



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.9/1999/3
22 December 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО НАРОДОНАСЕЛЕНИЮ И РАЗВИТИЮ

Тридцать вторая сессия

22-24 марта 1999 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

ПОСЛЕДУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО НАРОДОНАСЕЛЕНИЮ И РАЗВИТИЮ

Доклад Технического симпозиума по международной миграции и развитию
Целевой группы по основным социальным услугам для всех
Административного комитета по координации

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

В своей резолюции 1997/1 Комиссия по народонаселению и развитию с интересом приняла к сведению проведение под эгидой Рабочей группы по международной миграции Целевой группы по основным социальным услугам для всех Административного комитета по координации (АКК) Технического симпозиума экспертов по международной миграции и просила Председателя Целевой группы представить Комиссии на ее тридцать второй сессии в 1999 году доклад по этому вопросу. Настоящий доклад представляется в ответ на эту просьбу. В нем кратко изложена информация об обсуждениях, состоявшихся в ходе Технического симпозиума по международной миграции и развитию, который был проведен в Гааге, Нидерланды, с 29 июня по 3 июля 1998 года.

* E/CN.9/1999/1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	3
I. МАСШТАБЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ	4	4
II. МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ	5 - 6	4
III. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, ВЫЗЫВАЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНУЮ МИГРАЦИЮ	7 - 11	5
IV. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ЗАНЯТОСТИ МИГРАНТОВ, НЕ ИМЕЮЩИХ ПОСТОЯННОГО СТАТУСА	12 - 13	7
V. УЛУЧШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИММИГРАНТОВ И ПОСТОЯННЫХ ЖИТЕЛЕЙ- ИНОСТРАНЦЕВ В ПРИНИМАЮЩИХ СТРАНАХ: СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ВОПРОСЫ	14	9
VI. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СВЯЗАННОГО С РАЗВИТИЕМ ПОТЕНЦИАЛА ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ МИГРАНТОВ	15	10
VII. МЕРЫ В ОТВЕТ НА ПРИТОК ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА	16 - 17	10
VIII. ГРУППОВОЕ ОБСУЖДЕНИЕ БУДУЩИХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ 12	18 - 19	19
IX. РАСПРОСТРАНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СИМПОЗИУМА	20	12

Приложение

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ	13
---------------------------	----

ВВЕДЕНИЕ

1. Технический симпозиум по международной миграции и развитию был проведен в Гааге, Нидерланды, с 29 июня по 3 июля 1998 года. Он был организован Рабочей группой Организации Объединенных Наций по международной миграции Целевой группы АКК по основным социальным услугам для всех Административного комитета по координации (АКК) в рамках последующей деятельности по выполнению рекомендаций, принятых на Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год) и четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 год). Этот симпозиум, проведенный в министерстве иностранных дел Нидерландов, был организован правительством Нидерландов. Правительства Австрии, Нидерландов и Норвегии оказали финансовую поддержку. В работе Симпозиума приняли участие 49 приглашенных экспертов из 33 стран; представители организаций и учреждений, организовавших Симпозиум, а именно Секретариат Организации Объединенных Наций (Отдел народонаселения, Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) и Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Международная организация труда (МОТ) и Международная организация по миграции (МОМ); представители других межправительственных организаций; представители принимающей страны, Нидерландов; представители неправительственных организаций; и ученые из университетов и исследовательских институтов Нидерландов и других стран. Председателем Симпозиума был г-н Дирк ван де Каа (Нидерланды), а докладчиком – г-н Стивен Каслз (Австралия). На открытии Симпозиума выступили высокопоставленные представители учреждений-организаторов, а основным было выступление старшего должностного лица правительства Нидерландов.

2. В ходе Симпозиума были изучены наиболее важные вопросы политики в области международной миграции и развития; рассмотрены пути углубления знаний о причинах миграции; и проведена оценка эффективности политики в области миграции и связанных с ней мер на страновом уровне. Что касается миграции в поисках работы, то в ходе Симпозиума были обсуждены проблемы, обусловленные нелегальной занятостью международных мигрантов, и высказаны мнения в отношении эффективности мер, принимаемых странами происхождения для защиты трудящихся-мигрантов за рубежом. Был проведен анализ социального и культурного положения долгосрочных мигрантов в разных контекстах и дана оценка мерам по предупреждению их маргинализации. Признавая важное значение обратной миграции, участники Симпозиума рассмотрели ее последствия для развития стран происхождения и проблемы, возникающие в результате крупномасштабной и неожиданной обратной миграции. Наконец, в ходе Симпозиума особое внимание было уделено вынужденной миграции и изменению характера мер, принимаемых в ответ на нее в различных регионах мира. Охват такого широкого круга вопросов и уделение особого внимания оценке политики миграции позволили Симпозиуму внести значительный вклад в процесс рассмотрения и оценки Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию¹. На Симпозиуме были представлены в общей сложности 30 документов по существу рассматривавшихся вопросов, включая различные тематические исследования по странам. В приложении к настоящему докладу приведен перечень представленных документов. На основе углубленного изучения наиболее важных вопросов политики участники Симпозиума предприняли попытку расширить знания, необходимые для повышения эффективности регулирования упорядоченной миграции таким образом, чтобы это было в интересах как направляющих, так и принимающих стран.

