

Люди в движении: кто, куда, когда и почему перемещается



В этой главе исследуется перемещение людей в пространстве и во времени.

Модели перемещения соответствуют идее о том, что люди передвигаются в поисках лучших возможностей, а также о том, что их движение сильно ограничено барьерами, наиболее важными из которых являются политика, осуществляемая на родине и в пункте назначения, и нехватка ресурсов.

В общей сложности за последние 50 лет доля людей, переезжающих в развитые страны, значительно выросла, и эта тенденция связана с возрастающим неравенством возможностей.

Эти потоки людей, по-видимому, временно замедлятся в ходе текущего экономического кризиса, однако лежащие в их основе тенденции сохранятся и, как только возобновится рост, в предстоящие десятилетия возможно, увеличат давление в пользу миграции.

Люди в движении: кто, куда, когда и почему перемещается

Цель этой главы – дать общую характеристику перемещения людей, представить обзор того, кто, как, почему, куда и когда перемещается. Картина сложна, и наши широкие мазки неизбежно не смогут отразить все особенности. Однако выявляемые сходство и общность поразительны, и они помогают нам понять те силы, которые формируют и сдерживают миграцию.

Начнем мы с рассмотрения основных черт миграции – ее масштабов, состава и направлений – в разделе 2.1. В разделе 2.2 рассматривается, как и чем миграция сегодня сходна или отлична от миграций в прошлом. Наш анализ позволяет сделать вывод, что миграция в большой степени зависит от политических ограничений, – проблемы, которую мы детально обсуждаем в третьем разделе (2.3). В последнем разделе (2.4) мы обращаемся к будущему и пытаемся понять, как миграция будет изменяться в среднесрочной и долгосрочной перспективе, когда завершится начавшийся в 2008 г. экономический кризис.

2.1 Перемещение людей сегодня

Обсуждение вопросов миграции обычно начинается с описания потоков людей между развивающимися и развитыми странами, или того, что иногда расширительно – и неточно – называют «потоками Юг-Север». Как бы то ни было, основные перемещения в мире происходят не между развивающимися и развитыми странами. Подавляющее большинство перемещающихся людей делают это в пределах своей собственной страны.

Одна из причин того, почему эта фундаментальная черта передвижения людей не известна лучше, лежит в жесткой ограниченности данных. В ходе предварительного исследования, проведенного, положенного в основу настоящего Доклада, мы пытались заполнить этот пробел в знаниях, используя данные национальных переписей населения для подсчета на совместимой основе внутренних мигрантов для 24 стран, в которых проживает 57% населения планеты (рис. 2.1)¹. Даже по консервативному определению внутренней миграции, которое учитывает перемещения только между наиболее крупными зональными границами государства, количество людей, которые перемещаются внутри страны, в нашей выборке в шесть раз превосходит число тех, которые эмигрируют².

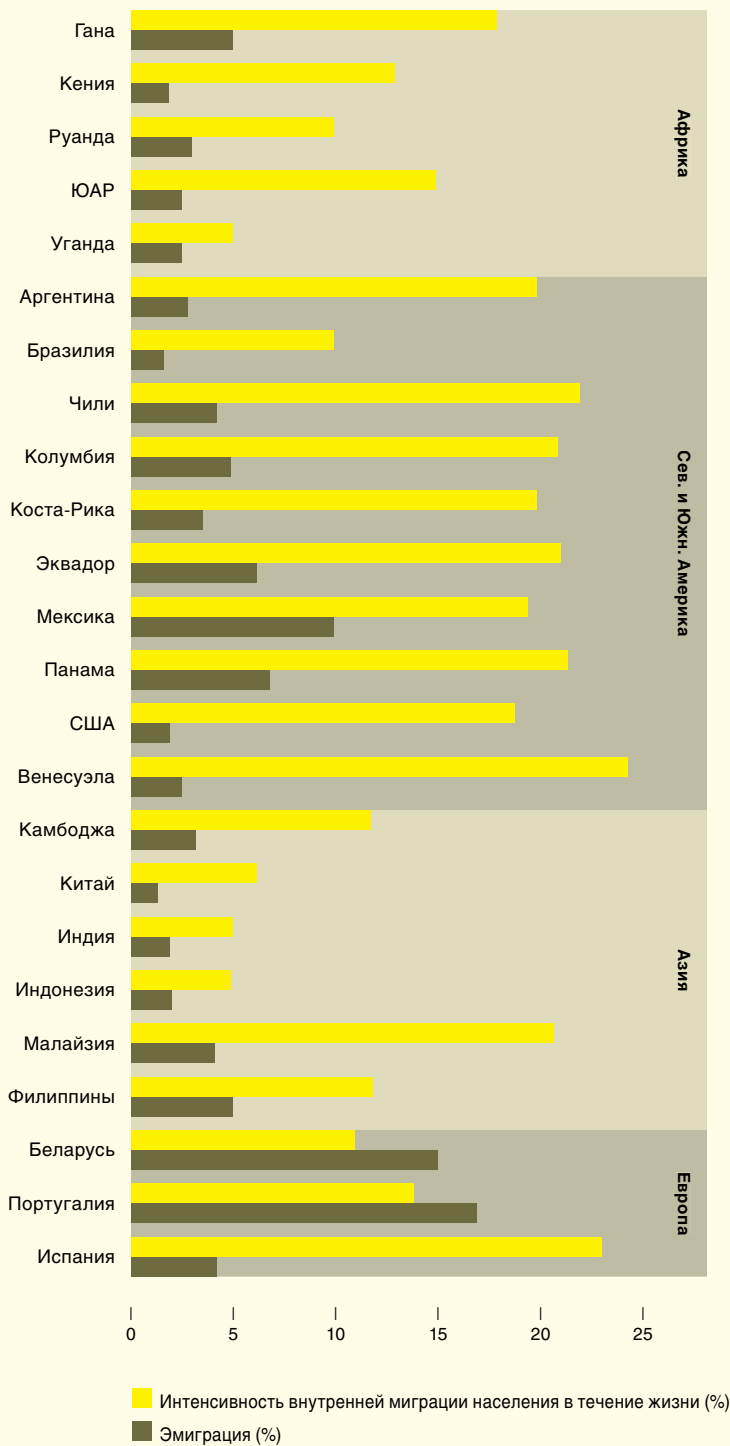
Для сравнения, нынешнее число международных мигрантов (214 млн, или 3,1% населения планеты) выглядит небольшим. Конечно, эта глобальная оценка искажена из-за многих проблем в методологии и сопоставимости³, но есть веские причины считать, что порядок величины указан верно. Вставка 2.1 посвящена одной из наиболее распространенных претензий к международным данным по миграции, а именно тому, в какой степени они отражают нелегальную миграцию.

Даже если мы ограничим свое внимание международными перемещениями, основная их масса происходит не между странами с сильно различающимися уровнями развития. Лишь 37% мировой миграции осуществляется из развивающихся стран в развитые. Основная часть миграции происходит *внутри* стран, принадлежащих к одной и той же категории развития: около 60% мигрантов перемещаются либо между развивающимися, либо между развитыми странами (оставшиеся 3% перемещаются из развитых стран в развивающиеся)⁴.

Это сравнение основано на неизбежно произвольном разграничении между теми странами, которые достигли более высокого уровня развития, и теми, которые этого не сделали. Мы классифицировали страны, которые достигли значения ИРЧП, равного и превышающего 0,9 (по шкале от 0 до 1), как *развитые*, а все остальные – как *развивающиеся* (см. вставку 1.3). Мы используем это разграничение во всем докладе, не подразумевая никаких суждений о достоинствах какой-либо конкретной экономической или политической системы, и не пытаемся скрыть сложное взаимодействие, происходящее при повышении и поддержании уровня благосостояния людей. Таким образом к странам и территориям, классифицированным как развитые, относятся не только многие из тех, которые обычно включаются в этот список (все западноевропейские страны, Австралия, Канада, Новая Зеландия, США и Япония), но также и некоторые страны, которые реже определяются как

Рисунок 2.1 Гораздо больше людей перемещаются внутри границ, чем через границы

Показатели международной миграции и эмиграции, 2000–2002 гг.



Источник: Bell and Muhidin (2009) и оценки Группы подготовки ДРЧ на основе базы данных Migration DRC (2007).

Примечание. Все сведения об эмиграции взяты из базы данных Migration DRC (2007) и охватывают период 2000–2002 гг. Сведения о внутренней миграции основываются на данных переписей населения за период 2000–2002 гг., за исключением данных по Беларуси (1999), Камбодже (1998), Колумбии (2005), Кении (1999) и Филиппинам (1990).

развитые – Гонконг (Китай), Республика Корея и Сингапур в Юго-Восточной Азии; Катар, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты в регионе Персидского залива. В то же время большинство восточноевропейских экономик, за исключением Чешской Республики и Словении, не входят в верхнюю категорию по ИРЧП (см. Статистическую таблицу Н).

Одна из очевидных причин, по которой перемещение из развивающихся стран в развитые не принимает еще больших масштабов, состоит в том, что такое перемещение стоит дороже, а перемещение на большее расстояние стоит дороже, чем короткие поездки по делам. Более высокая стоимость международных перемещений возникает не только из-за транспортных расходов, но и из-за политически мотивированных ограничений на пересечение международных границ, которые могут пересекать только те, кто имеет достаточно ресурсов, обладает профессиональными навыками, которые востребованы в новой стране пребывания, или готов пойти на очень высокий риск. Около половины всех международных мигрантов перемещаются в пределах своего региона и около 40% – в соседнюю страну. В то же время близость между странами происхождения и принимающими странами определяется не только географией: примерно шесть из 10 мигрантов перемещаются в страну, где основная религия та же, что и в стране, где они родились, а четыре из 10 перемещаются в страну, где доминирует тот же язык⁵.

Модель этих межрегиональных и внутрирегиональных перемещений представлена на карте 2.1, где абсолютные величины отображаются толщиной стрелок, размер каждого региона показан пропорционально его населению, а окраска каждой страны отражает ее категорию по ИРЧП. Внутрирегиональные перемещения преобладают. Отметим в качестве одного из ярких примеров, что внутриазиатская миграция насчитывает около 20% всей международной миграции и превышает общую сумму перемещений в Европу из всех прочих регионов.

Тот факт, что на долю потоков из развивающихся стран в развитые приходится лишь меньшая часть международных перемещений, не означает, что разница в уровне жизни не имеет значения. Как раз наоборот: $\frac{3}{4}$ международных мигрантов перемещаются в страну с более высоким ИРЧП, чем в их стране происхождения; среди граждан развивающихся стран доля таких мигрантов превышает 80%. Однако пунктом назначения для таких людей часто являются не развитые страны, а другие развивающиеся страны с более высоким уровнем жизни и/или с большим количеством рабочих мест.

Вставка 2.1 Подсчет нелегальных мигрантов

Единственные всесторонние оценочные данные о численности иностранцев, проживающих в странах мира, поступают из Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (ДЭСВ ООН) и охватывают примерно 150 государств – членов ООН. Эти оценки, прежде всего, основаны на данных национальных переписей населения, проводимых с целью подсчитать число людей, проживающих в данной стране в конкретный момент времени. Житель здесь определяется как лицо, которое «имеет место для проживания, в котором он (она), как правило, ежедневно проводит время отдыха». Иными словами, национальные переписи населения стремятся посчитать всех жителей независимо от легальности или нелегальности проживания.

Однако существуют веские причины подозревать, что переписи населения значительно занижают число нелегальных мигрантов, которые могут избегать переписчиков, опасаясь того, что те передадут полученную информацию другим государственным органам. Владельцы домов могут скрывать, что они незаконно сдают площадь нелегальным мигрантам. Кроме того, мигранты могут быть более мобильными, чем другие жители страны, и поэтому их численность сложнее подсчитать.

В исследованиях применяется целый ряд демографических и статистических методов для оценки степени занижения данных. В США Испанский центр Pew разработал ряд предпосылок, согласующихся с исследованиями, основанными на данных переписей населения, и

историческими демографическими сведениями по Мексике, согласно которым занижение составляет примерно 12%. Другие исследователи оценили уровень занижения данных во время переписи 2000 г. в Лос-Анджелесе в 10–15%. Поэтому представляется, что официально проводимые в США подсчеты не учитывают 1–1,5 млн нелегальных мигрантов или 0,5% населения страны.

В развивающихся странах проводится мало исследований, касающихся занижения численности мигрантов. Одним из исключений является Аргентина, где недавно проведенное исследование выявило недооценку числа мигрантов, эквивалентную 1,3% численности населения страны. В других развивающихся странах уровень занижения, возможно, значительно выше. Оценки числа нелегальных мигрантов для ряда стран – в том числе Российской Федерации, Таиланда, ЮАР – колеблются в пределах от 25% до 55% населения. Однако реальная цифра во многом не определена. По мнению специалистов по миграции, опрошенных Группой подготовки Доклада о развитии человека, было определено, что в развивающихся странах нелегальная миграция в среднем составляет около 1/3 всей численности мигрантов. Верхнюю границу числа мигрантов, не учтенных международной статистикой, можно получить, предположив, что ни один из этих мигрантов не учтен национальными переписями населения (т. е. занижение составляет 100%); в этом случае итоговая недооценка во всемирной статистике для развивающихся стран составит около 30 млн мигрантов.

Источник: UN (1998), Passel and Cohn (2008), Marcelli and Ong (2002), Comelatto, Lattes, and Levit (2003). См.: Andrienko and Guriev (2005) о Российской Федерации и Sabates-Wheeler (2009) о ЮАР и Martin (2009b) о Таиланде.

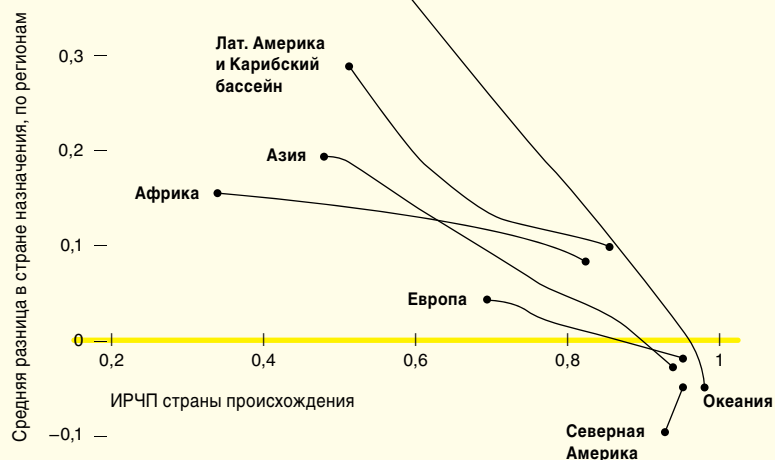
Разница между показателями развития человека в пункте происхождения и пункте назначения может быть значительной. Рис. 2.2 иллюстрирует это различие: величина, которую мы обобщенно называем «выигрышем» для развития человека, полученным в результате миграции, указана в сравнении с ИРЧП страны происхождения⁶. Если бы среднестатистические мигранты перемещались в страны с тем же уровнем развития человека, что и в их стране происхождения, эта величина была бы нулевой. Однако напротив, разница положительна и обычно велика для всех стран, кроме наиболее развитых. Тот факт, что средний выигрыш уменьшается по мере роста показателей человеческого развития, показывает, что именно люди из беднейших стран в среднем больше всего выигрывают от пересечения границ.

То, что эти переселенцы из стран с низким ИРЧП больше всего выигрывают от международных перемещений, подтверждено более систематическими исследованиями. В предварительных исследованиях, положенных в основу настоящего Доклада⁷, сравнивались ИРЧП мигрантов на родине и в стране назначения, и было обнаружено, что различия – как в относительных, так и в абсолютных показателях – обратно пропорциональны ИРЧП страны происхождения. Мигранты из стран с низким ИРЧП получили наибольший выигрыш – в среднем 15-кратное увеличение доходов (до 15 тыс. долл. США в год), удвоение по-

казателя охвата образованием (с 47% до 95%) и 16-кратное уменьшение детской смертности (со 112 до 7 случаев смерти на тысячу живорожденных). На материале сопоставимых обследований, проведенных в ряде развивающихся стран, в данном исследовании также показано, что самоотбор

Рисунок 2.2 Самые бедные могут получить от передвижения больше всего...

