

Свобода и передвижение: как мобильность может стимулировать развитие человеческого потенциала



Возможности в мире распределены крайне неравно. Это неравенство является главным стимулом для передвижения людей; тем самым подразумевается, что передвижение несет в себе огромный потенциал для человеческого развития. Однако передвижение не является в чистом виде выражением человеческого выбора – люди часто переселяются в силу принуждения, которое может быть достаточно жестким, тогда как преимущества, которые они в результате этого приобретают, распределяются чрезвычайно неравно. Наше понимание развития как содействия свободе людей жить той жизнью, которую они сами выбирают, признает мобильность в качестве необходимого компонента этой свободы. Однако переселение предполагает компромиссы как со стороны тех, кто уезжает, так и со стороны тех, кто остается. Понимание и анализ этих компромиссов дают ключ к выработке надлежащих политических мер.

Свобода и передвижение: как мобильность может стимулировать развитие человеческого потенциала

Каждый год свыше 5 млн чел. пересекают международные границы, чтобы переехать жить в развитую страну¹. Численность людей, переселяющихся в развивающиеся страны или перемещающихся внутри собственной страны, намного больше, хотя точные оценки получить трудно². Еще более значительная масса населения, как в принимающем районе, так и в районе – источнике миграции, бывает затронута перемещениями других людей, благодаря потокам денег, идей и знаний.

Для тех, кто уезжает, переезд почти всегда сопряжен с самоограничениями и неопределенностью. Спектр возможных потерь простирается от эмоциональных издержек разлуки с семьей и друзьями до значительных денежных расходов. Риск может включать угрозу жизни и здоровью при работе на опасных рабочих местах. В некоторых случаях, например при нелегальном пересечении границ, мигрантам может грозить гибель. Тем не менее миллионы людей готовы брать на себя эти издержки или риски, чтобы улучшить свой жизненный уровень и повысить материальное благополучие своих семей.

Имеющиеся у человека возможности вести долгую и здоровую жизнь, иметь доступ к образованию, медицинской помощи и материальным благам, обладать политическим свободами и быть защищенным от насилия в значительной степени зависят от того, где он проживает. Человек, родившийся в Таиланде, может рассчитывать прожить на семь лет дольше, иметь почти в три раза более высокую продолжительность образования, зарабатывать и тратить почти в восемь раз больше, чем человек, родившийся в соседней Мьянме³. Эти различия в возможностях создают огромный стимул для миграции.

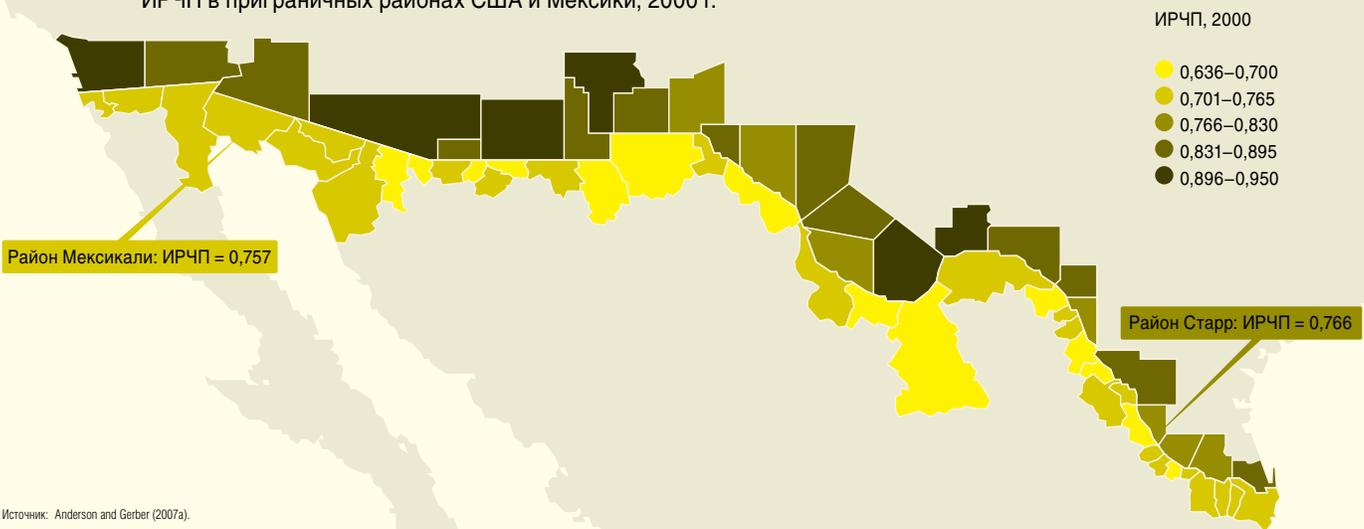
1.1 Мобильность имеет значение

Давайте, например, посмотрим, как показатели человеческого развития распределяются вдоль национальных границ. На карте 1.1 сравнивается уровень развития человеческого потенциала по обеим сторонам границы между США и Мексикой. Чтобы проиллюстрировать это, мы используем Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – суммарный показатель развития, широко применяемый в настоящем Докладе для ранжирования и

сравнения стран. Бросается в глаза сильная корреляция между тем, на какой стороне границы расположена та или иная точка, и ее ИРЧП. Даже самый низкий ИРЧП на американской стороне границы (округ Старр, Техас) превышает самый высокий индекс на мексиканской стороне (муниципалитет Мехикали, штат Южная Калифорния)⁴. Эта модель показывает, что пересечение национальных границ может значительно расширить возможности повышения благосостояния. В качестве альтернативы рассмотрим направление перемещения людей при снятии ограничений на передвижение. В период с 1984 по 1995 г. Китайская Народная Республика последовательно либерализовала жесткий режим внутренних ограничений, разрешив людям переезжать из одного района в другой. За этим последовал массовый переезд людей, преимущественно в районы с более высоким уровнем человеческого развития. В данном случае модель вновь показывает, что главным движущим фактором стала возможность повышения благосостояния (карта 1.2)⁵.