3. В ходе Симпозиума был подчеркнут тот факт, что в связи с международной миграцией международное сообщество сталкивается со значительными проблемами, которые приобретают еще более серьезный характер из-за широко распространенного негативного отношения общественности к международной миграции и в целом ограниченного признания важного вклада мигрантов в развитие экономики принимающих стран. Недостаток данных о международной миграции является одним из факторов, определяющих в целом превратное представление о международной миграции.

I. МАСШТАБЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

4. Последние мировые оценки числа международных мигрантов, относящиеся к 1990 году, показывают, что на тот момент насчитывалось 120 млн. международных мигрантов, что составляет около 2 процентов мирового населения. С 1965 по 1990 год темпы роста численности международных мигрантов были умеренными и составили 1,9 процента в год, хотя с 1985 по 1990 год темпы роста возросли. В целом в 1990 году международные мигранты составили 4,5 процента населения развитых стран по сравнению с относительно стабильным показателем 1,6 процента для развивающихся стран. Вместе с тем наблюдалась тенденция к неравномерному сосредоточению международных мигрантов в определенных странах и субрегионах. Ряд развитых стран, включая Германию и Соединенные Штаты Америки, принимают большое число мигрантов с 1985 года. Что касается развивающихся стран, то помимо потоков беженцев в Африке и Азии значительное число трудящихся-мигрантов сосредоточилось после 1985 года в странах-производителях нефти Западной Азии; большое число трудящихся-мигрантов стали привлекать Япония и новые индустриальные страны Тихоокеанского региона. Кроме того, распад национальных государств после окончания "холодной войны" привел к перемещению значительной части населения между новыми независимыми государствами, а также к миграции в третьи страны. Хотя в процентном отношении доля женщин в международной миграции на глобальном уровне существенным образом не возросла (с 1965 по 1990 год этот показатель возрос с 47 до 48 процентов от общего числа мигрантов), в некоторых регионах и по определенным категориям мигрантов она стала более очевидной.

II. МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ

5. В результате изучения взаимосвязи международной миграции и развития установлено, что стадия развития, на которой находятся страны и которая определяется степенью их взаимодействия с мировой экономикой, имеет существенное влияние на международную миграцию, которой они подвержены. Глобализация инвестиционных и торговых потоков, а также возникновение механизмов регионального экономического сотрудничества уже оказывают воздействие на миграцию. Кроме того, практика показывает, что в тех случаях, когда региональные торговые союзы объединяют страны, находящиеся на различных стадиях развития, экономическая интеграция имеет тенденцию к стимулированию миграции. Так, в случае Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) между Канадой, Мексикой и Соединенными Штатами Америки устоявшиеся миграционные потоки из Мексики в Соединенные Штаты Америки после ратификации Соглашения не уменьшаются. Кроме того, даже, если предположить, что экономика Мексики будет развиваться устойчивыми темпами, миграция, как ожидается, сохранится на среднем уровне по крайней мере до 2030 года. Поэтому считается важным вести поиск двусторонних решений проблем, которые возникают в связи с такой миграцией, и выявлять пути ее регулирования. В южной части Африки Южно-Африканская Республика уже давно является основным "магнитом", притягивающим мигрантов региона, хотя проблемы, с которыми столкнулась страна в период после ликвидации апартеида, ограничивают ее возможности принимать трудящихся-мигрантов. Сокращение законной миграции трудовых ресурсов в Южную Африку имеет негативное воздействие

на перспективы развития соседних стран, многие из которых зависят от денежных средств, переводимых трудящимися-мигрантами. Экономическое сотрудничество между странами этого региона осуществляется через различные межправительственные организации, такие, как Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК). САДК стремится также координировать деятельность по регулированию международной миграции, однако пока лишь с незначительным успехом. Южная Африка в одностороннем порядке принимает меры в целях усиления контроля на границах и сокращения числа мигрантов без документов, хотя она по-прежнему поощряет приезд мигрантов с необходимой квалификацией. Считается, что у регионального сотрудничества по регулированию международной миграции есть серьезные ограничивающие факторы, когда, как это имеет место на юге Африки, общая граница связывает страны с разницей в доходах в 40 раз.

