

Vergaderjaar 2006–2007

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2006

Graag bieden wij u hierbij het verslag aan van de op 14 en 15 september 2006 in New York gehouden Hoge Politieke VN-Dialoog over internationale migratie en ontwikkeling (HLD), alsmede de door SG Demmink van het Ministerie van Justitie namens Nederland uitgesproken tekst in het plenaire gedeelte.

In de derde voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling van 24 augustus jongstleden informeerden wij u reeds over de ontwikkelingen op dit terrein gedurende de eerste helft van dit jaar. Het debat over ontwikkeling en migratie stond in deze periode vooral in het teken van de voorbereiding van de Hoge Politieke VN-Dialoog over internationale migratie en ontwikkeling. Gezien de betekenis van deze dialoog en de belangstelling in uw Kamer informeren wij u nu, vooruitlopend op de volgende halfjaarlijkse rapportage, over de uitkomst hiervan.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Verslag van de High Level Dialogue on International Migration and Development

Op 14 en 15 september 2006 werd in New York de «*High-level Dialogue on International Migration and Development*» (HLD) gehouden. Doel van de HLD was «to discuss the overall theme of the multidimensional aspects of international migration and development in order to identify appropriate ways and means to maximize its development benefits and minimize its negative impacts». Hiermee werd voor het eerst in de geschiedenis op hoog politiek niveau over internationale migratie en ontwikkeling gesproken. De dialoog was agenda-bepalend en oriënterend bedoeld; er heeft geen onderhandeling of besluitvorming plaats gevonden. Binnen enkele weken wordt een «*chairman's summary*» verwacht.

Algemene impressie

Hoewel er geen hooggespannen verwachtingen waren, was de HLD een succes te noemen. De opkomst was indrukwekkend, met 132 Landen, 12 internationale organisaties en 90 delegatieleiders op politiek niveau. De HLD maakte duidelijk dat migratie vele gezichten heeft. De uitgangspositie, de belangen en de politieke visie op migratie verschillen van land tot land. Ook binnen regio's gaat dit op. Mede daardoor is geen Noord-Zuid conflict ontstaan. De discussie was over het algemeen constructief en zeer positief van aard. Werde migratie eerder als een probleem benaderd; nu werd in positieve termen over migratie gesproken en over de effecten die het kan hebben op de ontwikkeling van landen. De nadruk lag op kansen en mogelijkheden en veel minder op problemen. Negatieve effecten zijn wel aan de orde gekomen voor wat betreft de onderwerpen illegale migratie, mensenhandel en xenofobie.

Inhoudelijk werd vooral aandacht gevraagd voor het bevorderen van de positieve effecten van migratie via onder meer investeringen in *human capital*, versterking van internationale netwerken/samenwerking en geldovermakingen en voor het respecteren van rechten van migranten. Ook het gender aspect en het «menselijk gezicht» van migratie kwamen uitgebreid aan de orde. Migratie moet een individuele keuze en een recht kunnen zijn en geen noodzaak. Opvallend was dat brain drain niet door elk land als probleem wordt gezien. India bijvoorbeeld ziet het meer als «asset», als exportproduct. Het is lastig om in termen van herkomst-, transit- en bestemmingslanden te praten, aangezien de grens hiertussen vervaagt. Er werd ruim aandacht gevraagd voor het feit dat migranten zelf de belangrijkste spelers in het debat zouden moeten zijn. Ook het belang van beleidscoherentie, zowel nationaal als internationaal, werd breeduit erkend. Er was ruime belangstelling voor het door Nederland verspreide beleidsdocument over ontwikkeling en migratie¹. Uit de discussies bleek een grote bereidheid om op mondiaal niveau te spreken over best & worst practices en zo uiteindelijk toe te werken naar afspraken op bilateraal of regionaal niveau. Ook werd aandacht gevraagd voor vluchtelingen.