Эти пространственные ощущения подкрепляются более строгим исследованием, дающим оценку воздействию перемены местожительства на уровень благосостояния. Такого рода сравнения изначально сложны, поскольку переезжающих людей отличают иные характеристики и обстоятельства, чем тех, кто не уезжает (вставка 1.1). Тем не менее недавние академические исследования, в которых подробно разбираются эти сложные связи, подтвердили, что люди, пересекающие международные границы, получают очень значительный выигрыш. Так, лица с невысоким уровнем формального образования, переехавшие из среднестатистической развивающейся страны в США, могут получать ежегодный доход

Карта 1.1 Границы имеют значение
ИРЧП в приграничных районах США и Мексики, 2000 г.



в размере около 10 тыс. долл. – примерно вдвое выше среднего уровня подушевого дохода в развивающейся стране⁶. Проведенные по заказу ПРООН исследования, положенные в основу настоящего Доклада, показали, что для семьи, мигрирующей из Никарагуа в Коста-Рику, вероятность поступления ребенка в начальную школу увеличивается на 22%⁷.

Эти различия не объясняют миграцию во всей ее совокупности. Значительная часть перемещений населения происходит вследствие вооруженных конфликтов. Некоторые люди эмигрируют, чтобы избежать политических репрессий со стороны авторитарных правительств. Переезды могут дать людям возможность избежать традиционных ролей, которые им предписано выполнять в их обществах. Молодежь часто уезжает в поисках образования и более широких жизненных перспектив с намерением когда-нибудь вернуться домой. В следующем разделе мы более подробно показываем, что для миграции существует как множество стимулов, так и множество ограничений, которыми определяется широкое многообразие мотивов и опыта мигрантов. При этом повторяющимися темами являются поиск людьми более благоприятных возможностей и их личные устремления.

Смена местожительства не всегда приводит к повышению уровня развития человеческого потенциала. Один из аспектов, который мы подчеркиваем на протяжении всего Доклада, состоит в том, что значительное неравенство характеризует не только свободу передвижения, но и распределение выгод от нее. Самые бедные люди зачастую мигрируют в условиях уязвимости, в которых отражается ограниченность их ресурсов и выбора. Первичная

информация, которой они обладают, может быть скудной или вводящей в заблуждение. Жестокое обращение с женщинами-домработницами из числа мигрантов отмечается во многих городах и странах мира, от Вашингтона и Лондона до Сингапура и стран – членов Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива. Недавнее исследование, проведенное в арабских странах, показало, что оскорбительные и эксплуататорские условия труда иногда связаны с работой по дому, а отсутствие механизмов компенсации может вовлечь женщину-мигранта в порочный круг бедности и уязвимости перед ВИЧ-инфекцией⁸. Это же исследование также выявило, что во многих странах мигранты проходят проверку на ВИЧ и в случае обнаружения вируса депортируются обратно на родину. В очень немногих странах происхождения действуют программы реинтеграции мигрантов, вынужденных вернуться на родину из-за своего ВИЧ-статуса⁹.

Миграция через национальные границы – лишь часть рассматриваемой нами проблемы. На практике более широкими масштабами и огромным потенциалом для повышения уровня человеческого развития обладают перемещения людей в пределах национальных границ. Отчасти эти процессы происходят потому, что переезд в другую страну обходится дороже. Отъезд за границу не только предполагает значительные материальные затраты на оплату различных пошлин и стоимости поездки (которые носят регрессивный характер – см. главу 3), но может также означать проживание в обществе с совершенно иной культурой и разлуку с родными и друзьями, что может привести к тяжелой психологической нагрузке, не поддающейся количествен-

ной оценке. Упразднение в ряде стран (в том числе в Китае – но не только там) того, что зачастую являлось жестким барьером на пути внутренней миграции, принесло существенные выгоды значительной части беднейшего населения мира в плане развития человеческого потенциала, что было бы упущено нами из вида, если бы мы сосредоточили внимание только на международной миграции.

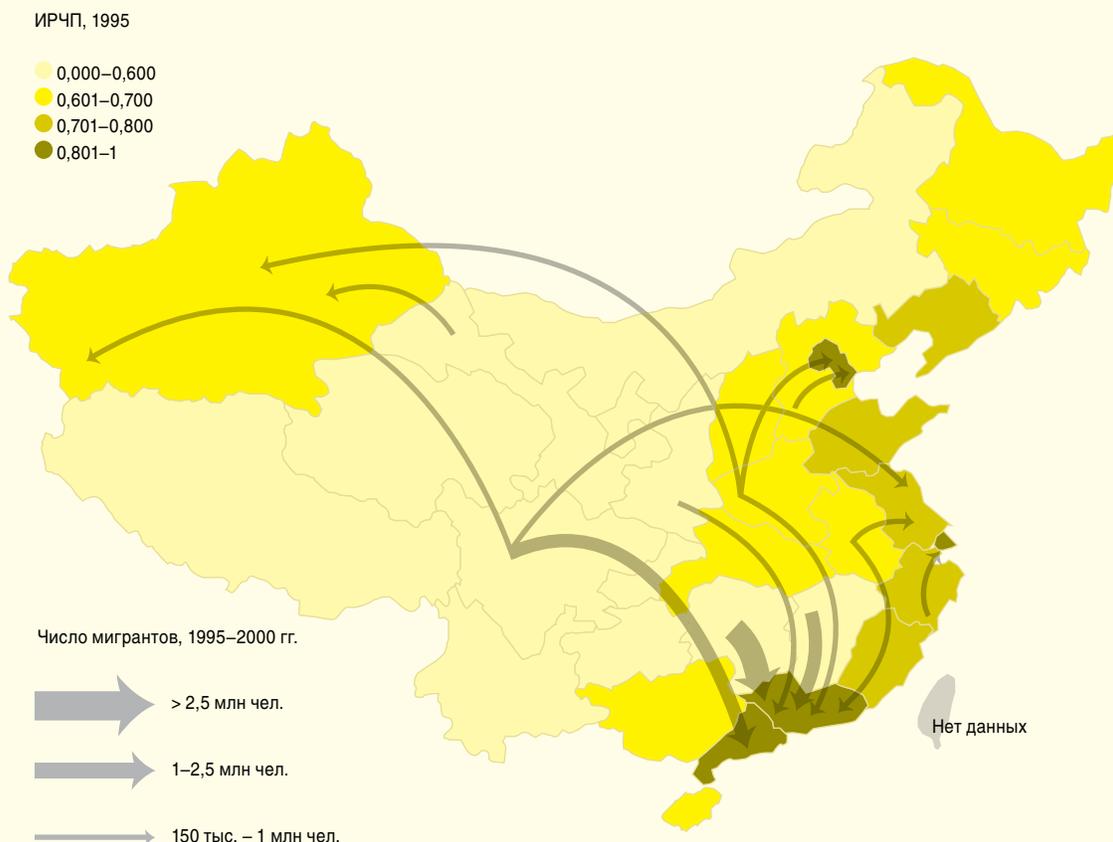
Существующий потенциал влияния возросшей национальной и международной мобильности на улучшение благосостояния людей позволяет нам надеяться, что это явление будет привлекать к себе значительное внимание со стороны разработчиков политики и научных работников, занимающихся вопросами развития. Однако здесь возникает проблема. Академическая литература, изучающая эффекты миграции, узко ограничивается исследованием последствий международной торговли и макроэкономических стратегий (мы приводим