Различия между ИРЧП страны назначения и страны происхождения, 2000–2002 гг.

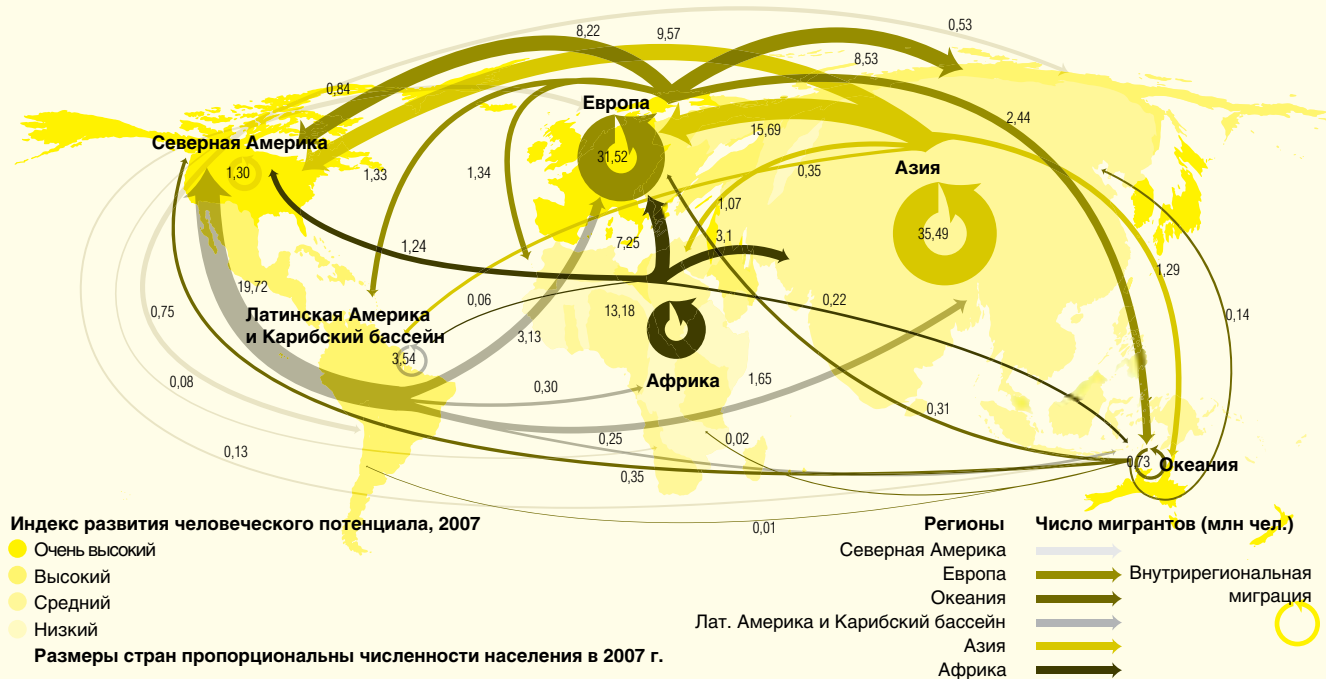


Источник: оценки Группы подготовки ДРЧ на основе базы данных Migration DRC (2007).
Примечание. Расчет средних оценок производился с использованием регрессий плотности Кернеля.

Карта 2.1

Наибольшее движение происходит внутри регионов

Регионы происхождения и регионы назначения международных мигрантов, около 2000 г.



Источник: оценки Группы подготовки ДРЧ на основе базы данных Migration DRC (2007).

респондентов – тенденция, при которой те, кто перемещается, находятся в лучшем материальном положении и имеют более высокий уровень образования – объясняет только часть этого выигрыша. Анализ двусторонних миграционных потоков между странами, подготовленный в ходе предварительного исследования, положенного в основу настоящего Доклада, подтвердил положительный эффект на эмиграцию для всех компонентов развития человека в стране назначения, а также показал, что этот эффект наиболее убедительно объясняется разницей в доходах⁸. Эти модели подробно обсуждаются в следующей главе.

Парадоксальным образом, несмотря на то, что люди из бедных стран больше всего выигрывают от перемещения, они наименее мобильны. Например, несмотря на высокий уровень внимания, уделяемый эмиграции из Африки в Европу, лишь 3% африканцев живут не в той стране, в которой они родились, и менее 1% африканцев проживают в Европе. Нескольким ученым заметили, что если мы сопоставим уровень эмиграции с уровнем развития, отношение между ними будет напоминать «горб», где уровень эмиграции в бедных и богатых странах ниже, чем в странах со средним доходом⁹. Это иллюстрируется на рис. 2.3, который показывает, что медианный

показатель эмиграции в странах с низким уровнем развития человека составляет только $\frac{1}{3}$ показателя для стран с высоким уровнем развития человека¹⁰. Когда мы ограничиваемся сравнением показателей эмиграции в развитые страны, это соотношение становится еще более резко выраженным: медианный показатель эмиграции в странах с низким уровнем развития человеческого потенциала составляет менее 1%, по сравнению почти с 5% в странах с высоким уровнем развития человеческого потенциала. Анализ двусторонних миграционных потоков, подготовленный в ходе предварительного исследования, положенного в основу настоящего Доклада, подтвердил, что эта модель сохраняется, даже с поправкой на такие характеристики стран происхождения и назначения, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень образования и демографическая структура¹¹.

Подтверждение тому, что бедность ограничивает эмиграцию, было также найдено в ходе анализа на уровне домохозяйств: например, при исследовании мексиканских домохозяйств было обнаружено, что для домохозяйств с доходом ниже 15 тыс. долл. США в год вероятность миграции возрастает пропорционально уровню дохода (рис. 2.3, панель В). Исследование, проведенное по заказу

ПРООН для этого доклада, установило, что в течение *monga*, или весеннего сезона, в Бангладеш, когда на руках у людей находится меньше всего денежных средств, случайно распределяемый денежный стимул значительно повышает вероятность миграции¹². Масштаб этого эффекта велик: при получении эмигрантами суммы, эквивалентной недельному заработку в пункте назначения, предрасположенность к миграции вырастает с 14 до 40%. Эти результаты ставят под сильное сомнение идею, часто выдвигаемую в кругах разработчиков политики, о том, что развитие в стране происхождения уменьшит миграционные потоки.

Хотя многие семьи мигрантов действительно повышают свой уровень жизни в результате перемещения, так происходит не всегда. Как обсуждается в главе 3, перемещение часто приводит к противоположенным результатам, когда оно совершается в условиях ограниченного выбора. Миграция, вызванная конфликтами, и торговля людьми составляют небольшую часть общей массы перемещений людей, но они затрагивают значительную часть беднейшего населения мира, и поэтому являются предметом особого беспокойства (вставка 2.2).

Другой ключевой факт, связанный с моделями миграционного оттока населения, заключается в том, что этот отток обратно пропорционален численности населения страны. Для 48 стран с населением менее 1,5 млн чел., в том числе одной страны с низким ИРЧП, 21 – со средним, 12 стран – с высоким и 11 – с очень высоким, средний уровень эмиграции равен 18,4%, что значительно выше, чем общемировой средний показатель в 3%. Действительно, 13 государств с наивысшим уровнем эмиграции в мире – это небольшие страны, такие как Антигуа и Барбуда, Гренада и Сент-Китс и Невис, где уровень эмиграции составляет около 40%. Простая корреляция между численностью населения и уровнем эмиграции равна $-0,61$. Во многих случаях именно удаленность заставляет людей из маленьких государств перемещаться, чтобы воспользоваться возможностями в другом месте; тот же фактор приводит к миграции из деревень в города, что наблюдается во многих странах. Кросс-страновой регрессивный анализ подтверждает, что воздействие численности населения на эмиграцию выше для стран, расположенных вдали от мировых рынков, – чем больше удалена маленькая страна, тем больше людей решают покинуть ее¹³. Последствия этих моделей обсуждаются во вставке 4.4.

Только что рассмотренные обобщенные факты говорят нам, откуда движутся мигранты и куда направляются, но они не говорят нам, кто именно перемещается. Хотя жесткая ограниченность данных мешает составлению полного глобального профиля

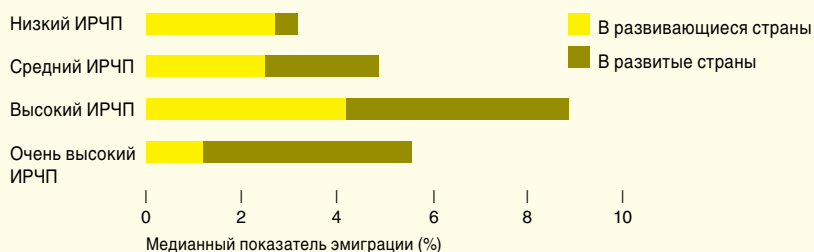
мигрантов, существующие данные все же позволяют выявить некоторые интересные модели.

Около половины (48%) всех международных мигрантов – женщины. Эта доля была весьма стабильна в течение последних пяти десятилетий: в 1960 г. она составляла 47%. Эта модель контрастирует с моделью XIX в., когда большинство мигрантов были мужчинами¹⁴. Несмотря на недавние заявления о «феминизации» миграции, представляется, что некоторое время назад был достигнут баланс в соотношении полов. Как бы то ни было, за стабильностью совокупного показателя скрываются тенденции на региональном уровне. Хотя доля женщин, приезжающих в Европейский союз, слегка выросла с 48 до 52%, в Азии эта доля упала с 47 до 45%.

Конечно, за относительным равенством гендерных долей среди мигрантов могут скрываться значительные различия в обстоятельствах перемещения и предоставляемых возможностях¹⁵. В то же

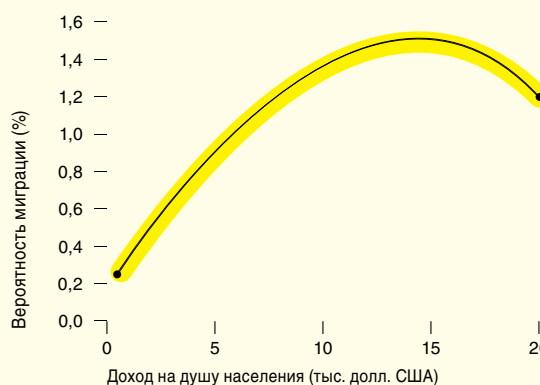
Рисунок 2.3 ... но перемещаются они меньше, чем другие
Показатели эмиграции, с разбивкой по уровням ИРЧП и категориям дохода

Панель А. Медианные показатели эмиграции, с разбивкой по ИРЧП стран происхождения



Источник: оценки Группы подготовки ДРЧ на основе базы данных Migration DRC (2007) и UN (2009a).

Панель В. Вероятность эмиграции в зависимости от уровня доходов домохозяйств Мексики



Источник: Meza and Pederzini (2006).

время все большее число публикаций подвергает сомнению общепринятое мнение о подчиненной роли женщин при принятии решения о миграции¹⁶. Например, изучение решений, принимаемых парами из Перу, переезжающими в Аргентину, показало, что многие женщины сначала переезжали одни, потому что могли обеспечить себя работой быстрее, чем их партнеры, которые впоследствии, взяв с собой детей, следовали за женщинами¹⁷.

Эти данные также показывают очень мощные временные потоки людей. В странах – членах ОЭСР временные мигранты обычно составляют более трети прибывших за данный год. Однако, хотя большинство уезжает спустя короткий период времени, другие переходят к более постоянному обустройству, и количество людей со временными визами в каждый отдельно взятый момент времени гораздо меньше, чем позволяет предположить общий объем потока. В самом деле, 83% иностранцев, проживающих в странах – членах ОЭСР, живут там не менее пяти лет¹⁸. Почти все временные мигранты прибывают по причинам, связанным с работой. Некоторые вливаются в систему «циклической» миграции, когда они регулярно приезжают в страну назначения и покидают ее, выполняя сезонную или временную работу, и фактически имеют два места жительства¹⁹.

Важно не делать излишнего акцента на различии между категориями мигрантов, поскольку многие мигранты перемещаются из одной категории в другую. Фактически, режим миграции во многих странах, по-видимому, лучше всего объясняется по аналогии с несколькими дверями в доме. Мигранты могут входить в дом через переднюю дверь (постоянные поселенцы), боковую дверь (временные визитеры и работники) или заднюю дверь (нелегальные мигранты). Однако по приезде в страну

эти каналы часто сливаются, и временные визитеры становятся иммигрантами, или скатываются в нелегальный статус, а обладатели нелегального статуса получают разрешение остаться; в то же время люди с постоянным статусом решают вернуться.

Эта аналогия особенно полезна для понимания нелегальной миграции. Нарушение установленных сроков пребывания – важный канал, посредством которого мигранты становятся нелегальными, особенно в развитых странах. Фактически разница между легальным и нелегальным мигрантом выглядит гораздо менее четкой, чем это часто утверждают. Например, широко распространена практика, когда люди въезжают в страну легально, а затем работают, несмотря на отсутствие разрешения на это²⁰. В некоторых островных государствах, таких как Австралия и Япония, нарушение сроков пребывания – практически единственный канал для нелегального въезда; даже во многих европейских странах нарушители сроков пребывания, по-видимому, составляют около $\frac{2}{3}$ численности нелегальных мигрантов. В странах – членах ОЭСР люди, незаконно находящиеся или нелегально работающие в стране, обычно являются работниками с низким уровнем формального образования²¹. Наилучшие оценки количества нелегальных мигрантов в США составляют около 4% населения или 30% общего количества мигрантов²². В недавнем исследовании, проведенном на средства Европейской комиссии, доля нелегальных мигрантов была оценена в 6–15% общего количества мигрантов, или около 1% населения Европейского союза²³. Некоторые из этих мигрантов учитываются в официальных оценках миграции, а многие – нет (вставка 2.1).

Повышенная доля среди мигрантов квалифицированных работников в трудоспособном возрасте – один из аспектов селективности миграции.

Вставка 2.2 Перемещения и торговля людьми, вызванные конфликтами

Из всех мигрантов люди, оказавшиеся под воздействием вооруженного конфликта и отсутствия безопасности, могут оказаться в наихудших условиях по показателям развития человека. Число лиц, перемещающихся в результате вооруженных конфликтов, значительно: в начале 2008 г. около 14 млн беженцев подпадали под мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев или Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), что составляет около 7% общей численности международных мигрантов. Большинство беженцев являются выходцами из наиболее бедных стран мира и перемещаются в такие страны: в странах Азии и Африке беженцы составляют соответственно 18 и 13% общей численности международных мигрантов.

Еще большее число людей, перемещенных вследствие насилия и вооруженных конфликтов, переезжают на новое место жительства внутри

своей страны. По оценкам, в 2009 г. число внутренне перемещенных лиц составляет приблизительно 26 млн, в том числе 4,9 млн чел. в Судане, 2,8 млн в Ираке и 1,4 млн в Демократической Республике Конго.

Значительно сложнее определить масштабы незаконной торговли людьми. Фактически не существует точных оценок числа и потоков людей, которые стали жертвами незаконной торговли. К числу причин этого относятся: то, что данные о торговле людьми зачастую смешиваются с данными о других видах нелегальной миграции или эксплуатации мигрантов; характерные трудности при установлении различий между добровольными и насильственными действиями; а также сам характер незаконной торговли людьми как тайной и преступной деятельности. Многие часто цитируемые цифры оспариваются заинтересованными странами, а между цифрами, полученными путем оценки, и количеством выявленных случаев существует значительный разрыв.

Источник: IDMC (2009b), Carling (2006), Kutnick, Betsler, and Danailova-Trainor (2007), de Haas (2007) and Lazcko (2009).