De discussie werd, zoals in de weken voorafgaand aan de HLD al zichtbaar was, enigszins gedomineerd door de vraag of de HLD een (tevens mondiaal) vervolg krijgt. Uit consultaties voorafgaand aan de HLD werd duidelijk dat veel landen twijfelden over de manier waarop de discussie voort zou worden gezet. Uiteindelijk gaven 78 landen waaronder Nederland steun aan het idee van een Forum. Slechts enkele landen (VS, Australië) wilden helemaal geen mondiaal vervolg. Al tijdens de opening van de HLD verwees de SGVN naar het door hem eerder voorgestelde forum over internationale migratie en ontwikkeling. Hij benadrukte dat dit forum geleid zou moeten worden door staten, maar dat het VN systeem bereid is het te ondersteunen. Middels een vrijwillig trustfund zou voor de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 693, nr. 2

financiering kunnen worden gezorgd, en de Global Migration Group (GMG, bestaande uit ILO, IOM, OHCHR, UNCTAD, UNHCR, UNODC, UNDESA, UNDP, UNFPA, en de Wereldbank) zou kunnen zorgen voor sterkere coherentie en coördinatie. Ook verlengde de SGVN het mandaat van zijn Speciaal Vertegenwoordiger Sutherland. Gedurende de HLD bleken de VS vrijwel geïsoleerd te staan in zijn positie tegen het instellen van forum. De algemene stemming was dat het forum er hoe dan ook (over de details moet op een later moment worden gesproken) zou komen. België wierp zich op als host van een eerste bijeenkomst van dit «migratieforum». Dit voorstel werd (op de VS na) breeduit omarmd. Enkele landen, onder welke de Filipijnen en Marokko, lieten informeel zelfs al blijken bereid te zijn een tweede bijeenkomst te organiseren.

SG Demmink van het Ministerie van Justitie sprak namens Nederland in het plenaire gedeelte¹. Hij vroeg onder meer aandacht voor het belang van coherentie van beleid ten aanzien van migratie en ontwikkeling. Hij noemde als voorbeeld het door Nederland gefinancierd project waarbij Ghanese dokters die opgeleid zijn in Nederland tijdelijk teruggaan naar het land van herkomst.

Tijdens een EU-overleg voorafgaand aan de HLD migratie bleek dat alle EU-landen kunnen instemmen met het forum, maar dat over de invulling van de details nog verschil van inzicht bestaat. Zo zijn Italië en Zweden van mening dat het Forum moet worden opgehangen aan de VN en dat de AVVN daarom verder moet spreken over de uitstaande organisatorische kwesties (financiering, secretariaat, etc.). Nederland, België, het VK en anderen zijn daarentegen van mening dat het Forum geen VN-orgaan moet worden. De inbreng van de VN kan verzorgd worden door de Speciaal Vertegenwoordiger van de SG (Sutherland) en de Global Migration Group. Om deze reden hoeft volgens deze landen de voorbereiding van het Forum niet te wachten totdat de AVVN de details van het Forum heeft uitonderhandeld.

Ronde Tafels

Tijdens de HLD werden, parallel aan de toespraken in de plenaire zaal, vier ronde tafel discussies gehouden. Elke ronde tafel had ruim 40 deelnemers.

Nederland (DG BZ Regiobeleid en Consulaire Zaken) nam deel aan *Ronde Tafel 1*, over de effecten van internationale migratie op economische en sociale ontwikkeling. Ontwikkeling is zowel een oorzaak als een effect van migratie. De rechten van migranten moeten beschermd worden en migratie moet een vrije en individuele keus van een ieder zijn, en geen noodzaak. Veel deelnemers noemden geldovermakingen als eerste voorbeeld van een effect van migratie op ontwikkeling genoemd. Noordelijke landen werden opgeroepen tot ondersteuning van capaciteitsopbouw in het Zuiden.

Nederland vroeg aandacht voor het feit dat beleidscoherentie in het eigen land begint. Welke concrete stappen kunnen worden gemaakt om de positieve effecten van migratie te versterken? Moet het ontwikkelingsbeleid worden aangepast? Migranten zijn vaak niet vertegenwoordigd in ontwikkelingsorganisaties, maar moeten wel betrokken worden bij het beleid. Om circulaire migratie te bevorderen heeft Nederland projecten lopen in onder meer Ghana, Zambia en Afghanistan.

