



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
6 September 2006  
Russian  
Original: Spanish

---

### Шестьдесят первая сессия

Пункт 54(b) предварительной повестки дня\*

**Глобализация и взаимозависимость:**

**международная миграция и развитие**

### **Вербальная нота Постоянного представительства Аргентины при Организации Объединенных Наций от 31 августа 2006 года в адрес Секретариата**

Постоянное представительство Аргентинской Республики при Организации Объединенных Наций свидетельствует свое почтение Генеральному секретарю и имеет честь препроводить настоящим документ «Изменение парадигмы: рассмотрение вопроса о миграции с точки зрения прав человека», подготовленный правительством Аргентины для диалога высокого уровня по вопросам международной миграции и развития, который состоится в ходе шестидесяти первой сессии Генеральной Ассамблеи в сентябре (см. приложение).

Постоянное представительство Аргентинской Республики имеет честь просить о распространении настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи.

---

\* A/61/150.



**Приложение к вербальной ноте Постоянного  
представительства Аргентины при Организации  
Объединенных Наций от 31 августа 2006 года  
в адрес Секретариата**

**Изменение парадигмы: рассмотрение вопроса  
о миграции с точки зрения прав человека**

I. Аргентинская Республика понимает, что двадцать первое столетие требует изменения парадигмы в сфере отношения к международной миграции с учетом сложного характера миграционных потоков в мире — необходимо отказаться от концепции обеспечения безопасности и охраны границ, строящейся исключительно на понятии «государства-нации», в пользу комплексной перспективы прав человека, определяющей главенствующую роль мигрантов в государственной политике в этой сфере.

Миграция представляет собой естественное явление, столь же древнее, как и само человечество. Вместе с тем в условиях характерной для современного мира тесной взаимозависимости, при которой отмечается свободное передвижение капиталов, вопрос о праве на миграцию, как это ни удивительно, сегодня обсуждается чаще, чем когда бы то ни было.

Страны, которые всего лишь несколько лет назад являлись источниками широких миграционных потоков, становятся принимающими странами. Государства, которые традиционно принимали иммигрантов, сегодня сталкиваются с проблемой эмиграции своих граждан. Государства, которые строили свое развитие на использовании иностранной рабочей силы, сегодня сталкиваются с проблемой эмиграции своих граждан. Государства, которые строили свое развитие на использовании иностранной рабочей силы, сегодня считают ее приток нежелательным.

Стремление человека к лучшим условиям жизни не должно вызывать осуждения, а тем более влечь за собой какие-либо наказания. Безусловно, вызывает беспокойство тот факт, что международное сообщество в целом не может изыскать решения этой проблемы. Страны должны подойти к этой проблеме с точки зрения поиска механизмов сотрудничества и принятия совместной ответственности, причем уже не в виде пожеланий, а в виде конкретных действий.

Проблема миграции не имеет каких-либо однозначных решений и не допускает истины в абсолютном выражении — каждый регион и каждая страна имеют свои особенности, и единственным общим элементом всего миграционного процесса является человек.

Традиционно вопрос о мигрантах рассматривался в общем международном праве в качестве вспомогательного в разделах, посвященных иностранцам, а также путем анализа некоторых общих принципов международного права. В общих чертах можно отметить, что положение иностранцев регулируется международным правом по двум главным тематическим направлениям: с одной стороны, в сфере доступа на территорию государства и свободы передвижения по ней, а с другой — в сфере экономической, профессиональной и трудовой деятельности, которой разрешено заниматься иностранцам.

Вместе с тем с учетом сложного характера явления миграции в новых международных условиях и тех проблем, с которыми сталкиваются физические лица в процессе перемещения и обоснования в принимающих странах, при рассмотрении вопросов международной миграции представляется необходимым и целесообразным учитывать социальные и гуманитарные перспективы.

Ясно, что законность является основой любого демократического общества и необходима для того, чтобы иностранец мог всесторонне интегрироваться в принимающее общество. В этой связи важно, чтобы правительства разработали легкодоступные механизмы регулирования миграционных потоков, которые способствовали бы идентификации и легализации лиц, находящихся на территории их стран, и препятствовали деятельности недобросовестных лиц, которые занимаются незаконным провозом мигрантов, извлекая выгоду из ограничительной миграционной политики.

В этой связи следует напомнить, что как во Всеобщей декларации прав человека, так и в основных международных договорах по правам человека, большинство из которых получили почти универсальную ратификацию, содержатся указания на принцип равенства в вопросах достоинства и прав и предусматривается, что государства обязаны соблюдать провозглашенные в этих документах права без какого-либо различия, в частности по признакам расовой принадлежности, религиозных убеждений и национального происхождения. Кроме того, в ряде таких документов предусматривается, что все лица имеют право на свободное передвижение по территории своих стран или за их пределами и на свободный выбор места проживания и работы.