6. В ходе Симпозиума был рассмотрен вопрос о том, в какой степени такие факторы, как нищета и ухудшение состояния окружающей среды, влияют на миграцию Юг-Север. Эконометрический анализ, определяющий, в частности, связь между уровнем доходов и обезлесением в странах происхождения и их показателями эмиграции в развитые страны, свидетельствует о том, что низкие уровни доходов сокращают эмиграцию, а доходы выше определенного уровня увеличивают миграцию. Кроме того, как правило, увеличение масштабов обезлесения приводит к росту эмиграции. Эти выводы, а также анализ выводов других исследований показывают, что связи между нищетой или ухудшением состояния окружающей среды и международной миграцией являются сложными. Из-за высоких затрат, сопряженных с международной миграцией, нищета, как правило, приводит к сокращению способности мигрировать, за исключением тех случаев, когда другие факторы вынуждают людей к "миграции в целях выживания". Предполагается, что ухудшение состояния окружающей среды оказывает главным образом косвенное влияние на миграцию, отражаясь на экономических условиях, которые в свою очередь могут стимулировать отъезд. Вместе с тем прямой причиной перемещения населения могут быть экологические бедствия, большинство из которых, как правило, происходит в пределах государственных границ.

III. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, ВЫЗЫВАЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНУЮ МИГРАЦИЮ

7. Было отмечено, что анализ причин международной миграции затруднен из-за отсутствия надлежащих данных. Участники Симпозиума приняли к сведению специализированные обследования по вопросам миграции, проведенные Междисциплинарным институтом демографии Нидерландов (МИДН) под эгидой Европейского союза (ЕС) в целях сбора данных, необходимых для оценки как непосредственных, так и коренных причин миграции из развивающихся в развитые страны. В ходе этих обследований, которые охватывали как страны происхождения, так и страны назначения, был осуществлен сбор сопоставимой информации о международных мигрантах и лицах в странах происхождения, которые не мигрируют; они являются идеальной статистической группой для анализа причин миграции. В ходе обследований была также сделана попытка сбора информации на уровне отдельных лиц, домашних хозяйств и общины, что дает возможность провести анализ факторов на микро- и макроуровнях, приводящих к миграции. Обследования проводились на основе статистических репрезентативных выборок, и поэтому их результаты будут иметь общий характер, который отсутствовал во многих других исследованиях. Ожидается, что результаты обследования могут поступить в распоряжение специалистов к концу 1998 года.

8. Денежные переводы признаны в качестве важного механизма, с помощью которого международная миграция может оказывать влияние на процесс развития. В ходе Симпозиума были проанализированы большие размеры денежных переводов, полученных основными странами происхождения, и приняты к сведению предпринимаемые усилия в целях включения использования денежных переводов в пересмотренную экономическую теорию миграции ("новая экономика

миграции трудовых ресурсов"), согласно которой миграция рассматривается в качестве способа, с помощью которого домашние хозяйства могут диверсифицировать риск и получить доступ к капиталу, необходимому для инвестирования в производство в тех случаях, когда местные финансовые учреждения не могут предоставить финансовые средства на разумных условиях. С этой точки зрения предполагается, что денежные переводы играют ключевую роль в повышении производственных возможностей домашних хозяйств, члены которых находятся за рубежом. Для проверки этой гипотезы необходима информация о распределении общего дохода, получаемого домашними хозяйствами, будь то мигрантами или нет. Участники Симпозиума отметили, что исследования в отношении общин, располагающих необходимыми данными, подтвердили предположение о том, что перевод денежных средств оказывает позитивное воздействие на направление доходов домашнего хозяйства на цели производственной деятельности, т.е. денежные переводы действительно используются для повышения производственных возможностей и поэтому могут оказывать позитивное воздействие на экономическое развитие общин происхождения. Вместе с тем нельзя исключать вероятность того, что экономические условия, способствующие эмиграции, могут также ограничивать возможности денежных переводов в плане стимулирования процесса развития. Недостаточно развитая рыночная инфраструктура и отсутствие кредитных учреждений затрудняют реализацию возможностей денежных переводов в области развития. Участники Симпозиума отметили, что путем решения таких проблем страны происхождения могут повысить потенциальный позитивный вклад денежных переводов в массовый рост доходов.