Frankrijk deelde best practices over het geven van technische assistentie en co-financiering bij projecten en gaf aan dat in Frankrijk recent wetgeving is aangenomen waardoor geldovermakingen niet meer belast

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

worden. Zowel ILO als Manpower (namens de private sector) gaf aan dat het creëren van werk centraal moet staan bij het beleid van staten. De werkgeversorganisatie zei een «*global migration facility*» nodig te hebben. Verder werd aangegeven dat nog veel onbekend is over migratie en dus behoefte bestaat aan extra onderzoek. Er zouden ook veel aannames bestaan in het vakgebied die toetsing behoeven.

De overige ronde tafels waren te volgen via een videocircuit. Enkele impressies:

- Ronde Tafel 2, over maatregelen om mensenrechten van migranten te erkennen en beschermen, en om mensenhandel en -smokkel te voorkomen en bestrijden:

Accent lag op de wenselijkheid van het ondertekenen van de VN-Conventie over de (mensen)rechten van migranten door alle lidstaten. De bestrijding van illegale migratie heeft alles te maken met de nationale definities van «legale migratie»; ook de bestrijding van illegale migratie moet mensenrechten-proof zijn. Belangrijk is vooral ook het beschermen van (extra) kwetsbare groepen zoals kinderen, vrouwen en gehandicapten.

- Ronde Tafel 3, over multidimensionale aspecten van internationale migratie en ontwikkeling, inclusief overmakingen;

In een continue stroom voorbereide interventies die de vele dimensies van migratie belichtten, viel m.n. de inbreng van Spanje en UNDP op. Spanje had beide kanten van geldovermakingen afgedekt. Er waren afspraken gemaakt met de Spaanse «*cajas de ahorro*» en de banken (vaak Spaans eigendom) in de OS landen. Tevens gaf de Spaanse OS ondersteuning aan ontvangers van geldovermakingen in die landen voor duurzame investering. UNDP zag voor zichzelf een rol in de MDG-link, de zwakkere groepen en de internationale regulering (UNCTAD en WTO round).

- Ronde Tafel 4, over samenwerkingsverbanden en capaciteitsopbouw en het delen van «best practices» op alle niveaus, inclusief de bilaterale en regionale niveaus, ten bate van zowel landen als migranten.

Het belang van verschillende samenwerkingsverbanden werd benadrukt, zowel informeel als formeel en zowel bilateraal, als regionaal, sub- en interregionaal. Ook kwam het belang van het Forum hier aan de orde voor de uitwisseling tussen staten (herkomst, transit en bestemming) van «best en worst practices». Capaciteitsopbouw is cruciaal en een manier om de samenwerking tussen staten te concretiseren op praktisch niveau.

Side-event UNDESA and Regional Commissions: Migration and Development, Challenges at the Regional Level

Conclusie was dat vooral (regio's in) Afrika momenteel sterk wordt geraakt door vrijwillige en gedwongen migratie, en door hiermee verbonden problemen als mensenrechtenschendingen en (burger)oorlogen. Migratiebeleid moet als integraal onderdeel in de nationale ontwikkelingsplanning worden opgenomen. Veel migranten werken in bestemmingslanden langere tijd ver onder hun niveau. Ervaring leert dat in veel herkomstlanden de ontvangen geldovermakingen de nationale inkomensverdeling niet evenwichtiger hebben gemaakt.

Side-event IOM over het «IOM Migration and Development Initiative» (IMDI)

IOM heeft recentelijk het «International Migration and Development Initiative» (IMDI) gelanceerd, om de ontwikkelingseffecten van economische migratie te stimuleren. Internationaal bestaat veel scepsis over het initiatief, onder andere omdat IOM haar lidstaten niet heeft geconsulteerd. Gehoopt werd dat er tijdens deze side-event een duidelijke toelichting gegeven zou worden. Dit was echter niet het geval. Op de vraag van Nederland welke concrete stappen binnenkort te verwachten waren en hoe IOM de rol van staten in het geheel zag, werd niet bevredigend geantwoord. IOM werd verzocht het plan voor te leggen aan de IOM Raad eind november 2006.

Een samenvatting van alle toespraken is te vinden op www.un.org/apps/pressreleases.