для примера лишь эти две темы)¹⁰. В то время, как международное сообщество гордится сложившейся институциональной архитектурой регулирования торговли и финансовых связей между странами, управление миграцией иначе как бессистемным не назовешь (единственное крупное исключение – беженцы)¹¹. Настоящий Доклад – часть продолжающихся усилий по исправлению этого дисбаланса. Опираясь на последние разработки таких учреждений, как Международная организация по миграции (МОМ), Международная организация труда (МОТ), Всемирный банк, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и международные дискуссии, в частности, в рамках Глобального форума по миграции и развитию, мы доказываем, что миграция заслуживает более пристального внимания со стороны правительств, международных организаций и гражданского общества¹². Это обусловлено не только значительными

Карта 1.2

Мигранты переезжают в места с более благоприятными возможностями

Развитие человека и миграционные потоки между провинциями Китая, 1995–2000 гг.



Источник: UNDP (2008a) and He (2004).

Вставка 1.1 Оценка воздействия миграции

Выбор ключевых методологических положений влияет на результаты измерения эффективности миграции для индивидов, а также ее воздействия на местах, представленные в обширной литературе по миграции. Получение точной оценки этого воздействия требует сравнения уровня благосостояния человека, который мигрирует, с тем уровнем благосостояния, который был бы достигнут этим человеком, если бы он никуда не уехал. Последний из названных показателей представляет собой неизвестную и противоречивую величину, которую трудно адекватно рассчитать исходя из положения немигрантов. Лица, эмигрирующие за рубеж, обычно более образованны и обладают более высоким начальным доходом, чем те, кто не уезжает, и можно ожидать, что они будут более обеспеченными, чем те, кто остался дома. Есть свидетельства, что это явление – которое специалисты называют *селекцией мигрантов* – наблюдается также и во внутренней миграции (см. главу 2). Сопоставление групп с одинаковыми наблюдаемыми характеристиками (пол, образование, опыт и др.) может быть более точным, однако оно лишено потенциально важных характеристик, таких как отношение к риску.

Существует и масса других методологических проблем. Трудности выявления причинных связей препятствуют оценке воздействия денежных переводов на потребление домохозяйств. Кроме того, непросто выяснить, как миграция влияет на рынки труда принимающей стороны. Большинство исследователей пытались оценить ее влияние на заработную плату на региональном уровне или в группах определенной квалификации. Однако эти оценки по-прежнему могут содержать элемент

предвзятости, обусловленной индивидуальным выбором района изучения. Ключевой вопрос, обсуждаемый в главе 4, состоит в том, заменяет ли или дополняет квалификация мигранта квалификацию местных работников. Для прояснения вопроса необходимо точное измерение этих навыков.

Все более популярным при оценке воздействия становится подход, в котором применяются квази-рандомизация или искусственная рандомизация. Например, в рамках осуществляемой в Новой Зеландии программы Pacific Access Category комплект виз распределяется на случайной основе, что позволяет оценить эффекты миграции по принципу сравнения удачливых игроков в лотерею с неудачниками.

Существенное значение имеет также временное измерение. Миграция требует высоких предварительных расходов, и необходимо время, чтобы от нее начали накапливаться выигрыши. Так, отдача на рынке труда имеет тенденцию существенно возрастать по мере того, как мигранты овладевают специфическими для данной страны навыками и подтверждают свою квалификацию. Решение мигранта вернуться домой создает дополнительные сложности, изменяя период, в течение которого должны измеряться эффекты.

Наконец, как будет показано в следующей главе, при анализе миграции ощущается значительная нехватка данных. Даже в богатых странах сопоставления порой сделать очень трудно по ряду элементарных причин, таких, например, как различия в определении понятия «мигрант».

Источник: Clemens, Montenegro and Pritchett (2008), McKenzie, Gibson and Stillman (2006).

потенциальными выгодами от нее для мира в целом, но и существенными рисками, с которыми сталкиваются многие мигранты и которые по крайней мере частично, могут быть нейтрализованы благодаря более совершенным политическим стратегиям.

1.2 Выбор и контекст: понимание причин миграции людей

Условия, сопутствующие перемещению людей, чрезвычайно многообразны. В последние годы тысячи представителей народности чин эмигрировали из Мьянмы в Малайзию, спасаясь от преследований со стороны сил безопасности, однако они живут в постоянном страхе быть обнаруженными гражданскими военизированными группами¹³. В период с 1997 по 2005 г., как полагают, свыше 3 тыс. чел. погибли, пытаясь пересечь Гибралтарский пролив на самодельных лодках, чтобы нелегально проникнуть в Европу¹⁴. С этими фактами контрастируют другие: сотни бедняков Тонги выиграли в лотерею право на переезд в Новую Зеландию, а тысячи поляков получили более высокооплачиваемую работу в Соединенном Королевстве после того, как Европейский союз ввел в 2004 г. свободный режим передвижения.

В нашем докладе рассматриваются различные виды передвижений, включая миграцию внутреннюю и внешнюю, временную и постоянную, а также вызванную конфликтами. Некоторые

могут усомниться в целесообразности широкого рассмотрения всех этих случаев. Разве не говорим мы о несопоставимых явлениях, вызванных существенно различающимися причинами и приносящих, по сути, разные результаты? Не лучше ли нам было бы ограничиться рассмотрением одного вида миграции и детальным изучением его причин, следствий и подтекстов?