9. Участники Симпозиума особо отметили значительную долю женщин в международной миграции начиная по крайней мере с 1960 года. В результате расширения возможностей обеспечения занятости за рубежом возросла роль женщин из числа трудящихся-мигрантов, особенно в Азии. Хотя расширение участия женщин в миграции трудовых ресурсов предполагает, что они имеют возможность получать за рубежом более высокую зарплату, по-прежнему остается в силе тот факт, что большинство женщин из числа трудящихся-мигрантов, как правило, заняты на непрестижной работе с минимальными или абсолютно никакими перспективами социально-экономической мобильности в принимающих государствах. Кроме того, женщины, выполняющие определенные виды работ, как, например, на дому или в сфере развлечений, особенно подвержены эксплуатации и домогательствам. В Азии создана широкая сеть учреждений в целях организации и регулирования миграции трудящихся, включая женщин. Осознавая риск, с которым сталкиваются женщины, самостоятельно мигрирующие для работы за рубежом, азиатские страны происхождения разработали ряд мер в целях защиты женщин-мигрантов. Однако их осуществление является сложной задачей и нарушения по-прежнему имеют место. В развитых странах миграция женщин в большинстве случаев происходит в связи с воссоединением семьи, однако это не означает, что женщины-мигранты не имеют экономического интереса в миграции. В частности, доля участия женщин-мигрантов в трудовых ресурсах в развивающихся странах обычно колеблется от средней до высокой, несмотря на тот факт, что в ряде стран женщины, которые считаются иждивенцами, не имеют автоматического права на работу. Несмотря на риск, сопряженный с международной миграцией, участники Симпозиума выразили мнение, что миграция может улучшить положение женщин-мигрантов и содействовать укреплению их прав.

10. Отметив, что экономическая глобализация имеет важное значение для международного движения трудящихся, участники Симпозиума сосредоточили внимание на тенденциях миграции высококвалифицированных работников. Такая миграция, которая стала одним из основных элементов современных потоков мигрантов, принимает многочисленные формы, включая перемещение специалистов, ищущих работу, служебные переводы и постоянную миграцию высококвалифицированных специалистов. Вместе с тем данные по этому вопросу являются ограниченными, противоречивыми и в редких случаях дифференцированными по полу. Вместе с тем практика показывает, что развитые страны и новые индустриальные развивающиеся страны принимают специальные меры для привлечения трудящихся, имеющих необходимую

квалификацию. Тем не менее во многих случаях принимающие страны по-прежнему создают барьеры, препятствующие признанию квалификации, приобретенной за рубежом, тем самым не позволяя квалифицированным мигрантам выполнять работу, для которой они лучше всего подходят. Среди развивающихся стран растет также обеспокоенность потерей квалифицированного персонала, имеющего огромное значение для их развития. Поскольку квалифицированный персонал, как правило, мигрирует в страны с процветающей экономикой, развивающиеся страны, экономика которых находится в кризисе, испытывают проблемы с привлечением и удержанием квалифицированных сотрудников. Международное сотрудничество было признано необходимым для обеспечения того, чтобы развивающиеся страны не были лишены квалифицированных специалистов, которые требуются им для продолжения процесса развития.

11. Участники Симпозиума отметили, что свободное временное передвижение лиц, занятых в сфере услуг, официально признано в соответствии с Генеральным соглашением о торговле услугами (ГСТУ)² и что страны, имеющие достаточное число рабочих мест, могут рассмотреть вопрос о развитии своих людских ресурсов, с тем чтобы расширить свои возможности по оказанию услуг и тем самым ограничить давление в результате миграции. Кроме того, развивающиеся страны могут рассмотреть вопрос о заключении между собой соглашений о сотрудничестве в целях разработки пакетов услуг, которые могут укрепить их позицию при заключении международных контрактов.