Перемещение как внутри, так и между странами в основном осуществляется в поисках более благоприятных возможностей

В самом деле, мигранты не только зачастую более трудоспособны, чем немигранты, но часто, по всей вероятности, они более здоровы и более производительны, чем уроженцы страны назначения с аналогичной образовательной квалификацией. Селективность миграции обычно отражает воздействие экономических, географических и политических барьеров, которые затрудняют передвижение людей с низкой квалификацией. Это особенно хорошо видно на примере образовательного уровня. Люди с высшим образованием, например, составляют 35% иммигрантов трудоспособного возраста в странах – членах ОЭСР, но лишь 6% населения трудоспособного возраста в странах – не членах ОЭСР²⁴. Иммигранты, приезжающие в страны ОЭСР из развивающихся стран, обычно находятся в трудоспособном возрасте: например, свыше 80% мигрантов из Африки к югу от Сахары относятся к этой группе²⁵.

Что мы знаем о селективности миграции в развивающихся странах? Когда миграционный процесс более селективен, лица трудоспособного возраста (у которых способность зарабатывать средства к существованию выше, чем у тех, кто не относится к трудоспособному населению) составляют значительную долю мигрантов. Используя данные переписей населения, мы сравнили характеристики мигрантов и населения их страны происхождения в 21 развивающейся и 30 развитых странах. Мы обнаружили значительную разницу возрастных характеристик иммигрантов в развитые страны и населения из стран происхождения: 71% мигрантов в развитых странах относится к категории лиц трудоспособного возраста, по сравнению с 63% населения в их странах происхождения; напротив, в развивающихся странах разница почти незаметна (63% и 62% соответственно).

Новые данные по внутренней миграции рисуют более сложную картину селективности миграции. Например, проведенное в Кении исследование, положенное в основу настоящего Доклада, обнаружило связь между показателями человеческого капитала и миграцией²⁶, которая со временем ослабевает среди успешных когорт мигрантов²⁷. Этот результат согласуется с развитием социальных и других сетей, упрощающих перемещение. Другими словами, более бедные люди могут решиться на риск, связанный с миграцией, когда они получают новости об успехах других и становятся более уверенными в том, что получат необходимую поддержку для достижения собственного успеха. В другом исследовании, положенном в основу настоящего Доклада, составлялись образовательные характеристики внутренних мигрантов в 34 развивающихся странах. Они показали, что мигранты

чаще, чем немигранты, оканчивают среднюю школу, что отражает как селективность, так и лучшие результаты среди детей мигрантов (Глава 3)²⁸.

Что еще мы знаем о связи внутренней миграции с международной? Внутренняя миграция, особенно из сельских районов в города, может быть первым шагом на пути к международной миграции, как было обнаружено в некоторых исследованиях, проведенных в Мексике, Таиланде и Турции, но это далеко не универсальная модель²⁹. Скорее, эмиграция может поощрять дальнейшую внутреннюю миграцию в стране происхождения. В Албании результатом миграционных потоков в Грецию в начале 1990-х гг. стали денежные переводы, которые помогают финансировать внутреннюю миграцию в городские центры; в Индии международные мигранты из штата Керала освободили рабочие места в своих родных районах, и их денежные переводы способствовали строительному буму, который привлек малоквалифицированных мигрантов из соседних районов³⁰.

Сравнение внутренней миграции с международной могут привести к полезным выводам о причинах и следствиях передвижения людей. Например, в проведенном по заказу ПРООН исследовании, положенном в основу настоящего Доклада, анализировалась связь между размерами пункта происхождения (измеряемыми численностью населения) и величиной потоков квалифицированной рабочей силы; было обнаружено, что модели почти одинаковы как внутри стран, так и между ними. В частности, уровень эмиграции квалифицированных рабочих выше в небольших населенных пунктах, чем в крупных; аналогичным образом он выше в малых странах, чем в больших³¹. Эти модели отражают важность взаимодействия людей как стимула для перемещения. Перемещение как внутри, так и между странами в основном осуществляется в поисках более благоприятных возможностей, а во многих случаях – в особенности для квалифицированной рабочей силы – возможности будут выше в местах, где есть люди с дополняющими профессиональными навыками. Это одна из причин, по которой люди тяготеют к городским центрам, и почему высококвалифицированные профессионалы часто перемещаются в города и места, где их профессия уже укоренилась³².

Несмотря на нашу способность обрисовать эти общие контуры перемещения, то, что нам известно, гораздо меньше того, чего мы не знаем. К несчастью, данных по миграции по-прежнему мало. Для разработчиков политики гораздо проще подсчитать международные перемещения ботинок и мобильных телефонов, чем нянь и строителей. Большая часть нашей информации основана на данных

К несчастью, данных по миграции по-прежнему мало. Для разработчиков политики гораздо проще подсчитать международные перемещения ботинок и мобильных телефонов, чем нянь и строителей

переписей населения, но они не дают ни временных рядов для миграционных потоков, которые позволили бы выявить какие-либо тенденции, ни ключевых данных для определения влияния миграции, таких, как доход и другие характеристики мигрантов в момент прибытия. Регистры населения могут предоставить подобные временные ряды, но очень немногие страны имеют регистры, обладающие таким потенциалом. Разработчикам политики обычно требуется информация о прибывающих мигрантах по категориям (например лица, работающие по контракту, учащиеся, члены семей, высококвалифицированные специалисты и др.); таким образом, важны административные данные, отражающие количество виз и разрешений, выданных различным видам мигрантов. Однако эти источники данных не могут ответить на вопросы о социальном и экономическом воздействии международной миграции.

В последние годы были сделаны многообещающие шаги. ОЭСР, ООН, Всемирный банк и другие организации собрали и опубликовали базы данных переписей населения и административных данных, которые по-новому осветили на некоторые аспекты глобальных людских потоков. Однако данные государственной статистики по-прежнему не могут ответить на простейшие вопросы, такие как: сколько марокканцев покинуло Францию в прошлом году? Чем занимаются латиноамериканцы, поселившиеся в США в 2004 г.? Как изменилось в последние годы число зимбабвийцев, переезжающих в ЮАР? В основном данные по миграции остаются неоднородными, несопоставимыми и труднодоступными. Данные по торговле и инвестициям гораздо более подробны. Многие аспекты передвижения людей просто остаются слепым пятном для разработчиков политики.

Хотя некоторые ограничения данных трудно преодолеть – в том числе проблему точной оценки количества нелегальных мигрантов, – другие вполне преодолимы. Логичным первым шагом является обеспечение того, чтобы органы национальной статистики следовали международным указаниям с тем, чтобы каждая перепись населения содержала основные вопросы по миграции³³. Существующие опросы могут быть слегка расширены, а существующие административные данные можно было бы собрать и распространить с тем, чтобы повысить информированность общества о миграционных процессах. Добавление в анкету для национальной переписи населения вопросов о стране рождения или стране предыдущего пребывания было бы низкочастотным способом продвинуться вперед для многих стран. Другим способом было бы опубликование данных о рабочей силе, включающих

страну рождения, как это уже делается в Бразилии, США, ЮАР и некоторых других странах. Еще один способ – включить стандартные вопросы по миграции в обследования домохозяйств в странах, где миграция заметно выросла. Эти улучшения заслуживают внимания правительства и увеличения объема помощи в целях развития.

2.2 Взгляд назад

Сейчас мы рассматриваем, как перемещение людей сформировало мировую историю. Это проливает свет на то, насколько перемещения, осуществлявшиеся раньше, отличаются от нынешних. Это также выявит роль миграции в структурной трансформации обществ, а также силы, которые управляют миграцией, и ограничения, которые ей препятствуют. Затем мы представим более подробное обсуждение эволюции внутренних и внешних перемещений в течение XX в., фокусируясь на эпохе после Второй мировой войны. Анализ тенденций за последние 50 лет содержит в себе ключ для понимания факторов, вызвавших недавние перемены в моделях миграции, и дает ответ на вопрос, в каком направлении будет проходить их дальнейшая эволюция.

2.2.1 Ретроспективный обзор

Несмотря на распространенное убеждение, что международная миграция связана с ростом глобализации и торговли в конце XX в., масштабные перемещения на дальние расстояния были распространены и в прошлом. На пике власти европейцев в Северной и Южной Америке более полумиллиона испанцев и португальцев и около 700 тыс. британских подданных отправились в американские колонии³⁴. В XV–XIX вв. под воздействием грубой силы 11–12 млн африканцев были в качестве рабов переправлены через Атлантику. В период между 1842 и 1900 гг. около 2,3 млн китайцев и 1,3 млн индийцев работали по контракту в Юго-Восточной Азии, Африке и Северной Америке³⁵. В конце XIX в. доля проживающих в стране иностранцев во многих странах была выше, чем сегодня³⁶.

Удаляясь еще дальше в прошлое, мы обнаруживаем, что перемещение людей было повсеместным явлением в ходе истории, присутствующим практически в каждом сообществе, о котором доступны исторические или археологические данные. Недавние тесты ДНК подтвердили уже имевшиеся археологические свидетельства о том, что все люди произошли от одного общего предка из экваториальной Африки, который пересекся в Южную Аравию через Красное море примерно 50 тыс. лет назад³⁷. Хотя встречи разных обществ часто ведут к конфликту, отмечалось также и мирное сосуще-

Перемещения населения сыграли ключевую роль в структурных трансформациях экономик в ходе истории, значительно способствуя развитию

ствование мигрантов в чужих землях. Например, древняя вавилонская табличка XVIII в. до н. э. рассказывает о сообществе мигрантов из Урука, которые покинули свои дома после набега на их город, и на новом месте жительства почти не встретили сопротивления своим культурным обычаям, а их жрецам было позволено жить в тех же кварталах, что и служителям местных богов³⁸. Идея о том, что с мигрантами нужно обращаться в соответствии с основными нормами уважения, обнаруживается во многих древних религиозных текстах. Например, в Ветхом Завете указывается, что «пришелец, поселившийся у вас, да будет для вас то же, что туземец ваш», а Коран требует, чтобы правоверные уходили на новое место, если их вера в опасности, и предоставляли *аман* (убежище) немусульманам, даже если они находятся в конфликте с мусульманами³⁹.

Перемещения населения сыграли ключевую роль в структурных трансформациях экономик в ходе истории, значительно способствуя развитию. Генетические и археологические данные неолитического периода (9500–3500 гг. до н.э.) заставляют предположить, что методы ведения сельского хозяйства распространялись по мере расселения общин, после того как ими были созданы технологии земледелия⁴⁰. Британская промышленная революция породила и, в свою очередь, подпитывалась быстрым ростом городов, который в основном осуществлялся за счет миграции из сельской местности⁴¹. Доля сельского населения заметно уменьшилась во всех экономиках, которые достигли развитой стадии; так, в США отмечено ее сокращение с 79% в 1820 г. до 4% в 1980 г., а в Республике Корея это сокращение происходило еще более стремительно – с 63% в 1963 г. до 7% в 2008 г.⁴²

Интересный эпизод с точки зрения нашего анализа представляют собой большие потоки населения, перемещавшиеся из Европы в Новый Свет по второй половине XIX в. К 1900 г. более 1 млн чел. в год покидали Европу, отправляясь на поиски лучших условий перед лицом голода и бедности у себя дома. Размер этих потоков, по современным стандартам, был ошеломляющим. В период максимальной интенсивности миграции в XIX в. за десять лет эмигрантами стали 14% населения Ирландии, каждый десятый норвежец и 7% населения Швеции и Великобритании. В противоположность этому, сегодня количество эмигрантов, переезжающих на постоянное место жительства из развивающихся стран, составляет менее 3% их населения. Этот эпизод истории отчасти был вызван резким снижением затрат на путешествие: в период с начала 1840-х до начала 1850-х гг. стоимость проезда из Британии в Нью-Йорк упала на 77% в реальном выражении⁴³. В отдельных случаях

были и другие определяющие факторы, такие как картофельный голод в Ирландии. Эти перемещения населения имели значительный эффект как для стран происхождения, так и для стран назначения. Рабочие перемещались из регионов с низкой оплатой труда и избытком рабочей силы в регионы с высокой оплатой труда и дефицитом рабочей силы. Это способствовало значительной экономической конвергенции: за период с 1850-х гг. до Первой мировой войны реальная заработная плата в Швеции выросла с 24 до 58% уровня заработной платы в США, а заработная плата в Ирландии за тот же период выросла с 61 до 92% уровня заработной платы в Великобритании. Как полагают историки экономики, более $\frac{2}{3}$ суммы сближения уровней заработной платы между странами, произошедшего в конце XIX в., можно объяснить уравнивающим эффектом миграции⁴⁴.

Очень большое значение в прошлом играли также денежные переводы и обратная миграция. Деньги отправлялись курьерской почтой, а также в форме переводов и векселей через иммигрантские банки, торговые дома, почтовые службы, а после 1900 г. – по телеграфу. По оценкам, средний британец, переводивший деньги из США, в 1910 г. высылал домой до пятой части своего дохода, а около четверти европейской миграции в США финансировалась за счет переводов тех, кто уже находился в этой стране⁴⁵. Обратная миграция часто была нормой, оцениваемый уровень возвращения из США достигал 69% для Болгарии, Сербии и Черногории и 58% для Италии⁴⁶. В Аргентине итальянских иммигрантов часто называли *golondrinas* («ласточками») из за их склонности к возвращению, а современный наблюдатель пишет, что «итальянец в Аргентине – не колонист; у него нет дома, нет средств к существованию... Его единственная надежда – скромные сбережения»⁴⁷.

Эти перемещения людей облегчались благодаря политической позиции, которая не только соглашалась с миграцией, но во многих случаях и активно поощряла ее. Это в полной мере относится к странам происхождения, которые часто субсидировали отъезд для того, чтобы ослабить напряженность на родине; кроме того, правительства стран назначения приглашали людей приезжать, чтобы формировать поселения и пользоваться природными ресурсами. Например, в 1880-х гг. около половины мигрантов в Аргентину получили субсидию на проезд, а закон, принятый в Бразилии в 1850 г., предоставлял мигрантам земли бесплатно⁴⁸. Говоря обобщенно, конец XIX в. отмечен отсутствием развитых механизмов контроля над международными потоками людей, которые постоянно увеличивались. Например, вплоть до принятия

в 1924 г. ограничительного законодательства для переезда в США на постоянное место жительства даже не требовалась виза, а в 1905 г. лишь 1% из 1 млн людей, которые предприняли путешествие через Атлантический океан до острова Эллис, получили отказ во въезде в страну⁴⁹.

Одним из ключевых различий между периодом до I Мировой войны и настоящим временем является отношение правительств стран назначения к миграции. Хотя антииммигрантские настроения могли достигать значительного накала и часто приводили к созданию барьеров на пути конкретных видов перемещения, преобладающим мнением правительства было то, что перемещение – ожидаемая вещь, и, в конечном счете, оно благотворно для обществ как в странах происхождения, так и в странах назначения⁵⁰. Все это еще более заметно в обществах, где отсутствие толерантности к меньшинствам преобладало и было социально приемлемым в гораздо большей степени, чем сейчас⁵¹. Это служит полезным напоминанием о том, что препятствия на пути миграции, которые сегодня характерны для многих развитых и развивающихся стран, в гораздо меньшей степени являются неизменной реальностью, чем это можно предположить с первого взгляда.

2.2.2 Двадцатый век

Единство мнений в пользу миграции сохранялось недолго. К концу XIX в. многие страны ввели огра-

ничения на въезд. Причины были различными, от уменьшения количества незанятых земель до давления рынка рабочей силы и настроений в обществе. В таких странах, как Аргентина и Бразилия, сдвиг в политике происходил путем отмены субсидий; в Австралии и США – путем введения барьеров для въезда⁵². Несмотря на введение этих ограничений, оценки по состоянию на начало XX в. показывают, что доля международных мигрантов в мировом населении была такой же, как сейчас, если не больше. Это особенно поразительно, учитывая относительно высокие транспортные затраты в то время⁵³.