Полагаем, что это не так. Хотя общие виды миграции людей существенно разнятся по своим движущим силам и результатам, то же самое можно сказать и о более конкретных случаях внутри каждого вида. Только один пример: международная миграция рабочей силы охватывает широкий спектр ситуаций, начиная с работающих на российских стройках таджикских рабочих, вынужденных эмигрировать из-за тяжелых экономических условий на родине, где большинство людей живет на сумму менее 2 долларов в день, и кончая весьма целенаправленными инженерами-компьютерщиками из Восточной Азии, устраивающимися на работу в такие компании, как «Моторола» и «Майкрософт».

Традиционные подходы к миграции нередко страдают от стремления разложить все по полочкам. Различия между мигрантами обычно проводятся по тому, классифицируется ли их переезд как вынужденный или добровольный, внутренний или международный, временный или постоянный,

происходит ли он по экономическим или неэкономическим причинам. Категории, изначально выработанные для установления юридических отличий в целях управления въездом и обращения с мигрантами, могут, в конечном счете, приобрести доминирующее значение в концептуальном и политическом мышлении. За последнее десятилетие ученые и разработчики политики стали подвергать сомнению эти отличительные признаки, и сейчас наблюдается растущее понимание того, что их использование не столько проливает свет, сколько затушевывает процессы, лежащие в основе принятия решения о переезде, и потенциально может оказать вредное влияние на разработку политики¹⁵.

Почти на всех этапах миграции людей мы можем увидеть взаимодействие двух основных сил, варьирующихся по степени своего воздействия. С одной стороны, мы видим индивидуумов, семьи и, порой, общины, которые по собственной воле решают переехать, чтобы радикально изменить условия жизни. Действительно, даже когда люди вынуждены уезжать в силу очень негативных обстоятельств, выбор, который они делают, имеет большое значение. К примеру, исследование беженцев из Анголы, поселившихся в северо-западной Замбии, показало, что многие из них руководствовались теми же стремлениями, которые стимулируют лиц, обычно причисляемых к экономическим мигрантам¹⁶. Равным образом, афганцы, бегущие от конфликта, перемещаются в Пакистан или Иран теми же маршрутами и используют те же посреднические цепочки, которые были проложены десятилетия назад для целей сезонной трудовой миграции¹⁷.

С другой стороны, спектр выбора редко бывает неограниченным, а то и вообще никогда не бывает таковым. Это очевидно для тех людей, которые уезжают, спасаясь от политических преследований или экономических лишений, но также важно и для понимания того, как принимаются решения в менее жестких условиях. Рамки решений о том, чтобы уехать – или о том, чтобы остаться, – определяются основными факторами, связанными со структурой экономики и общества, которые обусловлены контекстом, но меняются во времени. Это динамичное взаимодействие между индивидуальными решениями и социально-экономической средой, в которой они принимаются, – иногда именуемое на социологическом языке «взаимодействие агент–структура» – важно для понимания того, что формирует поведение человека. Эволюция главных структурных факторов во времени рассматривается в главе 2.

Возьмем ситуацию с десятками тысяч индонезийских иммигрантов, которые каждый год прибывают в Малайзию. Их приток в значительной мере обусловлен большой разницей в доходах между

двумя странами. Вместе с тем, масштабы миграции устойчиво росли с 1980 г., притом что разрыв в доходах между двумя странами в этот период то увеличивался, то уменьшался¹⁸. Ясно, что свою лепту в это внесли более широкие социально-экономические процессы. Индустриализация Малайзии в 1970–1980 гг. породила массовую миграцию сельских жителей в города, что привело к острой нехватке рабочих рук в аграрном секторе страны в период, когда коммерциализация фермерства и быстрый рост населения создавали избыток сельскохозяйственного населения в Индонезии. Миграции, несомненно, способствовал тот факт, что большинство индонезийцев имеют те же этнические, лингвистические и религиозные корни, что и малайцы¹⁹.

Признание роли структурных факторов в качестве детерминантов миграции оказало глубокое влияние на исследования этого явления. Прежние попытки «концептуализировать» миграцию были сфокусированы на различиях в уровне жизни, однако в последние годы сложилось понимание того, что эти различия лишь частично объясняют модели движения людей²⁰. В частности, если миграция является лишь реакцией на разницу в доходах, то трудно объяснить, почему многие добившиеся успеха мигранты предпочитают возвратиться на родину после нескольких лет пребывания за границей. Кроме того, если бы миграция была обусловлена только различиями в заработках, тогда мы могли бы ожидать значительного перемещения людей из бедных в богатые страны и очень незначительной миграции между богатыми странами. Однако ни одна из этих моделей не выдерживает проверки практикой (глава 2).

Описанные модели обусловили развитие нескольких направлений исследований. Ряд ученых признали, что акцент на индивидууме ведет к игнорированию того, что обычно является решением всей семьи и, по сути, ее стратегией (как происходит в случаях, когда некоторые члены семьи уезжают, а другие остаются дома)²¹. Необходимость выхода за рамки допущения об абсолютно конкурентных рынках тоже становилась все более очевидной. В частности, кредитные рынки в развивающихся странах очень несовершенны, поскольку доходы домохозяйств часто зависят от таких неустойчивых секторов, как сельское хозяйство. Отправка члена семьи на работу в какое-нибудь другое место позволяет семье диверсифицировать доходы и оберегает ее от риска неудовлетворительных результатов домашнего производства²². Другие исследователи сделали акцент на том, как структурные характеристики и долговременные тенденции в странах происхождения и принимающих странах – часто именуемые «выталкивающими» и «притягивающими» факторами – формируют контекст, в котором происходит миграция. Например,

Теории, фокусирующие внимание на чисто экономических факторах, неспособны охватить более широкий социальный контекст, в котором принимаются решения

она может быть вызвана усилением концентрации владения активами, такими как земля, что затрудняет людям поддержание существования с помощью традиционных форм хозяйствования²³. Было также признано, что возможности, которыми располагают мигранты, сдерживаются барьерами на пути их въезда в другую страну – мы обсуждаем это в главах 2 и 3 – и способами функционирования рынков труда, что подкрепляется весомыми свидетельствами о том, что и международные, и внутренние мигранты получают более низкий статус и менее оплачиваемую работу.