IV. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ЗАНЯТОСТИ МИГРАНТОВ, НЕ ИМЕЮЩИХ ПОСТОЯННОГО СТАТУСА

12. Отметив, что экономика многих стран приобретает все более неформальный характер, участники Симпозиума сосредоточили внимание на взаимосвязи между нелегальной занятостью (т.е. занятостью в нарушение стандартов, установленных в соответствии с законами и положениями о труде) и международной миграцией. Были рассмотрены примеры пяти стран: Венгрии, Венесуэлы, Германии, Италии и Южной Африки. Хотя нелегальная занятость может быть распространена среди местных трудящихся, иностранцы в большей степени предрасположены к такой работе в связи с их ослабленным юридическим статусом и социальной уязвимостью. Нелегальная миграция и нелегальная занятость мигрантов являются результатом конфликта между реальным спросом на неквалифицированную рабочую силу и политикой ограничения миграции, в соответствии с которой их наем запрещается или затрудняется. Происходящие в странах с переходной экономикой политические и экономические преобразования также приводят к росту нелегальной миграции. Попытки правительств применять дополнительные положения о сокращении нелегальной занятости во многих случаях не имеют успеха и повышают уязвимость мигрантов. Несмотря на тот факт, что нелегально работающие мигранты способствуют экономическому процветанию принимающей страны, во многих случаях общественность чрезвычайно негативно относится к нелегальной миграции, которая вызывает у них ксенофобию или расистские настроения. Если правительства будут продолжать считать, что мигранты, не имеющие постоянного статуса, являются единственным источником проблемы, это может привести к ее обострению. Для обеспечения эффективности политики борьбы с нелегальной миграцией необходимо применять всеобъемлющий подход на основе улучшения понимания экономической роли неформального сектора, потребности в неквалифицированной рабочей силе и интересов работодателей, нанимающих работников на нелегальных условиях. Другими необходимыми условиями выработки более эффективной политики являются усиление контроля за нелегальными перемещениями и нелегальной занятостью и получение дополнительных сведений о занятости и социальном положении мигрантов, не имеющих постоянного статуса.

13. Учитывая возрастающее значение миграции в целях поиска работы, участники Симпозиума рассмотрели вопрос об эффективности специальных учреждений и процедур, которые были

разработаны рядом стран происхождения в целях защиты основополагающих прав их трудящихся, работающих за рубежом. В рассмотренных тематических исследованиях внимание было сосредоточено на Бангладеш, Марокко, Мексике и Филиппинах. Необходимость защиты возникает в связи с различными условиями в различных местах. В одних случаях она необходима из-за неэффективности учреждений, занимающихся трудовыми ресурсами в странах назначения, а в других объясняется тем, что мигранты в стране занятости не имеют постоянного статуса. Еще одной общей проблемой, требующей вмешательства государства, является эксплуатация, которую практикуют вербовщики и другие посредники. Страны происхождения отличаются друг от друга с точки зрения того, насколько инициативна политика, проводимая правительством в целях защиты трудящихся-мигрантов. На Филиппинах, где институциональные процедуры организации и контроля найма трудящихся-мигрантов разработаны надлежащим образом, была проведена оценка их эффективности с точки зрения представителей директивных органов, неправительственных организаций и самих трудящихся-мигрантов. Хотя это исследование является предварительным и по-прежнему имеются возможности усовершенствования методологии его проведения, оно позволило определить, что существует значительная удовлетворенность работой учреждений и осуществляемой политикой. В других странах, в которых такие учреждения либо отсутствуют, либо менее компетентны в этих вопросах, аналогичные оценки представляются невозможными. Кроме того, было отмечено, что страны происхождения во многих случаях имеют ограниченные возможности защиты своих мигрантов за рубежом, поскольку власти в странах назначения как правило имеют право на установление условий труда и в случаях нарушений могут не иметь желания или возможности защитить соответствующих мигрантов. Страны, которые считают экспорт рабочей силы в качестве важной части их экономических стратегий, зачастую не имеют рыночного потенциала или политической воли для того, чтобы требовать эффективной защиты своих граждан в качестве условия их трудоустройства. За работодателями, стремящимися сводить свои расходы к минимуму, и за вербовщиками и брокерами по трудоустройству необходимо осуществлять строгий контроль в целях предупреждения случаев злоупотребления ими своим положением и связанного с этим плохого обращения с мигрантами. Участники Симпозиума выразили мнение, что наилучшим способом обеспечения эффективной защиты трудящихся-мигрантов является партнерство между правительствами стран происхождения и правительствами стран занятости, поскольку их общий интерес должен заключаться в равноправном отношении к трудящимся-мигрантам. Страны занятости особо заинтересованы в предупреждении эксплуатации иностранцев, которая зачастую является коренной причиной их несправедливой конкуренции с местными трудящимися и которая может привести к расколу общества принимающей страны. Обеспечение защиты прав мигрантов считается одним из ключевых условий для того, чтобы миграция была взаимовыгодной. Достижение этой цели требует уделения должного внимания стандартам, установленным на основе действующих международных документов по правам человека и конвенций МОТ о правах трудящихся-мигрантов и обращении с ними. Участники Симпозиума подчеркнули, что активное осуществление политики в области миграции странами происхождения оказывает положительное воздействие на защиту мигрантов за рубежом и содействует обеспечению того, чтобы миграция носила более упорядоченный характер.

v. УЛУЧШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИММИГРАНТОВ И ПОСТОЯННЫХ ЖИТЕЛЕЙ-ИНОСТРАНЦЕВ

В ПРИНИМАЮЩИХ СТРАНАХ: СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ВОПРОСЫ

14. Сознавая, что в силу увеличения числа международных мигрантов и многообразия миграционных потоков большее число стран принимает многочисленные группы постоянных жителей-иностранцев, Симпозиум принял решение рассмотреть вопросы, связанные с их положением в принимающей стране. Особое внимание было уделено экономической интеграции, социальной мобильности, возможностям в области образования и культурному своеобразию

постоянных жителей-иностранцев, иммигрантов и их детей. Рассматриваемые исследования были посвящены Австралии, Канаде и Соединенным Штатам; Франции, Германии и Нидерландам; Японии; и Малайзии. Главный вопрос заключался в том, как предотвратить экономическую, социальную и культурную маргинализацию постоянных жителей-иностранцев, особенно в тех случаях, когда такая маргинализация связана с этнической или расовой принадлежностью. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что какими бы ни были первоначальные намерения мигрантов, работодателей и правительств миграция часто приводит к постоянному расселению какой-то части всех международных мигрантов, которые допускаются в принимающие страны. Поэтому стратегии в области миграции должны учитывать такое развитие событий, особенно в связи с тем, что краткосрочные специальные меры, часто принимаемые во многих странах, предотвратить маргинализацию не в состоянии. Необходимо разработать всеобъемлющую долгосрочную стратегию по обеспечению социально-экономической интеграции длительное время проживающих в данной стране иностранцев, особенно с точки зрения их позиций на рынке рабочей силы, их доступа к возможностям в области образования и их перспектив в отношении социальной мобильности. Также необходимо признавать и уважать желание иностранцев сохранять свои языковые, культурные и религиозные особенности. Опыт стран, знакомых с проблемой иммиграции, позволяет определить, какие стратегии скорее всего могут приносить удовлетворительный результат, хотя было признано, что стратегии и практические действия в каждом конкретном случае должны надлежащим образом видоизменяться. Основное значение придается общественной информации и образованию в целях повышения уровня терпимости населения, поскольку даже наиболее эффективная политика не принесет успеха, если она не будет находить широкое понимание и пользоваться поддержкой. Участники Симпозиума предупредили, что отсутствие надлежащих социальных и культурных стратегий, пользующихся широкой поддержкой общественности, может вызвать трения в обществе, поскольку местное население почувствует для себя угрозу, а положение иностранцев будет ненадежным и изолированным.

VI. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СВЯЗАННОГО С РАЗВИТИЕМ ПОТЕНЦИАЛА ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ МИГРАНТОВ

15. Несмотря на тенденцию к расселению некоторых мигрантов за границей, многие другие возвращаются в свои страны происхождения, однако, хотя обратная миграция считается важным процессом, информация о масштабах этого явления является ограниченной и государственные органы не уделяют достаточного внимания условиям возвращения. Участники Симпозиума стремились привлечь внимание к вопросу последствий обратной миграции на примере рассмотрения положения дел на Ямайке, в Иордании, штате Керала в Индии, в Сенегале и Турции. В идеале обратная миграция должна происходить на добровольной основе. Однако во многих случаях возвращение является отнюдь не добровольным, в частности когда изменяющиеся условия в стране трудоустройства, как то экономический спад, политическая нестабильность или война, вызывают массовое возвращение мигрантов в свои страны. Различными являются не только условия возвращения, но также последствия обратной миграции для стран происхождения: в некоторых случаях возвращающиеся мигранты, как представляется, не вносят почти никакого вклада в развитие; в других случаях, судя по всему, обратная миграция имеет положительное значение. Поскольку страны, как правило, не принимают целенаправленных мер по содействию реинтеграции возвращенцев, провести оценку мер политического характера не представляется возможным. Было указано, что предоставление консультативных услуг и информации, а также помощь в получении доступа к кредитам составляют факторы, способствующие успешной реинтеграции и усилению положительного влияния обратной миграции. В то же время соображения равенства (по отношению к немигрантам) часто препятствуют созданию специальных кредитных механизмов для возвращающихся мигрантов. Было отмечено, что репатрианты чаще бывают готовы к возвращению и планируют его в тех случаях, когда они получают надлежащие консультативные услуги и

поддержку со стороны правительственных учреждений и неправительственных организаций. Как представляется, исключительно важное значение для обеспечения успешной реинтеграции имеет наличие в стране происхождения надлежащих социальных структур. В качестве одного из средств разработки более эффективных стратегий содействия возвращению и обеспечения успешного процесса реинтеграции, особенно в тех случаях, когда одновременно возвращается большое число мигрантов, рассматривается сотрудничество между правительствами стран происхождения и правительствами принимающих стран при содействии со стороны международных и неправительственных организаций.

