> (accessed: 21.08.2024).
36. Proceso de Cartagena +40. Available at: <https://www.minrel.gob.cl/proceso-de-cartagena-40> (accessed: 26.07.2024).
37. Conclusions and Recommendations: Third Thematic Consultation of the Cartagena+40 Process «Protection in Contexts of Forced Displacement due to Disasters». Bogota June 19 and 20, 2024. Available at: <https://www.acnur.org/media/conclusions-and-recommendations-third-thematic-consultation-cartagena-40-process-protection> (accessed: 20.08.2024).
38. Cartagena+40: América Latina y el Caribe abordan las respuestas de protección ante desplazamientos en contextos de desastres y efectos adversos del cambio climático. Available at: <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/cartagena-40-america-latina-y-el-caribe-abordan-las-respuestas-de-proteccion-ante-el-desplazamiento-climatico> (accessed: 20.08.2024).
39. Declaración de Montevideo sobre Contribuciones de las Ciudades Solidarias al Plan de Acción de Chile (2024-2034). Available at: <https://www.refworld.org/es/leg/decla/rreg/2024/es/147932> (accessed: 28.08.2024).

Ольга Богатырева, Екатерина Крапивницкая

40. Cartagena +40: con la Declaración de Montevideo finalizó la primera reunión de Ciudades Solidarias en las Américas. Available at: <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/cartagena-40-con-la-declaracion-de-montevideo-finalizo-la-primer> (accessed: 28.08.2024).

Olga N.Bogatyreva (olga.bogatyreva@urfu.ru)

PhD, Dr. of Historical science, Professor, Department of Theory and History of International Relations, Ural Humanitarian Institute, Ural Federal University

Lenin Avenue, 51, 620083 Ekaterinburg, Russian Federation

Ekaterina D.Krapivnitskaya (e.d.krapivnitskaya@urfu.ru)

PhD in law, Cand. of Political science, Senior lecturer, Department of Theory and History of International Relations, Ural Humanitarian Institute, Ural Federal University

Lenin Avenue, 51, 620083 Ekaterinburg, Russian Federation

The article was prepared with the financial support of the Russian Science Foundation (RNF), project 24-28-01363, <https://rscf.ru/project/24-28-01363/>

On the way to Cartagena +40: features of refugee protection in Latin America

Abstract. The article is devoted to the legal and institutional foundations of the 1984 Cartagena Declaration on Refugees regime. Against the background of modern mass migration flows, the features of the regional refugee and forced migrants protection system are shown. The mechanisms and tools of the Cartagena Process are considered as an innovative model of regional cooperation to address the problems of forced migrants, achievements and ways of improvement in advance of the new ten-year cycle of Cartagena +40. The specifics of the reception and protection of different categories of forced migrants and refugees in Latin America are determined.

Key words: Latin America, forced migration, asylum, refugees, Cartagena Declaration, Cartagena+40.

DOI: 10.31857/S0044748X25020064

Received 29.08.2024.