В период после Второй мировой войны в сфере миграционной политики был принят ряд беспрецедентных мер, обусловленных быстрой многосторонней либерализацией торговли товарами и движения капитала⁵⁴. В ответ на дефицит конкретных видов рабочей силы некоторые страны заключили двусторонние или региональные соглашения, такие, как принятая в США в 1942 г. Программа привлечения мексиканской сельскохозяйственной рабочей силы (*Bracero*), в рамках которой за 22-летний период были заключены 4,6 млн контрактов на работу в США⁵⁵. Переходное соглашение между Великобританией и Австралией 1947 г., ряд европейских соглашений по перемещению рабочей силы или программы для гастарбайтеров⁵⁶. Однако первоначальный энтузиазм по поводу программ для гастарбайтеров угас к 1970-м гг. США отказались от программы *Bracero* в 1964 г., а большинство западноевропейских стран, в значительной степени полагавшихся на программы привлечения гастарбайтеров, свернули их в период нефтяного шока 1970-х гг.⁵⁷

Этот дефицит либерализации соответствует наблюдаемой стабильности показателя доли мигрантов в мире. Как видно из табл. 2.1, этот показатель (из которого для целей сопоставимости исключены Чехословакия и бывший Советский Союз – см. ниже) за период с 1960 по 2010 г. незначительно подрос с 2,7 до 2,8%. Однако данные показывают значительное изменение мест назначения. Доля мигрантов в численности населения развитых стран увеличилась более чем вдвое, с 5 более чем до 12%⁵⁸. Еще больший подъем – с 5 до 39% населения – наблюдается в странах – членах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива, которые испытали быстрый экономический рост за счет доходов от нефти. При этом в остальном мире доля проживающих в странах иностранцев остается стабильной или снижается. Это снижение наиболее заметно в государствах Латинской Америки и Карибского бассейна, где международная миграция сократилась более чем

Таблица 2.1 Пять десятилетий совокупной стабильности при региональной динамике

Региональное распределение международных мигрантов, 1960–2010 гг.

	1960			2010		
	Общее число мигрантов (млн чел.)	Доля в общемировой численности мигрантов (%)	Доля населения (%)	Общее число мигрантов (млн чел.)	Доля в общемировой численности мигрантов (%)	Доля населения (%)
Мир (кроме бывших СССР и Чехословакии)	74,1		2,7%	188,0		2,8%
ПО РЕГИОНАМ						
Африка	9,2	12,4%	3,2%	19,3	10,2%	1,9%
Северная Америка	13,6	18,4%	6,7%	50,0	26,6%	14,2%
Лат. Америка и Карибский бассейн	6,2	8,3%	2,8%	7,5	4,0%	1,3%
Азия	28,5	38,4%	1,7%	55,6	29,6%	1,4%
Страны ССАГПЗ	0,2	0,3%	4,6%	15,1	8,0%	38,6%
Европа	14,5	19,6%	3,5%	49,6	26,4%	9,7%
Океания	2,1	2,9%	13,5%	6,0	3,2%	16,8%
ПО КАТЕГОРИИ ИРЧП						
Очень высокий ИРЧП	31,1	41,9%	4,6%	119,9	63,8%	12,1%
ОЭСР	27,4	37,0%	4,2%	104,6	55,6%	10,9%
Высокий ИРЧП	10,6	14,2%	3,2%	23,2	12,3%	3,0%
Средний ИРЧП	28,2	38,1%	1,7%	35,9	19,1%	0,8%
Низкий ИРЧП	4,3	5,8%	3,8%	8,8	4,7%	2,1%

Источник: оценки Группы подготовки ДРЧ на основе UN (2009d).
Примечание. Оценки не включают бывшего СССР и бывшей Чехословакии.

наполовину, однако оно наблюдается также в Африке и остальной части Азии.

Важное пояснение: в этих тенденциях не учитываются две группы стран, относительно которых трудно построить сопоставимый временной ряд в области международной миграции, а именно, государства, возникшие на месте бывшего Советского Союза, и две составные части бывшей Чехословакии. Независимость этих новых государств создала искусственное увеличение количества мигрантов, которое не должно интерпретироваться как реальный рост международного передвижения людей (см. вставку 2.3)⁵⁹.

Откуда сейчас прибывают в развитые страны мигранты? Мы не располагаем полной картиной потоков во времени, но рис. 2.4 показывает эволюцию доли выходцев из развивающихся стран в населении восьми развитых экономик, в которых имеется сопоставимая информация. Во всех случаях, кроме одного (Соединенное Королевство) прирост доли мигрантов из развивающихся стран выражается двузначным числом⁶⁰. Во многих европейских странах этот сдвиг произошел благодаря росту числа мигрантов из стран Восточной Европы, классифицируемых как развивающиеся страны в соответствии с их ИРЧП. Например, в 1960-х гг. лишь 18% иммигрантов из развивающихся стран прибывало в Германию из Восточной Европы; сорок лет спустя их доля составила 53%.

В развивающихся странах картина более разнообразная, хотя данные ограничены. Мы можем сравнивать происхождение мигрантов сегодня и несколько десятилетий назад в нескольких странах, причем обнаруживаются некоторые интересные контрасты (рис. 2.5). В Аргентине и Бразилии снижение доли проживающих в стране иностранцев было вызвано уменьшением числа тех, кто прибывал из бедных стран Европы, поскольку эти страны в послевоенный период пережили резкий экономический рост, в то время как большая часть стран Латинской Америки переживала стагнацию. В противоположность этому, рост доли иммигрантов в Коста-Рике был вызван большим потоком мигрантов из Никарагуа, тогда как сокращение доли мигрантов в Мали отражает значительное снижение иммиграции из Буркина-Фасо, Гвинеи и Мавритании.

Многие страны пережили рост внутренней миграции, как показано на рис. 2.6. Однако эта тенденция далека от единообразия. Из 18 стран, по которым мы располагаем сравнимой информацией, в 11 странах проявляется повышательная тенденция, в четырех нет ясной тенденции, а в двух развитых странах наблюдается снижение. Средний уровень прироста для этой группы стран – около 7% за десять лет. Однако наше исследование также показало, что доля недавних мигрантов (определяемых как лица, переехавшие из одного региона в другой за прошедшие пять лет) не выросла в боль-

Вставка 2.3 Тенденции миграции в бывшем СССР

Когда в 1991 г. Советский Союз распался, 28 млн чел. в одно мгновение стали международными мигрантами – даже если при этом они не сдвинулись ни на дюйм. Это произошло потому, что статистика определяет международного мигранта как человека, который живет за пределами страны своего рождения. До 1991 г. эти люди перемещались внутри СССР, а теперь их классифицировали как рожденных за границей. Сами того не подозревая, они теперь оказались «статистическими мигрантами».

На определенном уровне новая классификация имеет смысл. В 1990 г. русская, проживавшая в Минске, жила в стране своего рождения; к концу 1991 г. она формально была иностранкой. Однако было бы ошибкой интерпретировать вытекающий из этого рост числа мигрантов как рост международного передвижений, как это сделали некоторые авторы. Поэтому в табл. 2.1 мы исключили их, вместе с мигрантами в бывшей Чехословакии, из оценки тенденций.

Увеличилось ли перемещение людей в бывшем СССР после 1991 г.? С одной стороны, ослабление режима *прописки* увеличило мобильность людей. С другой стороны, укрепление национальных границ, возможно, сократило масштабы перемещения. Картина осложняется еще и тем, что многие перемещения после 1991 г. представляли собой возвращение в регион происхождения: например, люди русского происхождения возвращались из Центральной Азии.

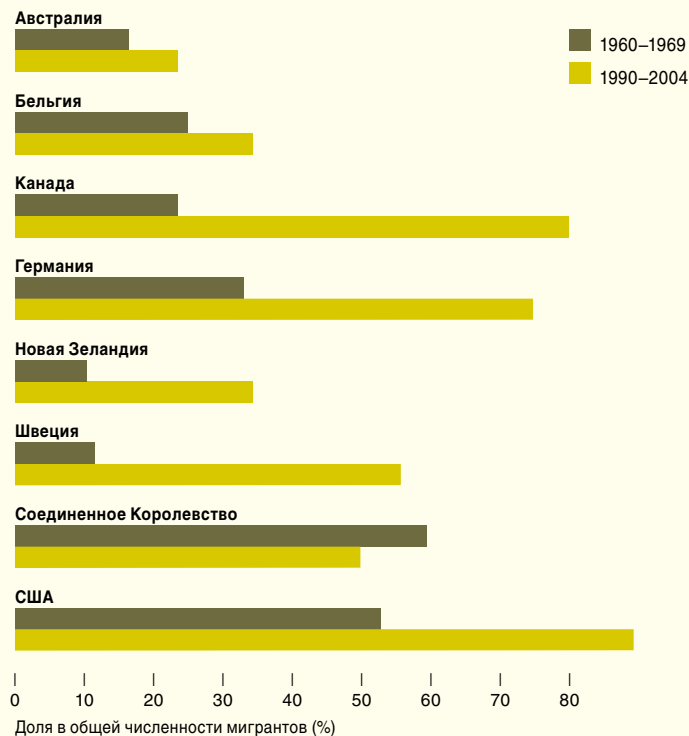
При любой попытке понять тенденции в бывшем СССР следует использовать сопоставимые территориальные единицы. Один из способов

сделать это заключается в рассмотрении внутривнутриреспубликанской миграции до и после раскола. При этом подходе каждого, кто совершал перемещение между двумя республиками, которые впоследствии стали независимыми государствами, следует рассматривать как международного мигранта. Поэтому латыш в Санкт-Петербурге должен рассматриваться как международный мигрант и до 1991 г. и после.

При проведении предварительного исследования, положенного в основу настоящего Доклада, для создания такого статистического ряда были использованы данные советских переписей населения. Определенная таким образом доля людей, родившихся за границей, в республиках СССР немного выросла: с 10% в 1959 г. до 10,6% в 1989 г. После 1990 г. в разных государствах существовали различные тенденции. В России, которая стала в этом регионе своего рода магнитом, число мигрантов выросло с 7,8% до 9,3% населения. Для Украины и трех прибалтийских государств доли мигрантов снизились, поскольку значительное количество людей, родившихся за границей, уехали. Во всех остальных государствах бывшего СССР абсолютное число мигрантов в период до 2000 г. снижалось, а в большинстве случаев доля мигрантов в общей численности населения тоже уменьшалась. Например, в то время как на территории СССР ко времени его распада проживало 30,3 млн лиц, родившихся за границей, общее их число снизилось в 2000 г. до 27,4 млн чел., а в 2005 г. до 26,5 млн чел., поскольку многие люди в постсоветском пространстве решили вернуться домой.

Источник: Helienuk (2009), UN (2002), Zlotnik (1998), and Ivakhnyuk (2009).

Рисунок 2.4 Все большее число мигрантов прибывает из развивающихся стран
Доля мигрантов из развивающихся стран в отдельных развитых странах



Источник: оценки Группы ДРЧ на основе UN (2009d).

шинстве стран нашей выборки, что свидетельствует о возможной стабилизации моделей внутренней миграции.

Выравнивание или даже уменьшение внутренних миграционных потоков ожидается в развитых странах и странах с высоким ИРЧП, где потоки в прошлом были связаны с быстрой урбанизацией, которая сейчас завершена. Но во многих развивающихся странах урбанизация не замедляется и, как ожидается, будет продолжаться. Действительно, оценки ДЭСВ ООН позволяют предположить, что в странах мира доля городского населения к 2050 г. вырастет примерно вдвое, а в Африке увеличится с 40% до 60%. Урбанизацию отчасти подталкивает естественный прирост населения в городах, а также миграция из сельских местностей и из-за границы. Хотя трудно определить точный вклад каждого из этих источников, ясно, что миграция – важный фактор во многих странах⁶¹.

Урбанизация может быть связана с серьезными проблемами для жителей городов, а также для органов власти, ответственных за градостроительство

и предоставление услуг. Наиболее видимая часть этих проблем – 2 млрд человек, или 40% городского населения, которые, как ожидается, к 2030 г. будут жить в трущобах⁶². Как хорошо известно, в трущобах зачастую очень плохие условия жизни, характеризующиеся неудовлетворительным доступом к чистой воде и канализации и ненадежными условиями аренды земли. Как мы обсуждаем в главах 4 и 5, важно, чтобы местные городские власти были подотчетны жителям и располагали достаточными средствами для решения указанных проблем, поскольку планирование и программы на локальном уровне могут сыграть критически важную роль в улучшении положения дел.

В целом период с 1960 г. был отмечен растущей концентрацией мигрантов в развитых странах, несмотря на достигнутую стабильность в общемировом объеме миграции. Как мы можем это объяснить? Наше исследование показывает, что три фактора – тенденции в изменении доходов, численность населения и транспортные затраты – способствуют росту перемещения людей, которое одновременно сталкивается со все более значительным ограничением: ростом законодательных и административных барьеров.

Дивергенция в доходах по регионам в сочетании с общим ростом доходов в большинстве стран мира в значительной степени объясняет модели перемещения. Эволюция неравенства в доходах показывает заметную дивергенцию между большинством развивающихся и развитыми регионами, даже несмотря на то, что в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, а также в Южной Азии регионы показывают умеренную конвергенцию (рис. 2.7, панель А)⁶³. Китай представляет собой исключение из общей модели отсутствия конвергенции, а его национальный подушевой доход в период с 1960 по 2007 г. вырос 3 до 14% среднего показателя развитых стран⁶⁴. В целом, данные показывают, что связанные с доходами стимулы для перемещения из бедных стран в богатые сильно возросли⁶⁵.

Попытки объяснить эту дивергенцию породили обширную литературу, в которой исследовались различия в аккумуляции рабочей силы и капитала, технологические изменения, политика и институты⁶⁶. Какими бы ни были исходные движущие силы, одним из ключевых факторов, внесших свой вклад, было различие в скорости роста населения. Как хорошо известно, за период между 1960 и 2010 г. изменилась территориальная демографическая структура населения планеты: в мире появились еще 2,8 млрд человек трудоспособного возраста, 9 из 10 которых живут в развивающихся странах. Поскольку рабочая сила в развивающихся странах стала гораздо более многочисленной, раз-

личия в уровне заработной платы усилились. Это означало, что перемещение в развитые страны стало более привлекательным, и в результате модели перемещения изменились, несмотря – как мы увидим – на появление высоких барьеров для доступа. В то же время, уровень среднего дохода в мире в целом рос, как показано на панели В рис. 2.7 (даже если некоторые развивающиеся регионы также знали периоды упадка). Поскольку бедность – важное препятствие для перемещения, более высокий средний доход сделал перемещение на большие расстояния более доступным. Другими словами, по мере роста доходов более бедные страны входили в «горб миграции», присоединяясь к числу потенциальных мигрантов в развивающиеся страны.

Недавно произошедшее сокращение расходов на транспорт и связь также способствовали увеличению перемещений. Фактически в период с 1970 по 2000 г. цена воздушного путешествия упала на $\frac{3}{5}$, а стоимость связи снизилась в несколько раз⁶⁷. Реальная стоимость трехминутного телефонного разговора между Австралией и Соединенным Королевством упала примерно с 350 долл. США в 1926 г. до 0,65 долл. США в 2000 г., а сейчас, с развитием интернет-телефонии, снизилась фактически до нуля⁶⁸. Эти тенденции сделали переезд и обустройство в более удаленных местах назначения более легкими, чем когда бы то ни было прежде.

Учитывая эти движущие силы, мы могли бы ожидать в последние десятилетия значительного роста международной миграции. Однако его потенциал был ограничен из-за роста политических барьеров на пути перемещения, особенно направленных против въезда малоквалифицированных претендентов. Сейчас мы более глубоко рассмотрим роль, которую эти барьеры играют сегодня в формировании и ограничении перемещений.