VII. МЕРЫ В ОТВЕТ НА ПРИТОК ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА

16. Признавая растущее значение вынужденной миграции, и в частности вопросов, возникающих в связи с увеличением числа лиц, нуждающихся в защите, которые не подпадают под определение беженцев, участники Симпозиума рассмотрели вопрос об изменении характера мер в ответ на приток лиц, ищущих убежища, в различных регионах мира. Было признано, что население, как правило, мигрирует в силу сочетания различных факторов, которые могут включать в себя индивидуальное преследование, а также экономические потребности, семейные связи, экологические проблемы и другие обстоятельства. В качестве одной из ключевых проблем, с которой сталкивается институт предоставления убежища, рассматривались реально существующие трудности в связи с определением в случае каждого конкретного лица, ищущего убежища, того, является ли индивидуальное преследование основной причиной его миграции. Развитые страны, которые сталкиваются с ростом расходов, связанных с рассмотрением заявлений о предоставлении убежища, не проявляют желания продолжать оказывать поддержку беженцам за границей. Развивающиеся страны, в свою очередь, начинают проявлять меньшую щедрость в вопросах приема и защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. Для сохранения института убежища представляется исключительно важным обеспечить соблюдение основных норм в области прав человека и гарантировать основополагающие принципы, такие, как право на убежище, в случае индивидуального преследования, а также принцип недопустимости принудительного возвращения. Для рассмотрения такого положения представляется необходимым определить комплекс мер, отвечающих многообразию потребностей в области защиты, включая использование гибких процедур, таких, как предоставление временной защиты. Также исключительно важно обеспечить возможность возвращения как для лиц, ищущих убежища, заявления которых о предоставлении убежища были отклонены, так и для лиц, период временной защиты которых истек. Для этого принимающие страны должны установить со странами происхождения конструктивный диалог, направленный на выработку практических решений. Было отмечено, что ряд принимающих стран уже заключили с некоторыми странами происхождения соглашения о возвращении их граждан. При осуществлении деятельности в связи с возвращением важно, чтобы органы власти принимающих стран обеспечивали законность и обоснованность принимаемых ими мер в отношении возвращающихся лиц.

17. В развитых странах процедуры предоставления убежища образовали оперативный механизм для разрешения дилеммы "контроль за миграцией – защита беженцев". В менее имущих странах рост расходов в связи с рассмотрением заявлений о предоставлении убежища становится фактором, сдерживающим выделение средств для оказания помощи беженцам. Для снижения этих расходов принимающие страны разрабатывают все более жесткие стратегии отказа в приеме, из-за которых лица, действительно являющиеся беженцами, не смогут подавать заявления о предоставлении убежища. В развивающихся странах помимо растущего нежелания принимать беженцев не всегда могут быть гарантированы физическая безопасность, достоинство и личная неприкосновенность допущенных в эти страны лиц. В Африке экономические трудности, с которыми сталкиваются многие страны, вызывают нежелание делиться с другими ограниченными ресурсами. Сохранение

возможностей в отношении получения убежища зависит не только от разделения бремени расходов, но также от нового понимания соответствующими странами проблем, связанных с обеспечением безопасности. Как в развитых, так и в развивающихся странах общественная поддержка деятельности в защиту беженцев и лиц, ищущих убежища, уменьшается. Важно, чтобы правительства изменили существующие в обществе взгляды. Для восстановления доверия в обществе исключительно важное значение имеет просветительская работа среди населения, сопровождающаяся эффективными и рационально управляемыми программами в интересах беженцев и лиц, ищущих убежища.

VIII. ГРУППОВОЕ ОБСУЖДЕНИЕ БУДУЩИХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОЛИТИКИ

18. Симпозиум завершился групповым обсуждением, в ходе которого особое внимание было уделено основным выводам и последствиям состоявшихся прений с точки зрения политики. Была подчеркнута важность международного сотрудничества на основе надлежащей сбалансированности интересов различных сторон. Международное согласование стратегий в области миграции и предоставления убежища рассматривалось в качестве долгосрочной цели, которая скорее всего может быть достигнута на региональном уровне. Особое внимание было уделено несоответствию между формальными правами и фактическим отношением к мигрантам. Была подчеркнута необходимость создания условий, благоприятствующих всестороннему участию мигрантов в жизни общества. Несмотря на глобализацию государства по-прежнему обладают значительными возможностями для контроля над международной миграцией. В то же время непродуманные механизмы контроля или чрезмерный упор на контроль могут привести к повышению уровня нелегальной миграции. Было подчеркнуто, что никто не хочет быть нелегальным мигрантом. Задача заключается в создании таких условий, при которых нужда в этом отпала бы.