В последнее время такое понимание позволило расширить традиционные рамки рассмотрения вопросов, касающихся иностранцев, в международном праве путем включения в эту отрасль прав человека.

В этом контексте в последнее время возникло чрезвычайное многообразие аспектов вопроса о мигрантах, рассматриваемого с точки зрения прав человека как на региональном, так и на глобальном уровне.

II. Что касается глобального уровня, то лишь в качестве примера можно отметить различные резолюции, принятые в рамках Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросам защиты прав человека мигрантов.

В этой же связи важно отметить, что в ходе первой сессии нового Совета Организации Объединенных Наций по правам человека, состоявшейся в июне 2006 года, группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна выступила с совместным заявлением по теме «Международная миграция и права человека», в котором по крайней мере была отражена региональная позиция по этой теме в контексте текущего диалога высокого уровня.

Следует также отметить, что в ходе Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в Дурбане, Южная Африка, в сентябре 2001 года, государства признали, что мигранты, и прежде всего женщины, особо уязвимы перед лицом расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и других форм нетерпимости. Так, в Плане действий указанной Конференции государствам было рекомендовано принимать меры, призванные обеспечить мигрантам на условиях равенства доступ к здравоохранению, образованию и базовым услугам на

основе сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций, региональными организациями и международными финансовыми учреждениями.

Важно также напомнить, что в июле 2003 года вступила в силу Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая войдет в число основных договоров универсального характера по правам человека. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций призвал государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать Конвенцию или присоединиться к ней в кратчайшие возможные сроки в качестве пути обеспечения всесторонней и эффективной защиты прав человека мигрантов.

И наконец, следует отметить, что в докладе Генерального секретаря по международной миграции и развитию (A/60/871) от 18 мая 2006 года указывается, что «для реализации всех преимуществ международной миграции должно обеспечиваться уважение прав мигрантов. Государства обязаны защищать основные прав всех лиц на их территории и должны принимать эффективные меры для защиты мигрантов от всех нарушений прав человека и злоупотребления ими. Они должны также вести борьбу со всеми формами дискриминации, ксенофобии, этноцентризма и расизма» (пункт 77).

III. Что же касается межамериканского уровня, то следует вспомнить восемнадцатое консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека, в котором рассматривается вопрос о правах мигрантов в целом и правах трудящихся-мигрантов в частности. В основе этого заключения Суда лежит признание основополагающего характера принципа равенства и недискриминации, который лежит в основе прав человека и основных обязательств государств в этой сфере, вытекающих из обязанности уважать права человека и обеспечивать их соблюдение. Далее Суд применил принцип равенства и недискриминации в отношении мигрантов для рассмотрения вопроса о правах, которыми наделяются трудящиеся-мигранты, не имеющие документов, и указал, в частности, что «миграционный статус того или иного лица также не может являться оправданием для нарушения и несоблюдения его прав человека, в том числе прав трудового характера...».

В этой же связи в Декларации четвертой Встречи на высшем уровне стран Америки, состоявшейся в Мар-дель-Плата, Аргентинская Республика, в ноябре 2005 года, под девизом «Создание рабочих мест для борьбы с нищетой и укрепления демократического правления» главы государств и правительств демократических стран Америки вновь заявили, что «необходимо обеспечить для всех мигрантов, без учета их миграционного статуса, всестороннюю защиту их прав человека и строгое соблюдение применимых к ним трудовых законов, включая принципы и права в сфере труда, провозглашенные в Декларации МОТ об основных принципах и правах на работе» (пункт 26).

С другой стороны, важно отметить создание в январе 2004 года Рабочей группы по разработке «Межамериканской программы поощрения и защиты прав человека мигрантов, включая трудящихся-мигрантов и членов их семей» в рамках Комиссии по правовым и политическим вопросам Постоянного совета Организации американских государств. Руководство этой Группой было возложено на Аргентинскую Республику. Эта программа предусматривает учет вопросов прав человека мигрантов и членов их семей в работе органов, учрежде-

ний и подразделений ОАГ, государств-членов и гражданского общества. В этой программе было указано, что функции государства по регулированию въезда и нахождения иностранцев на их территориях и определению статуса мигрантов «должны осуществляться в соответствии с применимым международным правом в области прав человека».