Самым важным является то, что теории, фокусирующие внимание на чисто экономических факторах, неспособны охватить более широкий социальный контекст, в котором принимаются решения. Так, молодые люди из низшей касты *колас* в индийском регионе Центральный Гуджарат, как правило, ищут работу на фабриках за пределами своих деревень, чтобы порвать со своим подчиненным кастовым положением. Это происходит несмотря на то, что фабричные заработки не выше, а иногда даже ниже тех, какие они могли бы получать, занимаясь повседневными сельскохозяйственными работами у себя дома²⁴. Бегство от традиционных иерархий может быть важным мотивом миграции (глава 3).

Кроме того, взаимосвязь между миграцией и экономикой далеко является однонаправленной. Массовое перемещение людей может иметь глу-

бокие последствия для районов происхождения мигрантов и принимающих районов (мы будем обсуждать это в главе 4). Даже манера, в которой мы размышляем о базовых экономических концепциях, подвержена влиянию явления миграции, что может быть проиллюстрировано инструментами, используемыми для измерения подушевого дохода и темпов экономического роста (вставка 1.2).

1.3 Развитие, свобода и мобильность населения

Наши усилия понять последствия миграции для развития человеческого потенциала начинаются с центральной идеи того подхода, который используется в настоящем Докладе. Это идея о том, что развитие человеческого потенциала есть расширение свободы человека жить той жизнью, которую он сам выбрал. Упомянутая концепция, вдохновленная новаторской работой нобелевского лауреата Амартии Сена и руководством Махбуба-уль-Хака, и известная также как «подход на основе способностей и возможностей» (*capabilities approach*) из-за своего акцента на право людей самим решать, кем быть и что делать, была основой наших размышлений с момента появления в 1990 г. первого Доклада о развитии человека и, как и прежде, пригодна для выработки эффективных стратегий борьбы с бедностью и обделенностью²⁵. Подход на

Вставка 1.2 Как миграция влияет на оценку прогресса

Попытки измерить уровень развития страны опираются на различные индикаторы (показатели), призванные фиксировать средний уровень благосостояния. В то время как при традиционном подходе в качестве показателя экономического развития применяется подушевой доход, в настоящем Докладе продвигается более емкая единица измерения – Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Однако оба эти подхода основываются на оценке благосостояния тех, кто проживает на данной территории.

Как недавно отметили ученые из Центра глобального развития и Гарвардского университета при оценке прогресса, достигнутого обществом, эти методы измерения уровня развития отдадут приоритет географическому расположению, а не людям. Так, если житель Фиджи приезжает в Новую Зеландию и в результате этого его жизненный уровень повышается, то традиционные показатели измерения развития не считают это улучшение ростом уровня развития Фиджи. Скорее, такое повышение благосостояния индивидуума будет учтено при исчислении индикатора для Новой Зеландии.

В проведенном по заказу ПРООН исследовании, положенном в основу настоящего Доклада, мы предложили для решения этой проблемы альтернативный измеритель развития человеческого потенциала. Мы называем его *развитие человеческого потенциала народов* (в отличие от развития человеческого потенциала стран), поскольку он фиксирует уровень человеческого развития всех людей, рожденных в данной стране. Например, вместо того чтобы измерять уровень развития человеческого потенциала людей, живущих на Филиппинах, мы

оцениваем средний уровень развития человеческого потенциала всех индивидуумов, родившихся на Филиппинах, независимо от того, где они в настоящее время проживают. Эта новая единица измерения существенно повлияла на наше понимание человеческого благополучия. В 13 из 100 наций, для которых мы можем рассчитать этот показатель, ИРЧП людей, по меньшей мере, на 10% выше, чем ИРЧП их страны; еще в девяти популяциях разница колеблется в пределах от 5 и 10%. Для 11 из 90 популяций, по которым мы можем рассчитать тенденции во времени, изменение ИРЧП за период 1990–2000 гг. отличалось более чем на 5% от среднего изменения показателя для данной страны. К примеру, ИРЧП угандийцев вырос в три раза больше, чем ИРЧП Уганды.

В последующих разделах настоящего доклада мы будем продолжать применять традиционный подход для удобства анализа и сопоставимости результатов с данными существующей литературы. Мы полагаем также, что два приведенных метода измерения скорее взаимно дополняют, а не заменяют друг друга: один охватывает уровень жизни людей, *проживающих* в данной местности, а другой – уровень жизни людей, *родившихся* в данном месте. Например, когда мы анализируем развитие человеческого потенциала в качестве причины миграции – а это происходит на протяжении большей части доклада – то более подходящей будет оценка развития страны, показывающая, как уровень жизни различается в зависимости от района. Однако для оценки успеха различных стратегий и институтов в деле повышения благосостояния членов общества гораздо удобнее использовать новый метод измерения.

Источник: Ortega (2009) and Clemens and Pritchett (2008).

основе способностей доказал свою действенность при переосмыслении таких весьма разнообразных тем, как гендерные проблемы, безопасность человека и изменения климата.

Использование идеи расширения свобод и возможностей человека в качестве «линзы» для рассмотрения проблем оказало серьезное влияние на то, как мы оцениваем миграцию людей. Дело в том, что еще до того, как мы начинаем задаваться вопросом, оказывает ли свобода передвижения существенное влияние, к примеру, на доходы, образование или медицинское обслуживание, мы признаем, что миграция – это одно из основных действий, которые индивидуумы могут совершить для реализации своих жизненных планов. Иными словами, способность к передвижению – это одно из измерений свободы, являющееся составной частью развития и обладающее *имманентной*, а также потенциальной *инструментальной* ценностью.