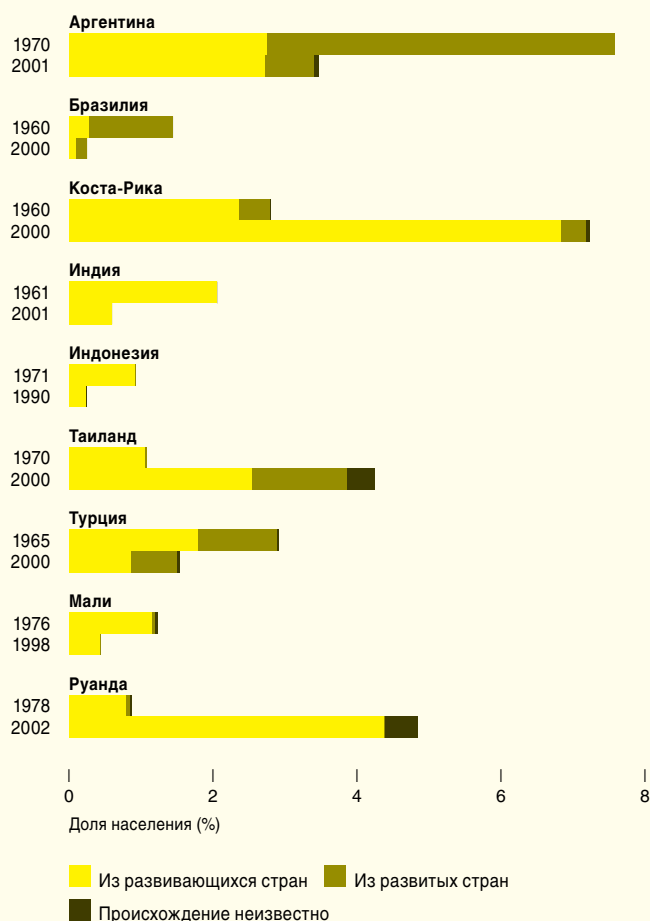
2.3 Политика и перемещения

Со времен формирования современных государств в XVII в. международная правовая система основывается на двух основных принципах: суверенитета и территориальной целостности. В рамках этой системы, которая включает в себя набор норм и ограничений, накладываемых международным законодательством, правительства управляют границами своих стран и осуществляют право на ограничение въезда. В этом разделе обсуждаются различные способы, которыми правительства при помощи своей политики определяют, сколько людей принимать, откуда должны быть эти люди, и какой статус им предложить.

Хотя существует множество исследований, посвященных количественному анализу политики на

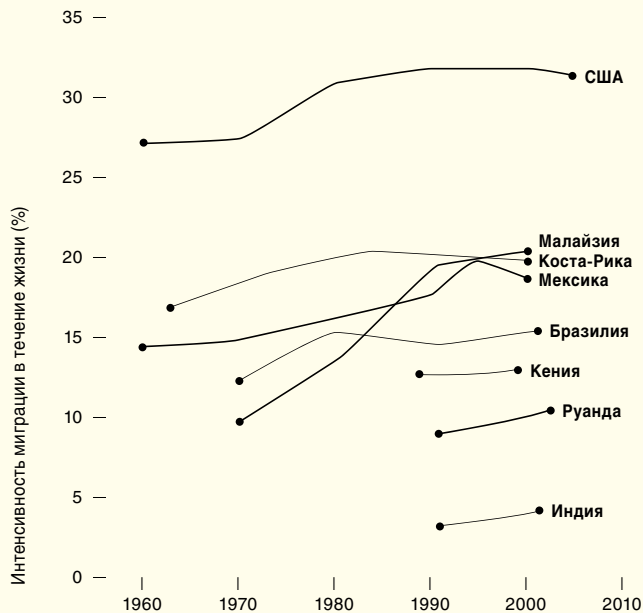
уровне страны – особенно в развитых странах, – острая нехватка данных затрудняет сравнение политики, проводимой разными странами. Измерение изначально затруднено, потому что правила принимают разнообразные формы, применяются разнообразными способами и в разной степени, с результатами, которые обычно не поддаются количественному анализу. Например, в отличие от большинства аспектов экономической политики, национальные статистические органы не измеряют результаты миграционной политики таким способом, который был бы одинаков для разных стран. Большинство показателей, использованных в настоящем докладе, разработаны международными и научно-исследовательскими и неправительственными организациями (НПО), а не национальными государственными учреждениями.

Рисунок 2.5 Источники и тенденции миграции в развивающиеся страны
Доля мигрантов в общей численности населения некоторых стран, 1960–2000 гг.



Источник: оценки Группы ДРЧ на основе данных Minnesota Population Center (2008) и национальных переписей населения за указанные годы.

Рисунок 2.6 Уровни внутренней миграции возросли лишь незначительно
Тенденции интенсивности внутренней миграции в течение жизни
в некоторых странах, 1960–2000 гг.



Источник: Bell and Muhidin (2009).

Таблица 2.2 Разработчики политики говорят, что стараются
поддерживать существующие уровни иммиграции
Взгляды и политика в отношении иммиграции, по категориям
ИРЧП, 2007 г.

Категории ИРЧП	Точка зрения правительства на иммиграцию				Политика в отношении иммиграции				
	Слишком высокая	Удовлетворительная	Слишком низкая	Всего	Понизить уровень	Сохранить уровень	Повысить уровень	Не вмешиваться	Всего
ОЧЕНЬ ВЫСОКИЙ ИРЧП									
Число стран	7	26	6	39	7	24	7	1	39
Доля (%)	18	67	15	100	18	62	18	3	100
ВЫСОКИЙ ИРЧП									
Число стран	6	40	1	47	9	37	1	0	47
Доля (%)	13	85	2	100	19	79	2	0	100
СРЕДНИЙ ИРЧП									
Число стран	17	62	4	83	18	47	3	15	83
Доля (%)	20	75	5	100	22	57	4	18	100
НИЗКИЙ ИРЧП									
Число стран	4	22	0	26	4	6	0	16	26
Доля (%)	15	85	0	100	15	23	0	62	100
ИТОГО									
Число стран	34	150	11	195	38	114	11	32	195
Доля (%)	17	77	6	100	19	58	6	16	100

Источник: UN (2008b).

Показатель, охватывающий наибольшее количество стран и наибольший временной интервал, взят из периодического опроса разработчиков политики, проводимого ДЭСВ ООН, в ходе которого правительства сообщают о своем видении и реакции на миграцию. Опрос охватывает 195 стран и отражает оценку разработчиками политики уровня иммиграции и их мнение о том, направлена ли проводимая ими политика на снижение, сохранение или рост этого уровня. Хотя это самооценка, которая показывает скорее официальные намерения, чем практику, вырисовываются некоторые интересные модели (табл. 2.2). В 2007 г. около 78% опрошенных правительств рассматривали текущий уровень миграции как удовлетворительный, 17% считали его слишком высоким, а 5% слишком низким. Аналогичная картина вырисовывается и тогда, когда правительство просят описать проводимую им политику. По обоим вопросам правительства развитых стран представляются более склонными к ограничениям, чем правительства развивающихся стран.

Эти модели указывают на значительный разрыв между политикой, которая официально поощряется в большинстве стран – то есть усилением ограничений на иммиграцию – и реальной политикой, которая на деле позволяет иммигрировать значительному количеству людей⁶⁹. Хотя объяснения этого разрыва сложны, здесь, по-видимому, действует ряд факторов.

Во-первых, оппозиция миграции не такая монолитная, как кажется на первый взгляд, и мнения избирателей часто расходятся. Как будет показано ниже, во многих странах беспокойство о неблагоприятном влиянии на занятость или налоги смешаны с признанием того факта, что толерантность по отношению к другим и этническое многообразие – позитивные ценности. Во-вторых, организованные группы, такие, как профсоюзы, организации работодателей и НПО, могут пользоваться значительным влиянием при формировании государственной политики; во многих случаях эти группы не выступают за суровые ограничения для иммиграции. В-третьих, многие правительства косвенно терпят нелегальную иммиграцию, заставляя предположить, что разработчики политики знают о высоких экономических и социальных затратах на силовые акции. Например, в США от работодателей не требуется проверять подлинность иммиграционных документов, но они обязаны вычесть из зарплаты мигрантов федеральный налог на заработную плату; посредством этого механизма нелегальные мигранты-рабочие платят Казначейству США 7 млрд долл. в год⁷⁰.

Для целей настоящего Доклада мы старались заполнить существующие пробелы в знаниях работой с национальными экспертами по миграции и МОМ для осуществления оценки миграционной политики в 28 странах⁷¹. Основная ценность, добавленная в результате этого, состоит в охвате развивающихся стран (половина выборки), которые обычно были исключены из подобных оценок в прошлом, и в обширной информации, которую мы собрали по таким аспектам, как режимы въезда, обращение с мигрантами и их права, а также правоприменение.

При сравнении систем миграционной политики в развитых и развивающихся странах обнаруживаются как резкие различия, так и сходство. Некоторые из ограничений, которые повсеместно отмечаются (и критикуются) в развитых странах, присутствуют также во многих развивающихся странах (рис. 2.8). Системы в обеих группах стран более благосклонны к высококвалифицированным работникам: 92% развивающихся и все развитые страны из нашей выборки были открыты для временных квалифицированных мигрантов; для постоянной квалифицированной миграции соответствующие цифры равны 62 и 93%. В нашей выборке 38% развивающихся стран и половина развитых стран были закрыты для постоянной миграции неквалифицированных рабочих⁷².

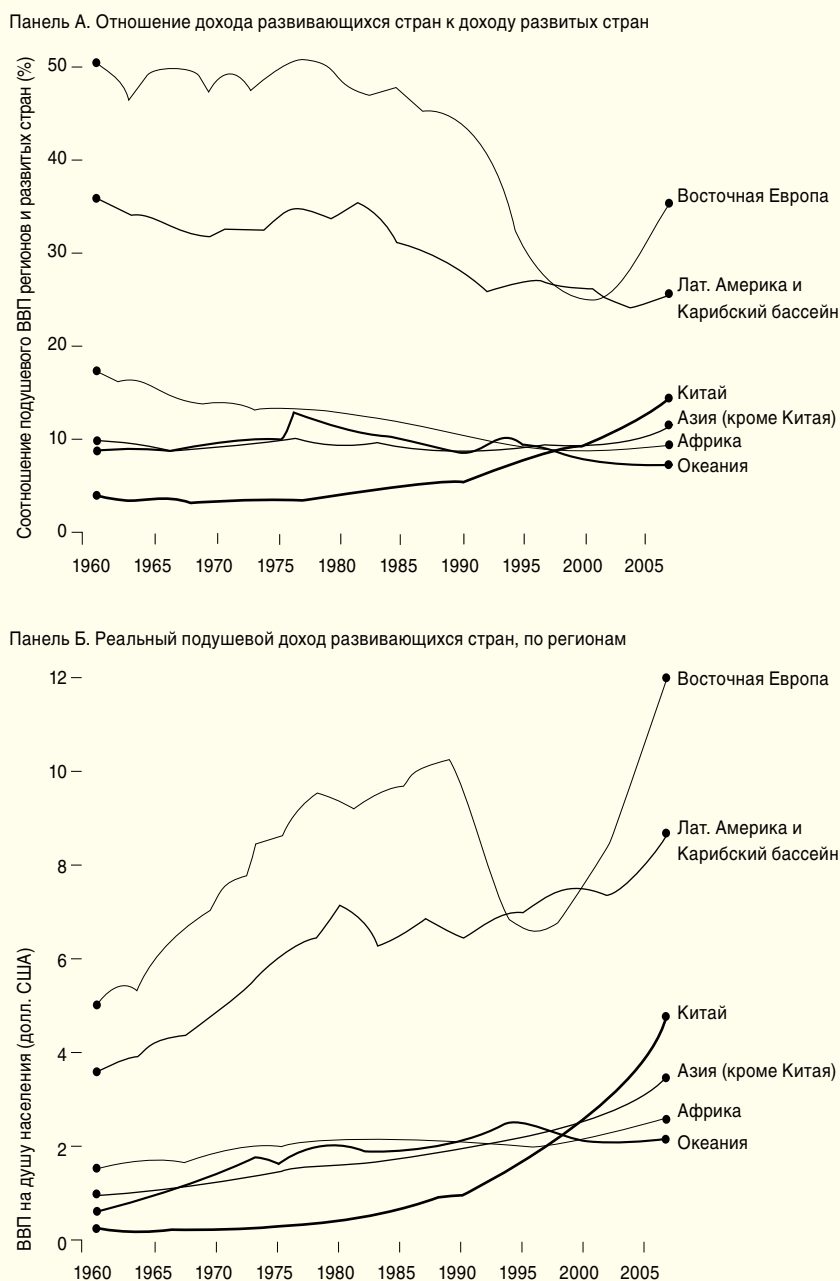
Режимы временного пребывания используются давно, и большинство стран выдают такие разрешения. Эти программы ставят условием требования по ограниченному времени въезда, пребывания и занятости для иностранных рабочих. Например, в США визовая категория H1B предоставляет режим временного пребывания для высококвалифицированных работников на срок до шести лет, а визовая категория H2B доступна для малоквалифицированных сезонных рабочих на срок до трех лет. Аналогичным образом, иммиграционная система Сингапура применяет «допуски к работе» для высококвалифицированных специалистов и «разрешения на работу», или R-Pass для неквалифицированных или малоквалифицированных рабочих⁷³. Среди стран, включенных в нашу оценку, развивающиеся страны были гораздо более склонны использовать режимы временного пребывания для малоквалифицированных рабочих.

Правила, касающиеся изменения статуса визы и воссоединения семей, сильно отличаются в зависимости от страны⁷⁴. Некоторые схемы временного пребывания предлагают путь к долгосрочному или даже постоянному пребыванию и позволяют иностранным работникам привезти в страну своих иждивенцев. Примером являются американские визы H2B, хотя их годовое количество жестко

ограничено на низком уровне, а иждивенцам не позволяется работать. Другие правительства открыто запрещают изменять статус и воссоединяться с семьей или сурово ограничивают эти возможности.

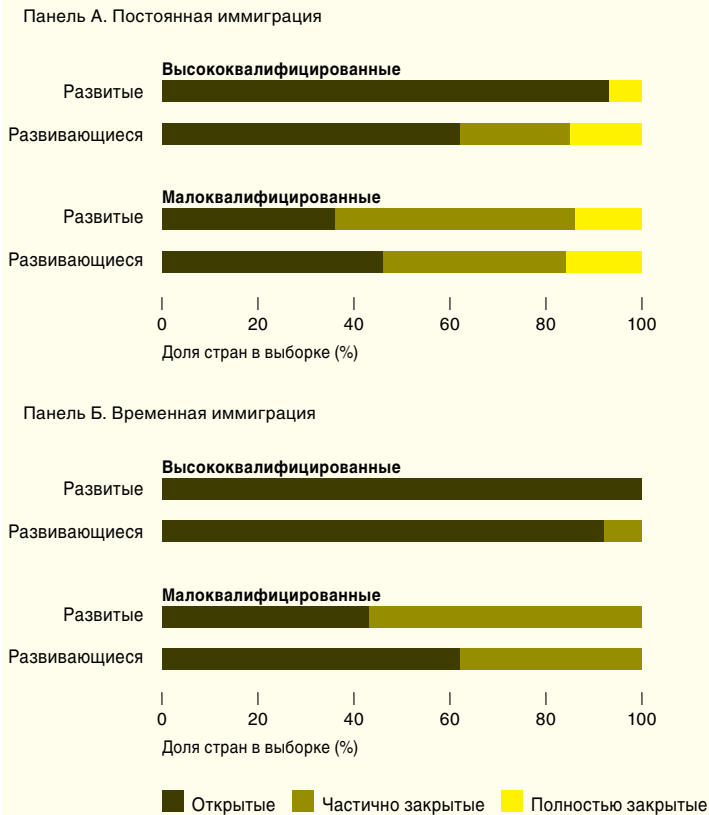
Программы, касающиеся временных работников, или *kafala* (что буквально значит на

Рисунок 2.7 Глобальный разрыв в доходах увеличился
Динамика реального ВВП на душу населения, 1960–2007 гг.



Источник: оценки Группы подготовки ДРЧ на основе данных World Bank (2009b) и Heston, Summers, and Aten (2006).

Рисунок 2.8 **Высококвалифицированные работники приветствуются, малоквалифицированных периодически заменяют**
Степень открытости развитых и развивающихся стран легальной миграции, 2009 г.



