



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/49/538
19 October 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 100с повестки дня

ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ДОКЛАДЫ СПЕЦИАЛЬНЫХ ДОКЛАДЧИКОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Лица, перемещенные внутри страны

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, подготовленный представителем Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, г-ном Фрэнсисом Денгом (Судан) в соответствии с резолюциями 1993/95 и 1994/68 Комиссии по правам человека соответственно от 11 марта 1993 года и 9 марта 1994 года и решением 1993/285 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1993 года.

Приложение

ДОКЛАД О ЛИЦАХ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕМ
ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ Г-НОМ ФРЭНСИСОМ ДЕНГОМ В СООТВЕТСТВИИ С
ПУНКТОМ 9
РЕЗОЛЮЦИЙ 1993/95 и 1994/68 КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
СООТВЕТСТВЕННО ОТ
11 МАРТА 1993 ГОДА И 9 МАРТА 1994 ГОДА И РЕШЕНИЕМ 1993/285
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА ОТ 28 ИЮЛЯ 1993 ГОДА

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Комиссия по правам человека в своих резолюциях 1993/95 и 1994/68 просила представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, г-на Фрэнсиса Денга (Судан), назначенного Генеральным секретарем по просьбе Комиссии по правам человека в июле 1992 года с целью изучения вопросов прав человека, связанных с лицами, перемещенными внутри страны, представлять ежегодные доклады как Генеральной Ассамблее, так и Комиссии. В соответствии с этим представитель представил 9 ноября 1993 года свой первый доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии (A/48/579), а также доклад Комиссии по правам человека на ее пятидесятой сессии (E/CN.4/1994/44). В указанных двух докладах изложен процесс, приведший к его назначению, деятельность, которой он с тех пор занимался, и мероприятия, которые он планирует осуществить в течение следующего этапа действия его мандата. В настоящем докладе приводится обновленная информация, описание осуществленных представителем мероприятий за прошедшие 12 месяцев и его планы на ближайшее будущее.

2. После того, как в 1993 году представитель Генерального секретаря представил на рассмотрение Комиссии по правам человека свое всеобъемлющее исследование (E/CN.4/1993/35), его мандат был продлен еще на два года в соответствии с резолюцией 1993/95 Комиссии по правам человека. Учитывая те сложные условия, в которых ему приходилось работать, располагая весьма ограниченными людскими и финансовыми ресурсами, до настоящего времени в рамках своей деятельности он уделял основное внимание дальнейшему повышению уровня информированности о кризисном положении лиц, перемещенных внутри страны, углублению понимания связанных с этим вопросов, поддержанию тесных консультаций со специализированными кругами в рамках системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества и проведению полевых миссий в страны, которые сталкиваются с серьезной проблемой лиц, перемещенных внутри страны, с тем чтобы ознакомиться с положением на местах и изучить более эффективные пути разрешения кризиса. Ниже приводится описание этих мероприятий.

3. В своей резолюции 48/135 Генеральная Ассамблея призвала представителя на основе диалога с правительствами продолжить изучение потребностей в обеспечении международной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, включая его деятельность по компиляции и анализу существующих правил и норм, и просила его представить предложения и рекомендации относительно путей и средств обеспечения эффективной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, включая организационные аспекты. Ассамблея также призвала все правительства продолжать оказывать содействие представителю в осуществлении его деятельности, призвала их серьезно рассматривать вопрос о направлении ему приглашений посетить их страны и выразила признательность тем правительствам, которые уже сделали это. Она далее настоятельно призвала все соответствующие учреждения и организации системы Организации Объединенных Наций

/...

оказывать представителю всяческое содействие и помощь в осуществлении его программы деятельности.

4. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1994/68 приветствовала усилия представителя, направленные на то, чтобы продолжать расширять понимание бедственного положения лиц, перемещенных внутри страны, и призвала его на основе диалога с правительствами и всеми заинтересованными межправительственными и неправительственными организациями продолжать изучение потребностей в защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, включая его деятельность по компиляции и анализу соответствующих правил и норм и анализу коренных причин внутреннего перемещения и по определению превентивных мер и долгосрочных решений с учетом конкретных ситуаций. Она также призвала его продолжать уделять особое внимание нуждам женщин и детей в защите и помощи. Комиссия далее просила представителя дать предложения и рекомендации относительно путей и средств обеспечения адекватной и эффективной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны. Она конкретно призвала его предложить пути и средства создания более четкой системы сбора данных по вопросам, связанным с положением и защитой лиц, перемещенных внутри страны.

5. Комиссия также призвала Департамент по гуманитарным вопросам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), все региональные межправительственные организации, Международный комитет Красного Креста (МККК), Международную организацию по вопросам миграции (МОМ) и НПО продолжать сотрудничать с представителем и оказывать ему помощь в выполнении его мандата. Кроме того, Комиссия призвала правительства продолжать оказывать содействие представителю в осуществлении его деятельности, просила их серьезно рассмотреть вопрос о приглашении его посетить их страны и призвала их в ходе диалога с представителем рассмотреть должным образом рекомендации и предложения, представленные им представителем, относительно улучшения защиты и расширения помощи перемещенным внутри страны лицам. И наконец, Комиссия призвала представителя заручиться в этом отношении поддержкой со стороны местных, национальных и региональных научных и исследовательских учреждений в рамках проводимого им обзора потребностей лиц, перемещенных внутри страны.