Положение о том, что возможность изменить место жительства является фундаментальным компонентом человеческой свободы, восходит к ряду интеллектуальных концепций классической философии. Конфуций писал, что «хорошее правительство выигрывает, когда те, кто близок, обрел счастье, а те, кто далеко, приглашаются приехать»²⁶, а Сократ утверждал, что «любой, кто не любит нас и город и желает эмигрировать в колонию или любой другой город, может ехать, куда хочет, сохраняя свою собственность»²⁷. В 1215 г. в Англии Великая хартия вольностей гарантировала свободу «уехать из королевства и возвратиться в целостности и безопасности по земле или по воде». В более позднее время американский философ Марта Нусбаум говорила, что мобильность – это один из элементов комплекса базовых человеческих функциональных способностей, который может быть использован для оценки фактической свободы, которой обладают индивидуумы для реализации своих жизненных планов²⁸.

Тем не менее мировая история изобилует примерами обществ, которые, ограничивая передвижение людей, серьезно препятствовали развитию человеческого потенциала. И феодализм, и рабовладение основывались на физическом ограничении передвижений. Ряд репрессивных режимов XX столетия практиковали контроль над внутренними перемещениями людей – здесь можно упомянуть «Закон о проезде», действовавший в ЮАР при *апартеиде*, и систему *прописки* (во внутренних паспортах) в Советской России. Последующее упразднение этих барьеров способствовало кардинальному расширению свобод граждан этих стран.

Наш Доклад стремится охватить и исследовать весь комплекс условий, влияющих на решение индивидуумов, семей или общин остаться дома или

уехать. Эти условия включают человеческие ресурсы или официальные права, а также способы, посредством которых различные сдерживающие факторы – в том числе связанные с политикой, рынками, безопасностью, культурой и ценностями – обуславливают, является ли миграция свободным выбором. Возможность для человека выбирать, какое место будет его домом, представляет собой одно из измерений свободы, которое мы называем *мобильностью человека*. Во вставке 1.3 поясняются этот и другие основные термины, используемые в настоящем докладе.

Проведение различия между свободами и действиями – центральный элемент подхода на основе способностей. Ссылаясь на «способность» человека решать, где жить, равно как на сам акт переезда, мы признаем значение условий, при которых люди имеют – или не имеют – возможность поменять место жительства. Многие традиционные исследования миграции фокусируют внимание на изучении ее воздействия на благосостояние. Нас же интересует не только перемещение людей как таковое, но и наличие у человека свободы решать, куда переехать. Мобильность – это свобода, а миграция – реализация этой свободы²⁹.

Вставка 1.3 Основные термины, используемые в настоящем Докладе

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – составной индекс, определяющий уровень средних достижений по трем основным направлениям развития человеческого потенциала – здоровью и долголетию, знаниям и достойному уровню жизни.

Развитые/развивающиеся страны. Страны, ИРЧП которых составляет 0,9 или выше, мы называем *развитыми*, а не достигшие этого уровня – *развивающимися*.

Низкий/средний/высокий/очень высокий ИРЧП – классификация стран по величине ИРЧП на основе новейших данных. ИРЧП в пределах 0–0,499 считается низким, 0,500–0,799 – средним, 0,800–0,899 – высоким, более 0,900 – очень высоким.

Внутренняя миграция – передвижение людей внутри государственных границ страны, обычно измеряемое на границах региона, округа или муниципалитета.

Международная миграция – передвижение людей через международные границы в ходе смены страны обычного проживания.

Мигрант – лицо, поменявшее свое обычное место жительства вследствие пересечения международных границ или вследствие перемещения внутри страны происхождения в другой регион, округ или муниципалитет. *Эмигрант* – это мигрант, рассматриваемый с точки зрения страны происхождения, а *иммигрант* – лицо, рассматриваемое с точки зрения принимающей страны. Хотя иногда термин «мигрант» (или «иммигрант») применяется только для обозначения временной миграции, в данном Докладе мы такого различия не проводим.

Мобильность населения – способность индивидуумов, семей или групп людей выбирать место своего жительства.

Миграция (перемещение) населения – акт изменения человеком места проживания.

Под человеческой мобильностью мы понимаем положительную, а не только отрицательную свободу. Иными словами, отсутствие формальных ограничений на миграцию через границы или внутри страны само по себе еще не позволяет людям свободно передвигаться, если они лишены экономических ресурсов, безопасности или не имеют доступа к структурам, необходимым для того, чтобы вести достойную жизнь на новом месте, либо если неформальные ограничения, такие как дискриминация, существенно препятствуют их планам успешного переезда.

Чтобы проиллюстрировать сказанное, приведем несколько примеров. В случае незаконной торговли людьми их передвижение сопровождается грубыми и унижительными формами эксплуатации. По определению, торговля людьми – это пример перемещения людей, при котором их свободы ограничиваются с помощью силы, обмана и/или принуждения. Обычно перевозимый таким путем человек (женщина) не имеет свободы прервать путешествие, искать по прибытии альтернативную работу или возвратиться домой. Незаконно перевозимое лицо физически движется, но это происходит в результате ограничения его способности решать, где жить. С точки зрения его возможностей, оно менее – а не более – мобильно.

В качестве альтернативы рассмотрим пример, когда некто вынужден переезжать в силу угрозы политического преследования или по причине ухудшив-

шихся условий окружающей среды. В этих случаях внешние обстоятельства затрудняют, а быть может, и делают для него невозможным пребывание дома. Эти обстоятельства суживают для него пространство выбора, уменьшают свободу решать, где жить. Вынужденный переезд для такого человека вполне может совпасть с дальнейшим ухудшением условий жизни, однако это не означает, что переезд является причиной этого ухудшения. Фактически, если бы такой человек *не* имел возможности уехать, результат, вероятно, мог бы быть гораздо более плачевным.

Поскольку весьма соблазнительно считать различие между мобильностью и самим передвижением чем-то совершенно отвлеченным, воспользуемся этой возможностью для того, чтобы подчеркнуть, что свобода выбора местожительства прозвучала лейтмотивом в исследовании о том, что думают о миграции бедняки (вставка 1.4). В конечном счете, их взгляды значат больше, чем мнения экспертов, ибо именно бедняки должны принимать трудное решение о том, стоит ли им рисковать с переездом.