Источник: Klugman and Pereira (2009).

арабском⁷⁵ «обеспечение, забота о ком-либо») в странах – членах ССАГПЗ представляют собой особый случай. По этим программам иностранные рабочие-мигранты получают въездную визу и вид на жительство, только если гражданин принимающей страны спонсирует их. *Khafeel*, или спонсор-работодатель, несет финансовую и юридическую ответственность за работника, подписывая для этого документ в министерстве труда⁷⁶. Если работник захочет разорвать контракт, он должен немедленно покинуть страну. Программы *kafala* имеют ограничения по нескольким параметрам, в том числе в отношении воссоединения семей. Нарушения прав человека – в том числе невыплата заработной платы и сексуальная эксплуатация домашних работников – хорошо документирована, особенно в отношении увеличивающейся доли мигрантов с Индийского субконтинента⁷⁷.

В последние годы некоторые страны региона сделали скромные шаги в направлении реформирования своих иммиграционных систем. Недавно

Саудовская Аравия приняла ряд правил, упрощающих переход работников, занятых в компаниях, предоставляющих услуги (например ремонт) на государственную службу⁷⁸. Также были приняты и другие инициативы, направленные на мониторинг условий труда иностранных мигрантов. В Объединенных Арабских Эмиратах министерство труда открыло горячую линию для приема жалоб у населения. В 2007 г. власти проинспектировали 122 тыс. учреждений, что привело к наказаниям за почти 9 тыс. нарушений прав работников и требований законодательства по условиям труда. Однако более амбициозные предложения по реформам, такие, как предложение Бахрейна в начале 2009 г. отменить систему *kafala*, были отклонены, так как, по сообщениям, столкнулись с активной политической оппозицией со стороны бизнеса⁷⁹.

В некоторых развитых странах, в том числе в Австралии, Канаде и Новой Зеландии, преференции для высококвалифицированных работников осуществляются через систему балльной оценки. В формулах расчета баллов учитывается образование, род занятий, владение языком и возраст. Это делает более объективным то, что в других случаях могло бы показаться произвольной процедурой отбора, в то же время другие страны привлекают большое число специалистов с высшим образованием, не используя систему балльной оценки⁸⁰.

Балльные системы редко применяются в развивающихся странах. Формальные ограничения на въезд включают в себя такие требования, как предварительное приглашение на работу и, в некоторых случаях, квоты. Один из аспектов, в которых развивающиеся страны выглядят достаточно жесткими, является воссоединение семей. Около половины развивающихся стран из нашей выборки не позволяют членам семей временных иммигрантов приезжать и работать, в то время как только в трети стран таких ограничений нет.

Воссоединение семей и брачная миграция представляют собой значительную долю входящих потоков мигрантов практически во все страны – члены ОЭСР. Конечно, в некоторых странах потоки, относящиеся к семейным связям, доминируют, как во Франции и США, где на их долю приходится соответственно 60 и 70% соответственно. Хотя общей практикой является разграничение между воссоединением семьи и трудовой миграцией, важно заметить, что семьи мигрантов часто не имеют права или не могут получить разрешения на работу.

Конечно, заявленная политика может отличаться от той, которая осуществляется на практике. Существуют значительные вариации в применении законов о миграции в разных странах (рис. 2.9). В США, как показало исследование, применение

пограничного законодательства варьируется в зависимости от экономического цикла, ужесточаясь во время рецессии и ослабевая во время экономического роста⁸¹. В ЮАР количество депортаций в период с 2002 по 2006 г. удвоилось без изменений в законодательстве, по мере того как полицейские силы стали более активно использоваться для принудительного правоприменения⁸². Проведенная нами оценка политических мер позволила сделать вывод, что развивающиеся страны менее склонны применять пограничный контроль и задерживать нарушителей своих законов об иммиграции; другие аспекты правоприменения, включая рейды, проводимые органами принудительного правоприменения законодательства, выборочные проверки, а также штрафы, применялись ими, по крайней мере не менее часто, чем в развитых странах. Даже после обнаружения нарушителей развивающиеся страны, по сообщениям, более склонны ничего не предпринимать или просто штрафовать нелегальных мигрантов. В некоторых странах суды при проведении процедур депортации учитывают необходимость обеспечения единства семьи, а также связи иммигранта со страной пребывания⁸³. Дальнейшее обсуждение роли правоприменения в иммиграционной политике дается в главе 5.

Один из вопросов, который вытекает из этих правил, касающихся въезда и обращения с мигрантами, может быть исследован при использовании данных разных стран, заключается в том, существует ли компромисс между численностью и правами. Возможно, что страны откроют границы для большего числа иммигрантов только в том случае, если доступ к некоторым основным правам будет ограничен. Такая ситуация могла бы возникнуть, если бы, например, считалось, что иммиграция обходится слишком дорого, и поэтому ни избиратели, ни разработчики политики не поддерживают ее⁸⁴. Данные об обращении с иммигрантами позволяют нам эмпирически изучить этот вопрос. Аналитический отдел журнала Economist (EIU) разработал индекс доступности для 61 страны (34 развитых, 27 развивающихся), который суммирует официальную политику в терминах доступности трудоустройства, условий лицензирования, легкости воссоединения семьи и официальных интеграционных программ для мигрантов. Индекс политики интеграции мигрантов (ИПИМ) измеряет политику, направленную на интеграцию мигрантов в шести направлениях (долгосрочное пребывание, воссоединение семьи, гражданство, участие в политической жизни, антидискриминационные меры и доступ к рынку труда).

Наш анализ заставляет предположить, что систематическая связь между различными изме-

Рисунок 2.9 Практика принудительного применения законодательства разнообразна

Меры вмешательства и процедуры в отношении нелегальных мигрантов, 2009 г.



Источник: Klugman and Pereira (2009).

рениями прав и количеством мигрантов отсутствует (рис. 2.10). Сравнение с индексом EIU (панель А), который располагает обширной выборкой из развитых и развивающихся стран, в основном показывает отсутствие корреляции между количеством мигрантов и их доступом к базовым правам, из чего следует, что различные схемы, управляющие этим доступом, совместимы как с большим, так и с малым количеством мигрантов. Ограничение анализа меньшей выборкой стран, охваченных ИПИМ, позволяет воспользоваться данными ОЭСР, где выделяется доля иммигрантов из развивающихся стран с низким уровнем формального образования. И снова мы обнаруживаем в целом отсутствие корреляции (панель В). Например, в таких странах, как Польша или Ирландия очень мала доля лиц с низким уровнем формального образования из развивающихся стран, но они все равно занимают низкий ранг в ИПИМ. Мы также обнаружили, что страны, где со временем произошло увеличение доли мигрантов, не урезают прав, предоставляемых иммигрантам⁸⁵. Например, в пе-

Рисунок 2.10 Данные по странам почти не подтверждают гипотезу о зависимости между количеством мигрантов и объемом их прав
Корреляция между доступностью страны для мигрантов и обращением с ними

Панель А. Мигранты, рожденные за границей, и Индекс доступности EIU, 2008 г.



Панель В. Малоqualифицированные, рожденные за границей мигранты в странах ОЭСР и агрегированный индекс ИПИМ



Источник: UN (2009d), The Economist Intelligence Unit (2008), OECD (2009a) и Migration Policy Group and British Council (2007).

риод с 1986 по 2005 г. доля иммигрантов в Испании выросла с 2% до 11%; в течение того же периода испанское правительство расширило предоставление неотложной и другой медицинской помощи нелегальным иммигрантам⁸⁶.

Аналогичные результаты были получены в ходе нашей оценки политических мер, которая позволила нам провести различия между разными компонентами миграционной политики. Действительно, если и встречалось какое-либо указание на корреляцию, оно часто противоречило гипотезе «численность или права». Данные показали, что, в общем, по сумме многих мер, развивающиеся страны имеют более низкую медианную долю иностранных рабочих и более низкий уровень защиты их прав. Развитые страны, в которых больше мигрантов, стремятся также иметь правила, обеспечивающие лучшее обращение с мигрантами. Например, Индия, по нашей оценке, имеет наименьший перечень прав и услуг, предоставляемых международным мигрантам, но в ней доля иммигрантов составляет менее 1% населения; Португалия имеет наибольший перечень, а доля иммигрантов в ней составляет 7%.

Политика по отношению к миграции определяется не только на национальном уровне. Международные соглашения, которые могут быть по своей природе двусторонними или региональными, могут иметь значительный эффект на миграционные потоки. Региональные соглашения были установлены во многих политических союзах, таких как Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС), Европейский союз и Общий рынок стран Южного Конуса (МЕРКОСУР), а хорошим примером двустороннего соглашения является Транстаасманское соглашение о поездках между Австралией и Новой Зеландией. Эти соглашения имели значительное воздействие на миграционные потоки между подписавшими их странами. Они с наибольшей вероятностью обеспечивают свободу перемещения, когда подписавшие договор страны имеют одинаковые экономические условия и когда существует сильная политическая или иная мотивация для социально-экономической интеграции. Для стран, подвергнувшихся нашей оценке политики, около половины специальных соглашений по мобильности у развитых стран были с другими развитыми странами, а более двух третей соглашений у развивающихся стран были с другими развивающимися странами. Имеются примеры, когда мобильность предоставляется только некоторым работникам, например, высококвалифицированным. Например, миграционная система Северной Америки по Североамериканскому соглашению о свободе торговли (НАФТА) охватывает только

Вставка 2.4 Глобальное управление мобильностью

Кроме широко применяемой конвенции о беженцах, у международной мобильности отсутствует связывающий многосторонний режим. МОТ уже давно приняла конвенции о правах работников-мигрантов, однако ратифицировавшие их страны можно пересчитать по пальцам (глава 5). МОМ вышла за пределы своей исторической роли в послевоенной репатриации беженцев, стремясь к выполнению более общей миссии в области улучшения управления миграцией, и число ее членом растет, однако она находится вне системы ООН и во многом остается ориентированной на предоставление услуг государствам-членам на проектной основе. Согласно Генеральному соглашению по торговле услугами (ГАТС) Всемирной торговой организации (ВТО), около 100 государств-членов приняли на себя обязательство временно принимать граждан других государств, предоставляющих услуги, однако это, по большей части, включает выдачу деловых виз на период до 90 дней, а также перемещения высококвалифицированных специалистов внутри компании в течение жестко установленных сроков.

Отсутствие многостороннего сотрудничества по вопросам миграции приписывается нескольким связанным между собой факторам. В противоположность торговым переговорам, где государства обсуждают взаимное сокращение барьеров для взаимного экспорта, развивающиеся страны находятся в менее выгодной позиции для переговоров о миграции. Большинство мигрантов из развитых стран едут в другие развитые страны, поэтому давление со стороны правительств развитых стран, направленное на открытие каналов для въезда в развивающиеся страны, невелико. Эта асимметрия, так же как и политическая чувствительность вопроса миграции в большинстве развитых принимающих стран, привела к отсутствию политической воли в этих странах к проведению международных переговоров. Международные дискуссии

также характеризуются отсутствием сотрудничества между странами происхождения мигрантов. Эти препятствия до настоящего времени противостоят всем усилиям международных организаций и нескольких государств по поддержке сотрудничества и принятия связывающих международных обязательств.

Дальнейшая либерализация в настоящее время обсуждается в рамках Дохийского раунда торговых переговоров, которые начались в 2000 г., но давно заглохли. Существующие согласно ГАТС обязательства ограничены и относятся в основном к высококвалифицированным специалистам. ГАТС также «не применяется к мерам, затрагивающим физических лиц, которые стремятся к доступу на рынок занятости члена, и не применяется к мерам, касающимся гражданства, постоянного места жительства или найма на постоянной основе». Кроме того, ГАТС не распространяется на постоянную миграцию; большинство членом ВТО ограничивают пребывание поставщиков услуг в своих странах менее чем пятью годами.

Во время Дохийского раунда стало ясно, что развивающиеся страны хотят сделать перемещение физических лиц более либеральным, в то время как индустриальные государства предпочитают торговлю услугами. Можно утверждать, что важность ГАТС для трудовой миграции заключается не в том относительно малом объеме дополнительной мобильности, которой было до сих пор оказано содействие, но скорее в создании институциональных рамок для будущих переговоров. Однако более значительный прогресс был бы возможен, если бы ВТО приняла более инклюзивный и ориентированный на человека подход, который позволил бы расширить участие других заинтересованных сторон и был бы теснее связан с существующими правовыми режимами защиты прав человека.

Источник: Castles and Miller (1993), Neumayer (2006), Leal-Arcas (2007), Charnovitz (2003), p.243, Mattoo and Olarreaga (2004), Matsushita, Schoenbaum, and Mavroidis (2006), Solomon (2009), and Opeskin (2009).

тех граждан Канады, Мексики и США, которые имеют степень бакалавра и предложение работы из другой страны-участника. Во вставке 2.4 дается краткий обзор многосторонних соглашений, связанных с перемещением людей.

Однако существуют большие различия между подписанием этих соглашений и реальной практикой, особенно в странах, где власть закона слаба. Например, несмотря на подробные права на въезд, пребывание и обустройство, предоставленные по соглашению ЭКОВАС, подписанному в 1975 г. (которое должно было вступить в силу в три этапа за 15-летний период) лишь первый этап протокола – устранение необходимости в визах для пребывания до 90 дней – был осуществлен. Причины такого медленного внедрения варьируют от несоответствия между протоколом и национальным законодательством, правилами и практикой до пограничных споров и полномасштабных войн, которые часто приводят к высылке иностранных граждан⁸⁷.

Кроме того, мы обнаружили ограничения на перемещение людей внутри страны, а также на выезд. Одним из источников данных об этом является НПО Freedom House, которое собирает информацию о формальных и неформальных огра-

ничениях на зарубежные и внутренние поездки как компонент своей оценки состояния свободы в мире⁸⁸. Результаты шокируют, особенно при том, что Всеобщая декларация прав человека гарантирует право на свободное передвижение в пределах своей страны, а также на выезд и возвращение в свою страну: свыше трети стран мира имеют значительные ограничения этих свобод (табл. 2.3).

Формальные и бюрократические барьеры для перемещения внутри страны существуют во многих странах мира с наследием центрального планирования, включая Беларусь, Вьетнам, Китай, Монголию и Российскую Федерацию⁸⁹. Эти барьеры требуют затрат, поглощают время и трудновыполнимы, как и неформальные препоны, хоть и в меньшей степени. Хотя многие люди в этих странах способны путешествовать без документов, позже они обнаруживают, что без них не имеют доступа к услугам и работе. В нескольких странах главным препятствием для внутреннего перемещения является коррупция. Посты на местных дорогах, где собирают взятки, – распространенное явление в некоторых частях Африки к югу от Сахары. Например, в Кот-д'Ивуаре люди, живущие в северных районах, контролируются группами повстанцев, обычно становятся

Таблица 2.3 Свыше трети стран существенно ограничивают право на передвижение

Ограничения на внутреннюю миграцию и эмиграцию, по категориям ИРЧП

Категории ИРЧП	Ограничения на мобильность, 2008 г.					Всего
	С наибольшими ограничениями	1	2	3	С наименьшими ограничениями	
ОЧЕНЬ ВЫСОКИЙ ИРЧП						
Число стран	0	3	1	3	31	38
Доля (%)	0	8	3	8	81	100
ВЫСОКИЙ ИРЧП						
Число стран	2	4	4	10	27	47
Доля (%)	4	9	9	21	57	100
СРЕДНИЙ ИРЧП						
Число стран	2	13	24	27	16	82
Доля (%)	2	16	29	33	20	100
НИЗКИЙ ИРЧП						
Число стран	2	5	13	5	0	25
Доля (%)	8	20	52	20	0	100
ВСЕГО						
Число стран	6	25	42	45	74	192
Доля (%)	3	13	22	23	39	100

Источник: Freedom House (2009).