IV. Следует также указать, что на международном уровне существует взаимосвязь в рассмотрении вопросов миграции и международной безопасности, особенно в нынешнем политическом контексте. Именно в этой связи Аргентинская Республика на различных форумах заявляла о необходимости рассмотрения этих тем с учетом прав с той целью, чтобы принимаемые для обеспечения международной безопасности меры не подрывали эффективного осуществления основополагающих прав человека.

Из сказанного выше следует, что как на глобальном, так и на региональном уровне постепенно вырабатывается новая парадигма в вопросе о миграции, которая заключается в его рассмотрении с точки зрения прав человека и недискриминации.

V. Аргентинская Республика попыталась учесть эту новую парадигму в контексте ее миграционной политики и таким образом в положениях нового Национального закона о миграции, который вступил в силу в нашей стране в январе 2004 года.

Этот новый закон, который был разработан в результате сотрудничества различных правительственных и неправительственных секторов, отражает принятое нашей страной обязательство по обеспечению всестороннего соблюдения прав человека мигрантов и членов их семей, а также предусматривает создание механизмов, обеспечивающих легкий доступ к структурам регулирования миграции, при том понимании, что они имеют важнейшее значение для обеспечения всесторонней интеграции иностранца в принимающее общество.

В качестве примера хотелось бы привести некоторые пункты указанного закона:

- уважение прав человека и международных обязательств по этим вопросам: статья 3 «Цели настоящего Закона заключаются в следующем: а) ...обеспечение соблюдения международных обязательств Республики в сфере прав человека, интеграции и мобильности мигрантов;.. f) обеспечение того, чтобы любое лицо, ходатайствующее о въезде в Аргентинскую Республику, пользовалось недискриминационными критериями и процедурами с точки зрения прав и гарантий, провозглашенных в Национальной конституции, международных договорах, действующих двусторонних соглашениях и законах;.. g) укрепление и распространение обязательств, прав и гарантий в отношении мигрантов в соответствии с положениями Национальной конституции, международных обязательств и законов при обеспечении полного сохранения существующих государственных традиций по отношению к мигрантам и членам их семей...»;
- право на миграцию: статья 4 «Право на миграцию является основным и неотъемлемым правом человека, и Аргентинская Республика обеспечивает его соблюдение на базе принципов равенства и универсальности»;

- равенство обращения: статья 5 «Государство обеспечивает условия, гарантирующие эффективное равенство обращения с той целью, чтобы иностранцы могли пользоваться своими правами и выполнять свои обязательства...»; статья 6 «Государство во всех его субъектах обеспечивает иммигрантам и членам их семей равный доступ на одинаковых условиях к защите, охране и правам, которыми пользуются граждане, в частности в отношении социальных услуг, общественных благ, здравоохранения, образования, правосудия, труда, занятости и социального обеспечения»; статья 13 «Для целей настоящего Закона дискриминационными считаются любое действие или бездействие, вызванные такими мотивами, как этническая принадлежность, религиозные убеждения, национальность, идеология, политические или профессиональные убеждения, половая принадлежность, экономический статус или состояние здоровья, которые произвольно препятствуют, затрудняют, ограничивают всестороннее осуществление прав и гарантий на условиях равенства»;
- право на образование: статья 7 «Ни в коем случае неурегулированный миграционный статус иностранца не может препятствовать его принятию в качестве учащегося в учебные заведения, государственные или частные, национальные, провинциальные или муниципальные; начальные, средние, старшие или высшие. Руководство учебных заведений должно обеспечивать помощь и консультативную помощь по вопросам соответствующих процедур урегулирования миграционного статуса»;
- право на здравоохранение: статья 8 «Ни в коем случае не допускается нарушение или ограничение права на здравоохранение, социальное вспомоществование или медико-санитарную помощь для всех нуждающихся в этом иностранцев, независимо от их миграционного статуса...»;
- право на информацию: статья 9 «Мигранты и члены их семей имеют право на получение от государства информации по следующим вопросам: а) их права и обязанности по действующему законодательству; б) требования в отношении их въезда, нахождения и выезда»;
- поощрение интеграции: статья 14 «Государство во всех его субъектах, федеральных, провинциальных или муниципальных, способствует осуществлению инициатив, направленных на интеграцию иностранцев в их общинах проживания...»;
- необходимость участия судебных органов в процессах высылки: раздел V главы I;
- арест иностранца для осуществления высылки является исключительной прерогативой судебной власти: раздел V главы II;
- наказание преступления незаконного провоза людей. Наказание ужесточается в случае создания опасности для жизни, здоровья или неприкосновенности мигранта или несовершеннолетнего. Глава VI. Впервые в аргентинском миграционном законодательстве предусматривается преступление незаконного провоза мигрантов. Предусматриваемое наказание заключается в тюремном заключении на срок от одного до шести лет, который может быть увеличен до 20 лет при наличии отягчающих вину обстоятельств.