1.4 Что мы выносим на обсуждение

Постановка людей и их свобод в центр концепции развития определенным образом отражается на изучении миграции. Прежде всего, нам необходимо по-

Вставка 1.4 Что думают о миграции бедняки

В последние годы наблюдается растущий интерес к применению качественных методов при изучении того, как оценивают свое положение люди, живущие в бедности. Об этом свидетельствует вышедшее в 2000 г. новаторское исследование Всемирного банка *Голоса неимущих из многих стран*. При подготовке настоящего Доклада мы поручили изучить соответствующие выводы, сделанные в работе «Совместная оценка уровня бедности» (Participatory Poverty Assessments) – масштабном исследовании, которое сочетает в себе качественные и количественные методы изучения бедности с точки зрения самих неимущих. Выяснилось, что миграция обычно характеризуется бедняками и как *необходимость* – часть стратегии выживания для семей, испытывающих острую нужду, и как *благоприятная возможность* – т. е. как способ увеличения домохозяйствами доходов и способность накапливать активы.

В Нигере ²/₃ респондентов указали, что уехали из дома в поисках любых средств к существованию, чтобы справиться с нехваткой еды, одежды или доходов. Некоторые домохозяйства сообщили, что их члены уезжают в поисках оплачиваемой работы, в частности, чтобы уменьшить воздействие нехватки продуктов питания в периоды нужды. В Таиланде жители деревень Бан На Пьенг и Бан Кае Пад назвали миграцию одним из способов повышения социально-экономического статуса семьи. В этих общинах денежные переводы из-за рубежа позволяют людям, оставшимся дома, вкладывать средства в коммерческое рыболовство и тем самым улучшать положение и влияние своих семей.

Во время дискуссий в фокус-группах с участием бедняков самым распространенным типом миграции была названа сезонная внутренняя

миграция. Международная миграция в этих дискуссиях была охарактеризована как нечто, подходящее для более обеспеченных людей. Например, участники опроса, проведенного на Ямайке, заявили, что состоятельные люди, в отличие от бедняков, имеют полезные контакты, которые позволяют им получать необходимые визы для поездки за рубеж и работы там. Примерно так же в Монсеррате респонденты описали, как после извержения вулкана в 1995 г., более образованные и финансово обеспеченные люди сумели покинуть страну, тогда как менее имущие остались дома, несмотря на разрушения.

Опрос в рамках исследования «Совместная оценка уровня бедности» позволяет нам получить хорошее представление о том, как неимущие относятся к миграции, однако это исследование не содержит достаточной информации о том, как другим людям удалось выбраться из нужды, поскольку оценки, по замыслу, даются лишь теми, кто по-прежнему остается бедняком. Более позднее исследование, проведенное Всемирным банком в 15 странах, посвящено изучению путей выхода из бедности. В этих работах способность менять место жительства была лейтмотивом в дискуссиях о свободе. В Марокко молодые женщины выразили разочарование традиционными ограничениями, которые препятствуют им путешествовать без сопровождения мужчин или искать работу вне дома. Мужчины охарактеризовали возможность мигрировать и как свободу, и как ответственность, потому что вместе со свободой передвижения возникает обязательство отсылать заработанные средства домой.

нять, что именно делает человека менее или более мобильным. Это означает выявление того, почему люди предпочитают уехать и какие ограничения побуждают их или препятствуют им сделать этот выбор. В главе 2 мы рассматриваем оба варианта выбора, а также сдерживающие факторы на основе изучения макромоделей передвижения людей в пространстве и во времени. Мы обнаруживаем, что эти схемы в значительной мере согласуются с идеей о том, что люди мигрируют, чтобы расширить свои возможности, но при этом их передвижение серьезно сдерживается политическими мерами – как на месте происхождения, так и на месте назначения, – а также объемом ресурсов, которыми они располагают. Поскольку разные люди сталкиваются с разными ограничениями, конечным результатом будет процесс, отличающийся существенным неравенством в отношении возможностей миграции и выгод от нее.

В главе 3 мы рассматриваем, как это неравенство взаимодействует с политическими стратегиями. Хотя, как подчеркивалось в данной вводной главе, мобильность обладает значительной имманентной ценностью, ее инструментальная ценность для обогащения других измерений развития тоже может иметь огромное значение. Но, несмотря на то что люди могут и хотят посредством миграции расширить также и другие свободы, степень, в которой они способны это осуществить, в значительной мере зависит от условий, в которых происходит их передвижение. В главе 3 мы изучаем последствия миграции в разных аспектах развития человеческого потенциала, включая доходы и средства к существованию, здоровье, образование и расширение прав и полномочий. Мы также рассматриваем ситуации, когда благосостояние людей ухудшается во время переезда – например, в результате торговли людьми или конфликтов – и утверждаем, что эти случаи могут быть сведены к ограничению свободы индивидуума выбирать место жительства.

Ключевой вывод, появляющийся в главе 3, состоит в том, что перемещение людей может быть связано с компромиссами: в остальных измерениях свободы люди могут что-то приобрести, а что-то потерять. Миллионы азиатских и ближневосточных рабочих в государствах – членах ССАГПЗ в качестве условия получения работы соглашаются на жесткие ограничения своих прав. Они зарабатывают больше, чем на родине, но не могут привозить с собой семьи, получать право на постоянное проживание или менять своих нанимателей. Многие даже не могут уехать обратно, поскольку их паспорта отбираются при въезде. Для многих людей в мире решение мигрировать означает, что их дети останутся дома. В Индии сезонные рабочие фактически исключены из голосования на выборах, если

их проведение приходится на период пика внутренней миграции³⁰. Лица, живущие и работающие нелегально, часто лишены целого набора основных прав и услуг и живут в постоянном страхе ареста и депортации. Чтобы понять последствия перемещений, необходим систематический анализ этих многочисленных измерений человеческого развития, помогающий лучше уяснить природу и масштабы этих компромиссов, а также связанных с ними последствий в области политических мер.

Более сложные компромиссы происходят, когда мигранты оказывают влияние на благосостояние немигрантов. В самом деле, представление о том, что миграция наносит ущерб жителям принимающих стран, остается темой дискуссий среди многочисленных разработчиков политики и ученых. Эти дебаты рассматриваются в главе 4. Приводимые нами факты дают серьезные основания считать, что страхи относительно негативного воздействия миграции на немигрантов (как в странах происхождения, так и странах назначения) зачастую преувеличены. Однако иногда эти тревоги реальны, что может существенно повлиять на разработку политики.