жертвами вымогательства, и их вынуждают заплатить 40–60 долл. США при попытке проехать на юг, в районы, подконтрольные правительству⁹⁰. О случаях коррупции также сообщают, например, из Вьетнама, Мьянмы и Российской Федерации, где зачастую должностные лица требуют взятки во время подачи заявок на перемену места жительства. В нескольких странах Южной Азии мигранты, живущие в городских трущобах, постоянно сталкиваются с угрозами очистки территории, возвращения имущества по суду и взимания платы за проживание со стороны правительственных чиновников⁹¹. Внутреннее перемещение также затрудняется правилами и административными процедурами, которые перекрывают мигрантам доступ к общественным услугам и законным правам, которыми пользуется местное население (глава 3).

Государства могут ограничивать выезд граждан со своей территории несколькими способами, от формальных запретов до практических препятствий, созданных сборами и административными требованиями. Непомерный сбор за паспорт может сделать практически невозможным для бедняка выезд из страны по легальным каналам: недавнее исследование показало, что в 14 странах существуют паспортные сборы, которые превышают 10% годового подушевого дохода⁹². Во многих странах лаби-

ринг процедур и правил, часто усугубленный коррупцией, приводит к дополнительным задержкам и росту затрат на выезд. Например, индонезийские эмигранты должны посетить многочисленные государственные учреждения для того, чтобы получить необходимые для выезда документы. Неудивительно, что существование таких ограничений негативно коррелирует с уровнем эмиграции⁹³.

В очень небольшом числе стран сохраняются формальные ограничения на выезд. Они строго соблюдаются на Кубе и в Корейской Народно-Демократической Республике, а также действуют в Китае, Мьянме, Узбекистане, Украине и Эритрее⁹⁴. Например, Эритрея требует выездные визы от своих граждан и иностранцев, и, как сообщают, отказывает в выездных визах детям, чьи родители (живущие за границей) не заплатили 2%-го налога на доходы за рубежом⁹⁵. Двадцать стран ограничивают выезд женщин – в том числе Мьянма, Саудовская Аравия и Свазиленд, – а восемь имеют ограничения по возрасту, связанные с поездками граждан призывного возраста⁹⁶.

2.4 Взгляд вперед: кризис и после него

Будущее глобальной экономики – основная забота разработчиков политики. Как и все другие люди, мы не обладаем магическим кристаллом, позволяющим предсказывать будущее, но можем исследовать влияние и последствия нынешнего кризиса и на этой основе выявлять глобальные тенденции на ближайшие десятилетия. В частности, как ожидается, демографические тенденции будут по-прежнему играть значительную роль в усилении давления в пользу перемещения между регионами, как это наблюдалось за прошедшие полвека. Однако новые явления, такие как изменения климата, вероятно, тоже вступят в игру, последствия которой очень трудно предсказать.

2.4.1 Экономический кризис и перспективы восстановления

Многие люди сейчас страдают от последствий тяжелой экономической рецессии в послевоенной истории. На момент написания Доклада ожидается, что мировой ВВП упадет в 2009 г. примерно на 1%, что означает первое падение мирового производства за 60 лет⁹⁷. Сокращение в этом году в развитых странах гораздо более значительное и приближается к 4%. Однако первоначальные оптимистические предположения, что растущие экономики смогут «отвязаться» от финансового кризиса, были подорваны все новыми свидетельствами того, что они тоже находятся под ударом или скоро попадут под него. Азиатские страны по-

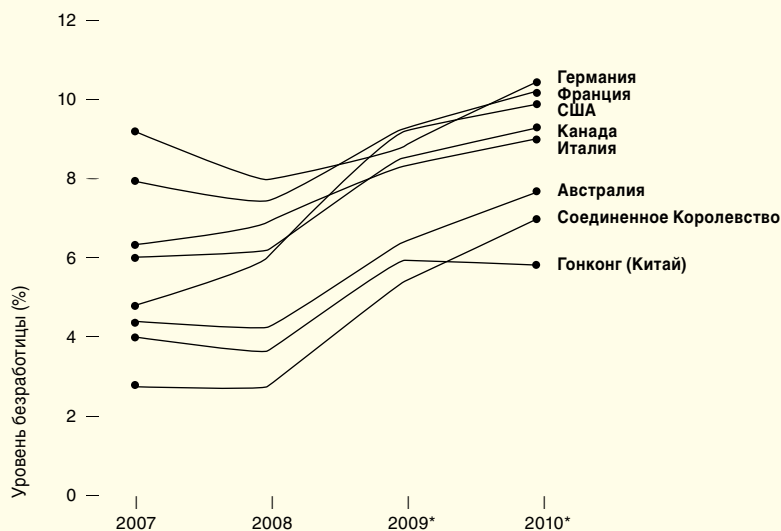
страдали от обвала спроса на экспортные товары, а увеличение затрат на внешние кредиты затронуло Центральную и Восточную Европу. Африканские страны борются с последствиями падения цен на сырье, снижением ликвидности капитала, резким сокращением объема денежных переводов и неопределенностью будущих потоков помощи на развитие. В некоторых крупнейших развивающихся экономиках, такие как Бразилия и Россия, темпы роста достигнут отрицательных величин, в то время как другие страны, в частности, Китай и Индия, столкнутся с сильным замедлением экономического развития⁹⁸.

Обычно рецессия не оказывает большого влияния на долгосрочные экономические тенденции⁹⁹. Однако сейчас ясно, что перед нами не простая рецессия. То, что мы видим, скорее всего, окажет долгосрочное и, может быть, даже постоянное влияние на доходы и возможности трудоустройства¹⁰⁰, что, скорее всего, будет выглядеть неодинаково в развивающихся и в развитых странах. Например, в 1980 г. рецессия, вызванная повышением процентной ставки Федеральной резервной системы, продолжалась в США три года, но последующий долговой кризис привел к периоду стагнации, которая стала известна как «потерянное десятилетие» в Африке и Латинской Америке, когда условия торговли в странах этих регионов упали на 25 и 37% соответственно. Поскольку цены на сырье значительно упали после пикового уровня в 2008 г., подобный сценарий возможен и в этот раз.

Финансовый кризис быстро превратился в кризис на рынке труда (рис. 2.11). Ожидается, что уровень безработицы в ОЭСР превысит 8,4% в 2009 г.¹⁰¹ Этот уровень уже был превышен в США, которые к маю 2009 г. потеряли около 6 млн рабочих мест, по сравнению с декабрем 2007 г., а общее количество безработных превысило 14,5 млн¹⁰². В Испании уровень безработицы к апрелю 2009 г. достиг 15% и превысил 28% среди мигрантов¹⁰³. Районы, больше всего пострадавшие от кризиса, – именно те, в которых живет больше всего мигрантов – это наиболее развитые страны. Отрицательная корреляция между количеством иммигрантов и экономическим ростом заставляет предположить, что отрицательное воздействие на мигрантов наблюдается не только в странах – членах ОЭСР, но также в странах Персидского залива, Восточной Азии и Западной Африки (рис. 2.12)¹⁰⁴.

Кризис на рынке труда – плохая новость для мигрантов. Аналогично тому, как экономикки приглашают людей из-за рубежа, когда они сталкиваются с нехваткой рабочей силы, во время рецессии они в первую очередь стремятся освободиться от мигрантов. Отчасти это объясняется тем, что в сред-

Рисунок 2.11 В основных странах назначения безработица увеличивается
Уровень безработицы в отдельных странах назначения, 2007–2010 гг.

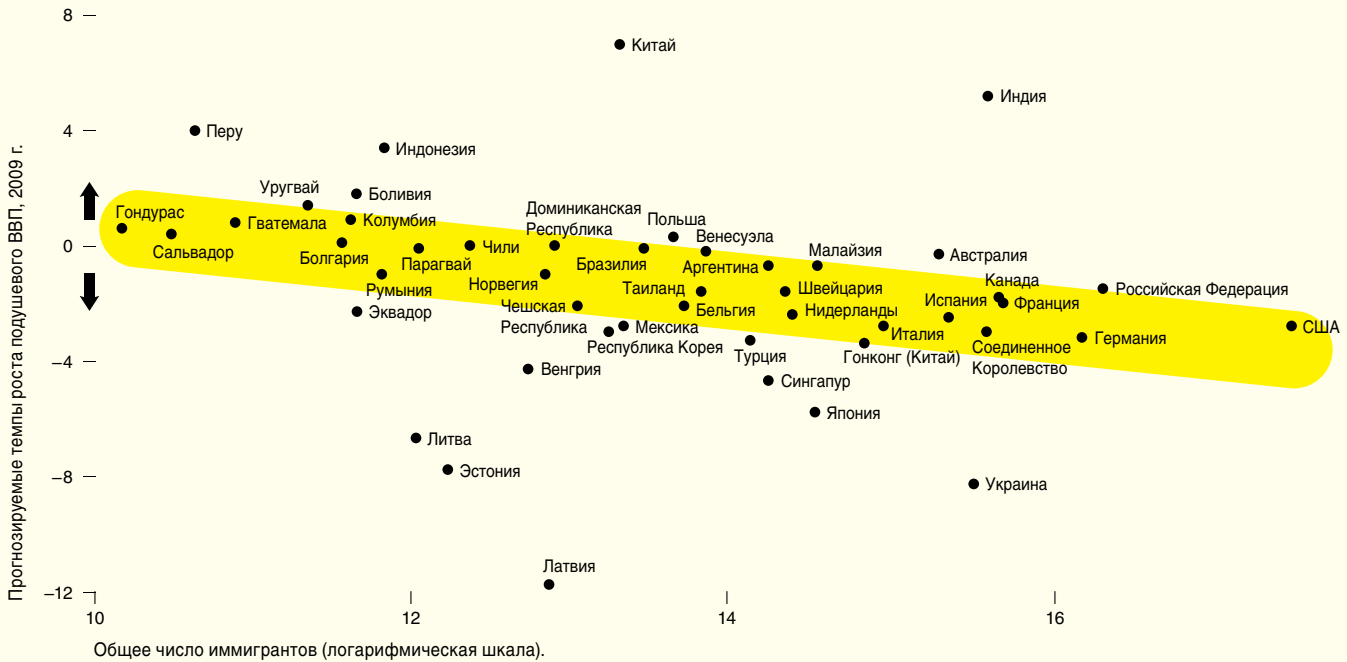


* Прогноз.
Источник: Consensus Economics (2009a, b).

нем характеристики мигрантов типичны для тех работников, которые наиболее уязвимы во время спада – эти люди моложе, имеют более низкий уровень образования и меньший стаж работы, обычно работают на временных должностях и сконцентрированы в отраслях с циклическим развитием¹⁰⁵. Даже с поправкой на образование и гендерный состав анализ рабочей силы в Германии и Великобритании показал, что мигранты значительно чаще теряют работу во время экономического спада, чем немигранты¹⁰⁶. Используя квартальные данные по ВВП и безработице из 14 европейских стран за 1998–2008 гг., мы также выяснили, что в странах, которые пережили рецессию, уровень безработицы среди мигрантов обычно повышается быстрее, чем в других группах. В странах – членах ОЭСР мигранты были сконцентрированы в высокоциклических отраслях, которые испытали наибольшее сокращение рабочих мест – т. е. в обрабатывающей промышленности, строительстве, финансах, сфере недвижимости, гостиничном и ресторанном хозяйстве – отраслях, где почти в каждой стране ОЭСР с высоким доходом занято до 40% мигрантов¹⁰⁷. Уменьшение объема денежных переводов скорее всего приведет к негативным последствиям для членов семей в странах происхождения, о чем мы подробнее говорим в главе 4.

При определении того, насколько кризис влияет – и повлияет в будущем – на перемещение

Рисунок 2.12 Мигранты находятся в местах, наиболее сильно пострадавших от рецессии
Места пребывания иммигрантов и прогнозируемые темпы роста ВВП, 2009 г.



Источник: оценки группы HDR на основе данных Consensus Economics (2009a, b, c, d) и UN (2009d).

людей, играют свою роль несколько факторов. К ним относятся непосредственные перспективы развития на родине и за границей, воспринимаемые риски миграции, пребывания или возвращения, и усиливающиеся препятствия. Некоторые основные страны назначения ввели стимулы для возвращения (бонусы, билеты, крупные суммы выплат по социальному страхованию) и увеличили ограничения на въезд и пребывание. Некоторые правительства не поощряют набор иностранной рабочей силы и уменьшают предусмотренное количество виз, особенно для малоквалифицированных, но также и для квалифицированных работников. В некоторых случаях эти меры выглядят краткосрочным ответом на обстоятельства и включают в себя, скорее, незначительные поправки, чем полный запрет (например, Австралия планирует сократить годовой прием квалифицированных мигрантов на 14%)¹⁰⁸. Однако во многих заявлениях и приготовлениях звучат популистские ноты. Например, пакет мер по стимулированию экономики США сокращает вакансии НВ у компаний, которые получают поддержку от Программы помощи проблемным активам¹⁰⁹; Республика Корея прекратила выдачу новых виз по линии Системы разрешений на работу; Малайзия

отозвала более 55 000 виз у бангладешцев для того, чтобы улучшить перспективы трудоустройства для местных жителей¹¹⁰.

Существуют некоторые свидетельства о спаде потоков мигрантов в развитые страны в течение 2008 г., по мере развития кризиса. В Соединенном Королевстве количество заявок на карточки национального страхования от проживающих в стране иностранцев сократилось на 25%¹¹¹. Данные исследований, проведенных Бюро переписи населения США, показали 25%-ное уменьшение потока мексиканских мигрантов в период с сентября 2007 г. по август 2008 г.¹¹² Эти тенденции, как ожидается, могут продолжаться в 2009 и 2010 гг., когда кризис в полной мере скажется на росте безработицы в стране. Однако существуют причины скептически относиться к возможности возникновения обратных потоков. Как показывает опыт европейских программ для гастарбайтеров в 1970-х гг., размер обратных потоков зависит от перспектив возвращения в принимающую страну, щедрости системы социального обеспечения принимающей страны, потребностей членов семьи и условий на родине; все это подталкивает мигрантов к тому, чтобы остаться и переждать рецессию.

Пока не ясно, будет ли кризис иметь значительное структурное воздействие на модели миграции. Данные предыдущих рецессий показывают, что последствия варьируются. Исторический обзор нескольких стран – Австралии, Аргентины, Бразилии, Канады, Соединенного Королевства и США – показали, что в период с 1850 по 1920 г. уменьшение зарплат в стране вело к ослаблению ограничений на иммиграцию¹¹³. Некоторые ученые утверждают, что нефтяной кризис 1973 г., который открыл продолжительный период экономической стагнации, структурной безработицы и пониженного спроса на неквалифицированных рабочих в Европе, подействовал на модели миграции таким образом, что более богатый Ближний Восток стал новым пунктом назначения¹¹⁴. В течение 1980-х гг. крах импортозамещения в Мексике открыл эпоху массовых миграций в США, которые непреднамеренно были усилены в 1986 г. благодаря иммиграционной реформе в США¹¹⁵. В то же время существует немного данных о том, что восточноазиатский финансовый кризис конца 1990-х гг. имел продолжительное влияние на международные миграционные потоки¹¹⁶.

На настоящем этапе невозможно более или менее надежно предсказать тип и масштаб структурных изменений, которые должны произойти. Некоторые комментаторы утверждают, что возникновение кризиса и концентрация его активности в определенных отраслях в развитых странах может усилить позиции развивающихся стран, особенно в Азии, и даже привести к радикально другой конфигурации мировой экономики¹¹⁷. Однако есть также причины ожидать оживления докризисных экономических и структурных тенденций после возобновления роста. Несомненно верно, что более глубокие долгосрочные процессы, такие как демографические тенденции, сохранятся, несмотря на направление, в котором будет развиваться рецессия.

2.4.2 Демографические тенденции

Современные прогнозы говорят о том, что каждые 40 лет население планеты будет увеличиваться на треть. Практически весь прирост приходится на развивающиеся страны. В каждой пятой стране, в том числе в Германии, Республике Корея, Российской Федерации и Японии, ожидается сокращение численности населения; в то же время в каждой шестой стране – все они относятся к развивающимся и все, кроме трех, находятся в Африке – население за ближайшие 40 лет вырастет более чем вдвое. Если бы не миграция, население развивающихся стран достигло бы пика в 2020 г., а в последующие 30 лет снизилось бы на 7%. Тенденция, проявляю-

щаяся в течение последних 50 лет – снижение доли людей, живущих в Европе, и рост населения, живущего в Африке – вероятно, сохранится¹¹⁸.