Изменение этой парадигмы в Аргентинской Республике повлекло за собой формирование новой стратегической концепции нации. Аргентина считает, что уважение прав человека мигрантов и членов их семей является одним из основополагающих элементов для содействия их всесторонней интеграции, что в свою очередь способствует экономическому, политическому и социальному развитию страны.

Меры в рамках миграционной политики, проводимой правительством Аргентинской Республики с конца 2003 года по август текущего года, позволили урегулировать статус свыше 400 000 иммигрантов на территории Аргентины.

Эта миграционная политика, основывающаяся на учете национальных, региональных и международных условий и накопленного опыта, предусматривает отказ от укоренившихся и лишенных объективности предрассудков.

В числе этих предрассудков следует отметить «влияние иностранной рабочей силы на рост безработицы». В 1992–2003 годах в Аргентине урегулировали свой миграционный статус 156 000 иммигрантов. Показатель безработицы в Аргентине в третьем квартале 2003 года составил 16,3 процента. На сегодняшний день после того, как за последние три года был урегулирован статус 400 000 иммигрантов, показатель безработицы сократился на 6 процентных пунктов. Эти цифры со всей очевидностью свидетельствуют об относительном характере и отсутствии научного обоснования некоторых предрассудков, которые часто лежат в основе рассмотрения миграционных вопросов.

Другим аспектом, в котором часто забывают об объективности, является безопасность. Аргентина понимает, что осуществление государственного суверенитета предполагает охрану границ и право решения вопросов въезда на национальную территорию, однако она считает, что осуществление этих полномочий должно осуществляться на основании надлежащих процедур. Мы также считаем, что интересам внутренней безопасности в большей степени отвечает урегулирование статуса находящихся на нашей территории иммигрантов и выдача им соответствующих документов, а не сохранение их маргинального и анонимного статуса, который делает их беззащитными перед лицом недобросовестных работодателей и заслуживающих всяческого презрения дельцов, занимающихся незаконным провозом и торговлей людьми. В этой связи следует отметить, что урегулирование статуса иммигрантов означает обеспечение прозрачности их пребывания в пределах национальной территории, но не обеспечивает им никакой безнаказанности в случае совершения преступления. Регулярный или нерегулярный иммигрант, совершающий преступления, подлежит суду и в конечном итоге высылке, если это предусматривается законом.

Положение мигрантов в Аргентинской Республике необходимо рассматривать с учетом членства в МЕРКОСУР. МЕРКОСУР и его ассоциированные члены, т.е. блок в составе Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Парагвая и Уругвая в качестве полноправных членов, а также Боливии, Колумбии, Перу, Чили и Эквадора в качестве ассоциированных членов, являются основой программы нормализации документарного статуса мигранта, которая осуществляется в настоящее время в Аргентине и получила в народе упрощенное название программа «Большая родина».

Эта программа объединяет в себе гуманитарные и социальные аспекты этого вопроса и отвечает интересам иностранцев, родившихся в государствах-

членах и ассоциированных членах МЕРКОСУР, что является критерием для определения гражданства заявителя.

Благодаря этой программе с 17 апреля 2006 года, когда она вступила в силу, по 7 августа этого года, когда проводились последние обследования для подготовки настоящего документа, в Аргентине был урегулирован миграционный статус 227 339 иностранцев.

В этой связи эта программа имеет важнейшее значение с точки зрения количественных показателей, если учесть изменения, произошедшие в среде мигрантов в Аргентине: хотя исторически принимались меры для стимулирования исключительно иммиграции из Европы и избирательной иммиграции, как это предусмотрено в Национальной конституции, то в настоящее время большинство мигрантов прибывает из стран Южной Америки, особенно из пограничных государств.

Программа «Большая родина» не предусматривает амнистии, в ее основе лежит политика государств, и она отвечает интересам граждан государств-членов и ассоциированных членов МЕРКОСУР, которые сейчас находятся в Аргентине или приедут в нее в будущем.

Для получения соответствующих благ заявитель должен лишь подтвердить свою национальность и отсутствие уголовного прошлого и по истечении двухлетнего периода проживания на временной основе может получить постоянный вид на жительство.

Участие гражданского общества сыграло основополагающую роль в осуществлении программы «Большая родина»; одной из ее основ является участие муниципалитетов и общественных организаций, которые играют роль центров приема. Такое взаимодействие дало возможность государству стать более доступным для мигрантов. Сегодня в Национальном управлении по миграции существует 98 центров сбора данных, которые функционируют в непосредственном контакте с мигрантами, получают их заявления и препровождают соответствующую информацию в указанную организацию.