Если перемещение людей сдерживается политическими мерами и ресурсами, несмотря на то что возросшая мобильность может значительно повысить благосостояние мигрантов, а зачастую оказать положительный эффект и на тех, кто остается на месте, – как тогда должна выглядеть политика в отношении передвижения людей? В главе 5 мы высказываем мнение, что она должна существенно отличаться от той, какую мы видим сегодня. В частности, она должна быть реконструирована так, чтобы открыть больший простор для передвижения малоквалифицированных работников и обеспечить улучшение обращения с мигрантами по прибытии их в страну назначения.

Мы не выступаем за полную либерализацию международной мобильности, так как признаем, что жители принимающих районов имеют право сами формировать свои общества и что границы – это один из способов обозначения людьми сферы своих обязательств в отношении тех, кого они считают членами своих сообществ. В то же время мы считаем, что люди связаны друг с другом мириадами нитей и что их моральные обязательства могут действовать на самых разных уровнях. Это объясняется, прежде всего тем, что индивидуумы не принадлежат к какому-то одному обществу или группе. Люди обычно рассматривают себя через множество призм набора идентичностей и не считают себя однозначно или единственно определяемыми своей религией, расой, этносом или полом. Амартия Сен ясно заметил по этому поводу: «работник племени хуту из Кигали ...не только хуту, но еще и кигалиец, руандиец, африканец, работник и живое существо»³¹.

Хотя, как подчеркивалось в данной вводной главе, мобильность обладает значительной имманентной ценностью, ее инструментальная ценность для обогащения других измерений развития тоже может иметь огромное значение

Мы считаем, что мобильность имеет большое значение для развития и что передвижение людей является естественным отражением желания человека самому выбирать, как и где жить

Обязанности по справедливому распределению благ частично перекрывают друг друга и естественным образом пересекают национальные границы; нет как такового противоречия между идеей о том, что общества могут формировать институты с целью создания материальных благ и их распределения между своими членами, и идеей о том, что члены того же общества будут разделять ответственность за создание справедливого мира со своими собратьями, находящимися вне этого общества, и действовать в их интересах. Есть много способов выразить эти обязательства; вот лишь некоторые из них: создание благотворительных организаций и фондов, предоставление помощи на цели развития, содействие в формировании национальных институтов и реформирование международных институтов с тем, чтобы сделать их более чуткими к нуждам бедных стран. Наш анализ, результаты которого в форме рекомендаций приводятся в главе 5, показывает, что уменьшение ограничений на въезд – особенно мало-квалифицированных работников и их семей – в более обеспеченные развитые и развивающиеся страны представляет собой относительно эффективный путь выполнения этих обязательств.

Политические рекомендации Доклада не просто отражают наши взгляды на то, каким должен быть мир. Мы признаем, что формулирование стратегий в отношении движения населения должно противостоять тому, что порой выглядит как огромное политическое сопротивление повышению открытости. Однако, изучив вопросы политической осуществимости этих задач, мы утверждаем, что хорошо разработанная программа либерализации, предназначенная для того, чтобы удовлетворить рыночные потребности принимающих районов и в то же время направленная на обеспечение равенства и недискриминации, могла бы получить значительную поддержку избирателей и групп интересов.

Наш анализ опирается на вклад в понимание человеческого развития, накопленный после того, как эта концепция была представлена в ДРЧ 1990. В том докладе целая глава была посвящена проблемам урбанизации и развития человеческого потенциала. В ней рассматривались последствия неудачных политических экспериментов, направленных на сокращение внутренней миграции, и был сделан следующий вывод: «До тех пор, пока существуют различия между городскими и сельскими районами, люди будут пытаться получить доступ к лучшим школам и социальным услугам, воспользоваться возможностями получения более высоких заработков, повышения культурного уровня, новыми формами быта, технологическими инновациями и контактами с миром»³². Как и другие Доклады о развитии человека, нынешний доклад начинается с положения о том, что распределение возможностей в на-

шем мире крайне неравно. Далее мы высказываем мнение, что этот факт оказывает серьезное влияние на понимание того, почему и как люди переезжают и как можно придать новую форму политическим стратегиям, касающимся миграции населения. Наша критика существующих стратегий в области миграции сформулирована таким образом, что из нее видно, что эти стратегии усиливают неравенство. Как указывалось в ДРЧ 1997, причина этого заключается в том, что «принципы свободных глобальных рынков применяются избирательно», что «глобальный рынок неквалифицированного труда не столь свободен, как рынки промышленного экспорта или капитала»³³. Сделанный нами акцент на том, что миграция способствует культурному многообразию и обогащает жизнь людей, позволяя передавать навыки, труд и идеи, основывается на анализе, содержащемся в ДРЧ 2004, в котором обсуждалась роль культурной свободы в современном диверсифицированном мире³⁴.

В то же время повестка дня развития человеческого потенциала расширяется. Поэтому естественно, что некоторые темы со временем изменяются. Нынешний Доклад решительно оспаривает мнение, разделяемое некоторыми разработчиками политики и иногда выражавшееся в предыдущих докладах, что миграцию населения следует рассматривать как проблему, требующую «корректирующих действий»³⁵. Напротив, мы считаем, что мобильность имеет большое значение для развития и что передвижение людей является естественным отражением желания человека самому выбирать, как и где жить.

Хотя главной темой Доклада является потенциал увеличения мобильности в целях повышения благосостояния миллионов людей во всем мире, необходимо с самого начала подчеркнуть, что расширение мобильности – лишь один из компонентов стратегии, направленной на улучшение человеческого развития. Мы не утверждаем, что этот компонент должен занимать центральное место и что в иерархии возможностей он должен быть поставлен на тот же уровень, что и, скажем, адекватное питание или жилище. Мы также не считаем, что мобильность может подменять собой стратегии национального развития, направленные на инвестирование в человека и создание условий для процветания людей на их родине. В самом деле, миграционный потенциал, способный повысить благосостояние групп, находящихся в неблагоприятных условиях, ограничен, поскольку эти группы зачастую подвижны менее всех. Однако, хотя мобильность населения – это не панацея, она приносит во многом положительные результаты как для мигрантов, так для тех людей, которые остаются дома, из чего следует, что она должна стать важным компонентом любой стратегии, направленной на устойчивое улучшение развития человеческого потенциала во всем мире.