Старение населения – повсеместное явление. К 2050 г. предполагается, что в мире в целом и на каждом континенте, кроме Африки, по отдельности пожилых людей (не моложе 60 лет) будет больше, чем детей (до 15 лет). Это естественное следствие снижения уровня смертности и несколько более медленного снижения рождаемости, которые произошли в большинстве развивающихся стран, хорошо известный феномен, который известен как «демографический сдвиг». К 2050 г. средний возраст в развивающихся странах будет равен 38 годам, а в развитых – 45. Даже эта разница в семь лет будет иметь заметные последствия. Ожидается, что общая численность населения в трудоспособном возрасте к 2050 г. вырастет на 1,1 млрд чел., а население в трудоспособном возрасте в развитых странах, даже с учетом продолжения нынешних миграционных потоков, слегка сократится. Через 15 лет число лиц, выходящих на рынок рабочей силы в развивающихся странах, превысит общее количество лиц трудоспособного возраста, проживающих сейчас в развитых странах (рис. 2.13). Как и в прошлом, эти тенденции будут оказывать давление на размер заработной платы и увеличивать стимулы к перемещению у потенциальных работников в бедных странах – и стимулы к поиску рабочих за рубежом у работодателей в богатых странах.

Этот процесс влияет на коэффициент демографической нагрузки – т. е. отношение численности пожилых и молодежи к населению трудоспособного возраста (таблица 2.4). На каждые 100 человек, находящихся в трудоспособном возрасте, в развитых странах сейчас приходится 49 не находящихся в трудоспособном возрасте, примерно половина которых дети или старики. Напротив, в развивающихся странах коэффициент выше и составляет 53, но $\frac{3}{4}$ иждивенцев – дети. Через 40 лет скажутся последствия снижения уровня рождаемости, и доля детей снизится, поскольку они достигнут трудоспособного возраста, но коэффициент демографической нагрузки в развивающихся странах останется примерно тем же, к 2050 г. достигнув лишь 55. Напротив, в развитых странах доля пожилых заметно возрастет, так что на 100 чел. в трудоспособном возрасте будет приходиться 71 чел. в нетрудоспособном возрасте – значительно больше, чем сейчас. При более низких уровнях иммиграции, чем тот, что заложен в этих сценариях, коэффициенты демографической нагрузки повышались бы еще быстрее, если бы развитые страны стали полностью закрытыми для новых иммигрантов, коэффициент к 2050 г. вырос бы до 78.

Современные прогнозы говорят о том, что каждые 40 лет население планеты будет увеличиваться на треть

Как хорошо известно, этот сценарий делает для развитых стран гораздо более трудной задачей оплату ухода за детьми и стариками. Финансируемое государством образование и система здравоохранения оплачиваются за счет налогов, собираемых с работающего населения, так что, поскольку доля потенциальных налогоплательщиков уменьшается, поддерживать уровень расходов становится все труднее.

Эти демографические тенденции свидетельствуют в пользу упрощения препятствий для въезда мигрантов. Однако мы не считаем, что миграция – единственный возможный ответ на эти угрозы. Увеличение нехватки рабочей силы может привести к изменению специализации в пользу высокотехнологичных и капиталоемких производств, и технологические инновации возможны для услуг, которые традиционно являются трудоемкими, такие как уход за стариками. Устойчивость пенсионной и здравоохранительной систем также может быть достигнуто, по крайней мере частично, путем увеличения пенсионного возраста и отчислений в пользу социального страхования¹¹⁹. Рост коэффициента зависимости произойдет раньше или позже во всех странах, подвергающихся демографическому сдвигу, – и сами мигранты становятся

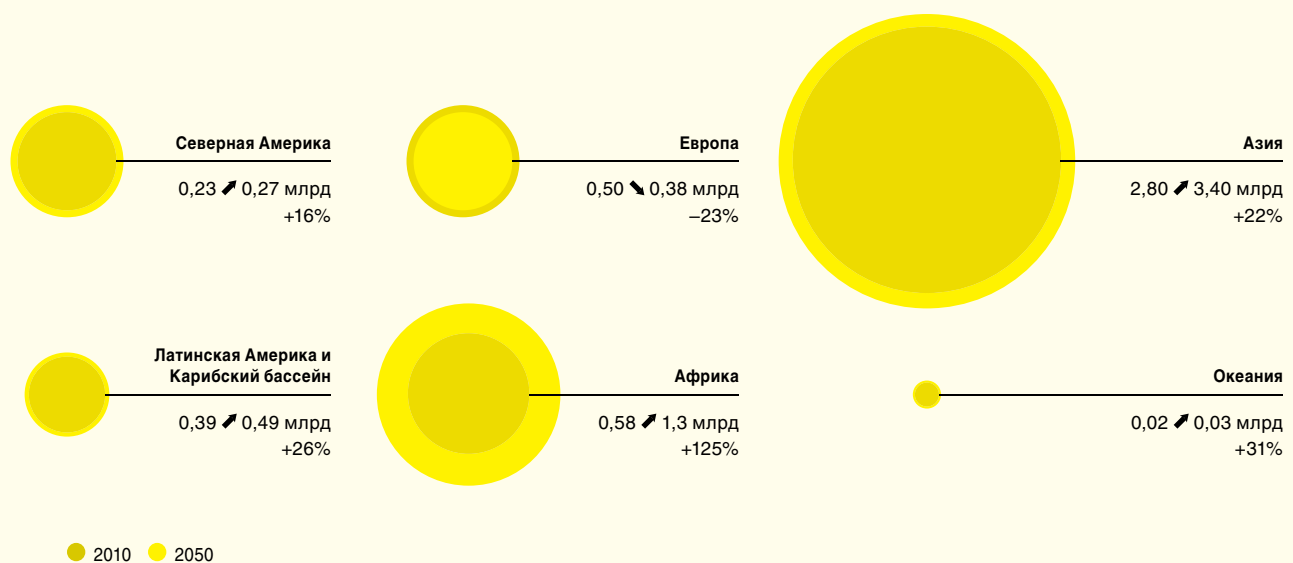
старыми. Однако рост избытка рабочей силы в развивающихся странах заставляет предположить, что мы входим в период, когда рост миграции в развивающиеся страны будет выгоден не только мигрантам и их семьям, но также и все более полезен населению стран назначения.

2.4.3 Факторы окружающей среды

Окружающая среда может быть ключевой движущей силой перемещения людей. От кочевников-овцеводов, которые следуют за благоприятными условиями для выпаса, наступающими после дождя, до людей, вынужденных перемещаться под влиянием стихийных бедствий, таких как цунами в Индийском океане и ураган Катрина, в истории человечества условия окружающей среды тесно связаны с перемещениями людей и сообществ. В настоящее время некоторые ожидают, что продолжающееся глобальное потепление приведет к значительным сдвигам населения.

Предполагается, что изменения климата увеличат экологическое давление на уже и без того маргинальных территориях и повысит частоту стихийных бедствий. Продолжающееся выделение парниковых газов часто связывается с изменениями в структуре выпадения осадков, опусты-

Рисунок 2.13 В развивающихся регионах будет расти численность населения трудоспособного возраста
Прогнозы численности населения в трудоспособном возрасте по регионам, 2010–2050 гг.



Источник: расчеты Группы подготовки ДРЧ, на основе данных UN (2009e).

ниванием, большей частотой бурь и подъемами уровня моря, – все это имеет последствия для перемещений людей¹²⁰. Например, изменение режима выпадения осадков повлияет на доступность воды и, следовательно, на производство пищи, что, возможно, увеличит цены на продовольствие и риск голода.

Существующие оценки показывают, что несколько развивающихся областей будут в значительной степени затронуты изменениями климата, хотя спектр оценок все еще очень широк, а прогнозы в значительной степени неопределенны. Одна из крайностей заключается в том, что, по оценкам, к 2020 г. что урожай от дождевого неорошаемого земледелия ЮАР может сократиться вдвое из-за засухи¹²¹. В среднесрочной перспективе, по мере таяния ледников, ожидается, что потоки рек будут уменьшаться, что сильно повлияет на орошаемое земледелие, особенно в районах вблизи крупных горных массивов, таких как Гималаи.

Подъем уровня моря самым непосредственным образом влияет на людей в прибрежных областях. Один из сценариев предполагает, что 145 млн человек сейчас подвергаются риску от подъема уровня Мирового океана на 1 м, причем $\frac{3}{4}$ из них живут в Восточной и Южной Азии¹²². В некоторых случаях подъем уровня моря будет просто означать перемещение целых сообществ. Например, правительство Мальдивов рассматривает возможность покупки земли в других странах в качестве безопасного прибежища, при существовании вероятности того, что их архипелаг будет затоплен¹²³.

Также представлены некоторые оценки числа людей, которым придется перемещаться в результате изменений климата, и они варьируются от 200 млн до 1 млрд¹²⁴. К сожалению, мало научных данных обосновывают эти цифры. По большей части они отражают численность людей, подверженных риску крупных климатических сдвигов, и не учитывают меры по адаптации, которые могут предпринять отдельные лица, сообщества и власти¹²⁵. Поэтому трудно понять, облегчают ли такие неизбежно приблизительные оценки публичную дискуссию, или затрудняют ее.

Воздействие изменений климата на населенные пункты отчасти зависит от того, как будет происходить изменение: как отдельные события или как постепенный процесс. Отдельные события часто происходят неожиданно и резко, вынуждая людей быстро перемещаться в более безопасные места. С другой стороны, постоянные процессы связываются с медленно наступающими изменениями, такими как подъем уровня моря, засоление или эрозия сельскохозяйственных земель и увеличение дефицита воды. Во многих случаях постоянное из-

Таблица 2.4 В развитых странах коэффициенты демографической нагрузки будут расти, а в развивающихся останутся стабильными

Прогнозируемые коэффициенты демографической нагрузки в развитых странах, по сравнению с развивающимися, 2010–2050 гг.

Год	Развитые страны		Развивающиеся страны	
	Базовый сценарий	Сценарий, не предусматривающий миграции	Базовый сценарий	Сценарий, не предусматривающий миграции
2010	49	50	53	53
2020	55	56	52	52
2030	62	65	52	52
2040	68	74	53	53
2050	71	78	55	54

Источник: UN (2009e).

менение склоняет сообщества к разработке собственных стратегий адаптации, и миграция – сезонная или постоянная – может быть лишь одним из их компонентов. В этих условиях перемещение, как правило, обретает форму диверсификации дохода в домохозяйствах, когда одни члены домохозяйства уходят, а другие остаются¹²⁶. Эта модель наблюдалась, например, среди домохозяйств Эфиопии, подвергающихся сильной и периодически повторяющейся засухе¹²⁷.

При неуверенности в том, будут ли изменения климата происходить в форме непрерывного процесса или отдельных событий, сложно предсказать объем и тип последующей адаптации и перемещений. Более того, факторы окружающей среды не являются единственными определяющими факторами перемещения, но взаимодействуют с возможностями заработать на жизнь и реакцией государственной политики. Часто стихийные бедствия не приводят к переселению наиболее уязвимых групп, потому что у самых бедных обычно нет средств для перемещения, и стихийные бедствия еще больше снижают их способность к перемещению. Эмпирические исследования в Мексике обнаружили, что воздействие изменений в выпадении осадков на модели миграции определяется социально-экономическими факторами и способностью финансировать стоимость перемещения¹²⁸. Предварительное исследование моделей миграции в Никарагуа во время урагана Митч, положенное в основу настоящего Доклада, обнаружило, что при последствиях урагана Митч крестьянские семьи в двух низших квинтилях благосостояния мигрировали с меньшей вероятностью, чем другие семьи¹²⁹.

В более общем плане, на события будущего влияет то, как мы потребляем и используем наши природные ресурсы сегодня. Это было ключевым

Перемещение во многом отражает потребность людей в улучшении своей жизни... это перемещение сдерживается политическими и экономическими барьерами

выводом Доклада о развитии человека 2007/2008 «*Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире*»: угрозы катастроф для будущих поколений можно избежать, только если международное сообщество будет действовать сейчас. Потребность в большем количестве энергии в развивающихся странах, где у многих людей все еще нет доступа к электричеству, можно удовлетворить, сокращая общий объем углеродных выбросов. Более широкое использование энергосберегающих технологий, которые уже существуют в развитых странах, необходимо распространить на развивающиеся страны, одновременно создавая новое поколение еще более эффективных технологий и давая возможность развивающимся странам совершить «прыжок» к этим лучшим решениям. В то же время потребление энергии в развитых странах необходимо рационализировать. Варианты стратегий для поддержки перехода на низкоуглеродистую систему энергоснабжения включают в себя рыночные стимулы, новые стандарты выбросов, проведение исследований по разработке новых технологий и улучшение международного сотрудничества¹³⁰.

2.5 Выводы

Из анализа глобальных тенденций в области перемещения людей, проведенного в настоящей главе, вытекают три ключевых вывода. Во-первых, перемещение во многом отражает потребность людей в улучшении своей жизни. Во-вторых, это перемещение сдерживается политическими и экономическими барьерами, преодолеть которые бедным людям значительно труднее, чем относительно богатым. В-третьих, давление в сторону увеличения потоков в предстоящие десятилетия будет усиливаться перед лицом разнонаправленных экономических и демографических тенденций.

В конечном счете, то, какое воздействие эти структурные факторы окажут на поток людей в будущем, в очень большой степени зависит от позиции, которую займут разработчики политики, особенно в принимающих странах. В настоящее время в странах с большой долей мигрантов в численности населения разработчики политики сталкиваются с противоречивым давлением: с одной стороны, значительный уровень сопротивления возросшей иммиграции в общественном мнении; а с другой, –

разумные экономические и социальные доводы в пользу ослабления препятствий для въезда.

Какое развитие политических мер мы можем ожидать в следующие несколько десятилетий? Будут ли они развиваться так, что позволят нам осознать возможные выгоды от мобильности, или же давление со стороны населения одержит верх? Увеличат ли экономический кризис барьеры для иммиграции, или же он станет возможностью переосмыслить роль перемещения людей в стимулировании социального и экономического прогресса? История и современный опыт дают противоположные ответы на эти вопросы. В XIX в. острый дефицит рабочей силы сделал Америку чрезвычайно открытой для миграции и обеспечил высокие темпы экономического развития, несмотря на широко распространенную нетерпимость и ксенофобию. В некоторых отношениях эта ситуация аналогична современному положению в странах – членах ССАГПЗ. Однако тенденция обвинять чужаков в бедах общества усиливается во время экономических спадов. Недавние инциденты в ряде стран – от России до Соединенного Королевства и ЮАР – могут предвещать растущую радикализацию и усиление закрытости от людей из-за рубежа¹³¹.

Однако ни один из этих итогов не является предельным. Политическая воля и меры по изменению характера общественного обсуждения могут изменить очень многое. Впечатляющим примером может служить изменение отношения к внутренним мигрантам в США во время Великой депрессии. В течение 1930-х гг. в результате сильной засухи в южном регионе Среднего Запада страны около 2,5 млн чел. переместились в новые сельскохозяйственные области. Там они столкнулись с яростным сопротивлением некоторых местных жителей, которые видели в этих мигрантах угрозу своим рабочим местам и жизни. Именно в этих условиях Джон Стейнбек написал роман «*Гроздь гнева*», одно из самых сильных когда-либо написанных обвинений в адрес дурного обращения и нетерпимости к внутренним мигрантам. Роман Стейнбека вызвал спор национального масштаба, приведший к расследованию Конгрессом положения рабочих-мигрантов и, в конце концов, к принятому в 1941 г. судьбоносному решению Верховного Суда, постановившему, что штаты не имеют права мешать свободному перемещению людей внутри США¹³².