VI. Миграция, интеграция и региональное развитие: как указывалось выше, иммиграция из соседних стран повлекла за собой увеличение доли таких лиц по отношению к числу иностранцев в Аргентине, которая составила 61 процент.

Программа «Большая родина» в числе многих других аспектов означает, что Аргентина сделала «качественный сдвиг» в рассмотрении вопроса о мигрантах, которые перестали рассматриваться в качестве «угрозы» или «явления», и теперь эта проблема рассматривается в рамках политики интеграции, в данном случае региональной интеграции. Мы стремимся к тому, чтобы программа «Большая родина» отражала:

- государственную политику, направленную на выполнение принятых страной обязательств в сфере прав человека, интеграции и мобильности мигрантов;
- национальную политику нормализации документарного статуса мигрантов, направленную на принятие мер по принятию и интеграции мигрантов путем содействия обеспечению их жильем;



- политику солидарности в сфере региональной интеграции, которая может распространяться на граждан, государств-членов и ассоциированных членов МЕРКОСУР (Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор);
- новый критерий расселения, основывающийся на признании национальности одной из стран региона и на доброй воле, которая является руководящим принципом программы.

Как указывалось в разделе I, анализ миграционных вопросов в их различных аспектах является достаточно сложной задачей.

Таким образом, для ее анализа может потребоваться рассмотрение ряда аспектов в зависимости от того, в каких сферах происходит перемещение лиц. В сфере экономики миграция имеет микро- и макроэкономические последствия; в политической сфере анализ может касаться государственной миграционной политики, а также затрагивать определенные элементы прогнозов в отношении осуществления политических прав мигрантов. В социальной и культурной области необходимо признать последствия перемещения населения для элементов, определяющих самобытность народов и этнических групп, а также для факторов и следствий, имеющих отношение к религиозным верованиям. В области демографии объемы, структуры, состав и динамика являются как причиной, так и следствием иммиграции и эмиграции.

Вместе с тем, не забывая ни об одном из этих аспектов, Аргентина приняла решение уделять основное внимание человеческому фактору при разработке государственной миграционной политики, а также принять концепцию «качественного сдвига» в рассмотрении вопроса о миграции в качестве политики интеграции, основывающейся на солидарности.

Успех таких интеграционных усилий, безусловно, зависит от самых различных факторов. Важнейшим из них является твердость стремления к интеграции и региональному сотрудничеству. Кроме того, миграционная политика, предусмотренная в новом аргентинском Законе о миграции, предусматривает выполнение принятых страной обязательств в сфере прав человека, интеграции и мобильности мигрантов, а также широких программ регулирования миграционных потоков на основе солидарности.

Кроме того, усилия в направлении интеграции требуют уважения культурного и этнического многообразия различных стран, а также прав человека и общественных прав мигрантов и членов их семей независимо от их миграционного статуса.

Необходимо отметить, что право на здравоохранение, социальную и медико-санитарную помощь также обеспечивается в Аргентине для всех нуждающихся в этом иностранцев, независимо от их миграционного статуса. То же самое касается и права на образование на всех уровнях, в государственных или частных структурах. Иными словами, ни при каких обстоятельствах, как предусматривается в нашем законе, нерегулированный миграционный статус иностранца не может препятствовать его принятию в качестве учащегося в учебное заведение.

И наконец, политика интеграции требует надлежащего учета социальных, политических и культурных последствий интеграционного процесса.

В этой связи мы в рамках МЕРКОСУР и в сотрудничестве с государствами-ассоциированными членами, а также в Южноамериканском сообществе наций совместными усилиями добиваемся построения более сбалансированных и всеобъемлющих демократических систем, выработки новаторских путей регионального сотрудничества и обеспечения того, чтобы каждый гражданин региона чувствовал свою причастность к этому процессу интеграции народов.

Аргентина заявляет, что такая миграционная политика является еще одним средством осуществления проводимой ею политики региональной интеграции. Как заявил президент страны д-р Нестор Киршнер, эта задача заставляет нас продолжать работать «в целях обеспечения равенства ответственности, равенства в правах, равенства возможностей и создания «Большой родины», объединяющей на начальном этапе все страны — члены МЕРКОСУР и страны Южной Америки и, безусловно, остальные страны мира».

VII. Аргентина стремится путем представления информации о своем миграционном законодательстве и программе «Большая родина» внести свой вклад в текущий диалог высокого уровня, а также в предстоящую иберо-американскую встречу на высшем уровне, которая состоится в ноябре 2006 года в Уругвае.

---