19. Симпозиум помог привлечь внимание к необходимости более эффективного сбора и анализа данных по различным аспектам международной миграции. Отсутствие проверенной информации зачастую ведет к рождению мифов о миграции, которые не являются надежной основой для разработки политики. Международная миграция, очевидно, стала одной из основных проблем во внутренней и внешней политике. Для максимально полного использования преимуществ миграции для всех связанных с нею лиц необходимо более глубокое понимание ее сложного характера и динамики.

IX. РАСПРОСТРАНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СИМПОЗИУМА

20. Подробный доклад о состоявшихся в ходе Симпозиума обсуждениях был опубликован в материалах о деятельности Рабочей группы по вопросам миграции Целевой группы по основным социальным услугам для всех АКК. Эти материалы были распространены среди правительственных должностных лиц и заинтересованных представителей научных кругов. Кроме того, неотредактированные материалы, представленные на Симпозиуме, были сведены в общую подборку, которая может быть предоставлена по запросу. Отдельные документы были приняты для опубликования в специальном выпуске журнала "International Migration" ("Международная миграция"), в котором они будут напечатаны в отредактированном виде в 1999 году.

Примечания

¹ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.95.XIII.18), глава I, резолюция I, приложение.

² См. Legal Agreements Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994 (GATT secretariat publication, Sales No. GATT/1994-7).

Приложение

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ

СЕССИЯ 2. МАСШТАБЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

1. Масштабы и тенденции международной миграции и результаты, полученные благодаря существующим системам данных

СЕССИЯ 3. МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ

1. Нищета и ухудшение состояния окружающей среды как коренные причины международной миграции: критическая оценка
2. Региональная экономическая интеграция и международная миграция: пример НАФТА
3. Страны Африки, расположенные к югу от Сахары: является ли региональная интеграция важным фактором, влияющим на изменения в области международной миграции?

СЕССИЯ 4. АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, ВЫЗЫВАЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНУЮ МИГРАЦИЮ

1. Межстрановой подход к изучению факторов, определяющих миграцию
2. Новые экономические аспекты миграции рабочей силы и роль денежных переводов в миграционном процессе
3. Процессы, вызывающие миграцию женщин
4. Потребность в импорте квалифицированной рабочей силы: факторы, благоприятствующие и препятствующие ее международной мобильности

СЕССИЯ 5. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ЗАНЯТОСТИ МИГРАНТОВ, НЕ ИМЕЮЩИХ ПОСТОЯННОГО СТАТУСА

1. Пример Венгрии
2. Пример Германии
3. Пример Италии
4. Пример Южной Африки
5. Пример Венесуэлы

СЕССИЯ 6. УКРЕПЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ СТРАН ЭМИГРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ МУЖЧИН И ЖЕНЩИН, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ НА НЕКВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОТЕ

1. Пример Филиппин
2. Пример Бангладеш
3. Пример Марокко
4. Пример Мексики

СЕССИЯ 7. УЛУЧШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИММИГРАНТОВ И ПОСТОЯННЫХ ЖИТЕЛЕЙ-ИНОСТРАНЦЕВ В ПРИНИМАЮЩИХ СТРАНАХ: СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Пример традиционных стран расселения - Австралии, Канады и Соединенных Штатов Америки
2. Пример стран, длительное время принимающих мигрантов, в Европе - Германии, Нидерландов и Франции
3. Пример новой принимающей страны в развитом мире - Японии
4. Пример новой принимающей страны в развивающемся мире - Малайзии

СЕССИЯ 8. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СВЯЗАННОГО С РАЗВИТИЕМ ПОТЕНЦИАЛА ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ МИГРАНТОВ

1. Пример Иордании
2. Пример Сенегала
3. Пример Ямайки
4. Пример штата Керала, Индия
5. Пример Турции

СЕССИЯ 9. МЕРЫ В ОТВЕТ НА ПРИТОК ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА

1. Мигранты и лица, ищущие убежища: сопоставимые ответные меры на уровне политики
2. Соотношение между контролем и защитой в рамках процедур предоставления убежища
3. Лица, которым убежище предоставлено не было: проблема возвращения
4. Прекращение предоставления убежища? Изменяющийся характер стратегий в отношении беженцев в Африке и других развивающихся регионах