II. ЭЛЕМЕНТЫ МАНДАТА И ПРОГРАММА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6. К числу основных элементов мандата, изложенных в резолюциях Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи, относятся поездки на места в пострадавшие страны, диалог с правительствами, оценка существующих правовых стандартов и то, в какой степени они обеспечивают надлежащую защиту, и оценка организационных механизмов международного сообщества в целом и системы Организации Объединенных Наций в частности в деле определения степени удовлетворения ими потребностей лиц, перемещенных внутри страны. Конечной целью является разработка стратегии в интересах эффективной защиты лиц, перемещенных внутри страны. Эти элементы анализируются в докладе представителя пятидесятой сессии Комиссии по правам человека (E/CN.4/1994/44) и определяют характер его деятельности, как это описывается ниже.

A. Страновые обзоры

7. В осуществление вышеупомянутых резолюций представитель провел за прошедшие 12 месяцев три страновые миссии, поддерживая при этом связь с рядом других правительств в целях определения графика проведения будущих миссий. В течение первого этапа осуществления мандата он посетил в указанном порядке территорию бывшей Югославии, Российскую Федерацию, Сомали, Судан и Сальвадор. В ноябре 1993 года после возобновления своего мандата он посетил Шри-

/...

Ланку и представил доклад о своей миссии (страновой обзор) Комиссии по правам человека на ее пятидесятой сессии (E/CN.4/1994/44/Add.1). Он планировал посетить Бурунди и Руанду в апреле 1994 года, однако из-за событий апреля 1994 года и их трагических последствий, в особенности для Руанды, стало очевидным, что в этих условиях цели миссии не могут быть достигнуты. Поэтому он вынужден был отложить миссию. Он посетил Колумбию и Бурунди соответственно в июне и сентябре 1994 года; доклады об этих миссиях будут изданы в качестве дополнений к его следующему докладу Комиссии.

8. Целями страновых миссий являются: а) подготовка серии страновых обзоров на основе поездок на места и других источников информации, что обеспечит необходимые данные о различных аспектах положения лиц, перемещенных внутри страны; б) получение от них информации, которая может способствовать более глубокому пониманию общих проблем лиц, перемещенных внутри страны, как глобального кризиса; и с) уделение основного внимания конкретному положению в той или иной стране и определение того, что должно быть предпринято соответствующим правительством и международным сообществом в целях решения указанных проблем.

9. В ходе трех миссий, предпринятых после продления мандата, было проведено более глубокое изучение этих вопросов, чем на начальном этапе. Они действительно продемонстрировали важное значение подготовки страновых обзоров на основе поездок на места. Кроме того, в случае с миссиями в Колумбию и Бурунди представитель воспользовался возможностью обмена мнениями с региональными организациями и сбора информации из первых рук о деятельности межправительственных учреждений в Центральной и Латинской Америке и на Африканском Роге (см. пункт 22 ниже).

10. Что касается будущего, то правительство Перу предложило представителю провести миссию в эту страну, и он планирует осуществить ее на следующем этапе действия своего мандата. Он приступил также к проведению предварительных консультаций с правительствами Таджикистана, Руанды и Мозамбика.

11. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1994/68 призвала правительства в ходе диалога с представителем рассмотреть должным образом рекомендации и предложения, представленные им представителем; действительно, одной из основных задач представителя была разработка и сохранение процедуры, с помощью которой можно было бы осуществлять последующие меры в отношении вопросов, обсужденных и согласованных в ходе диалога с правительствами. С учетом этого представитель направил правительствам Шри-Ланки и Судана письма соответственно от 29 августа 1994 года и 28 сентября 1994 года, в которых просил представить ему информацию о возможных изменениях в связи с рядом конкретных предложений относительно характера и масштабов помощи, положения в области безопасности, вопроса о расселении, поиска долгосрочных решений и роли учреждений Организации Объединенных Наций, НПО и сообщества доноров.

12. В соответствии с другими специальными процедурами недоговорных механизмов Комиссии по правам человека и в контексте недавно проведенной им миссии в Колумбию представитель обратился 22 августа 1994 года к правительству Колумбии с настоятельным призывом обеспечить защиту ряда семей, которым угрожает немедленное переселение в департаменте Сантандер. Представитель надеется получить ответ правительства.

13. Представитель получает из различных источников информацию о положении в области прав человека лиц, перемещенных внутри страны, во многих странах. Часть этой информации используется в ходе подготовки страновых обзоров и поездок на места. Однако из-за весьма ограниченной сферы действия мандата основная ее часть не может быть обработана и по ней не

могут быть приняты соответствующие меры. Хотя более конкретные идеи будут включены в следующий доклад представителя Комиссии по правам человека, следует отметить необходимость в эффективном механизме проведения регулярного диалога с соответствующими правительствами в целях изучения и анализа проблем в соответствующих странах и принятия совместных мер для их решения (см. также E/CN.4/1994/44/Add.1, пункт 145). В настоящее время представитель имеет возможность ежегодно проводить только несколько основных миссий, не располагая средствами и ресурсами для проведения последующих посещений. Это в значительной степени суживает его возможности в деле принятия эффективных мер, направленных на мобилизацию международного сообщества в деле поиска решений для конкретных ситуаций или в связи с неотложными случаями перемещения внутри страны.

2. Юридические стандарты

14. Что касается юридических стандартов в отношении защиты лиц, перемещенных внутри страны, то следует упомянуть, что, как указывал представитель в своих предыдущих докладах, среди правоведов до сих пор существуют разногласия относительно сферы применения и применимости существующей правовой доктрины: одни из них полагают, что существующие нормы обеспечивают надлежащую защиту и что основная проблема состоит в их применении, в то время как другие считают, что для обеспечения полного и надлежащего охвата необходима правовая реформа. Тем не менее было также отмечено, что, без ущерба для вопроса о необходимости нормативных стандартов, принято считать, что укрепление и оценка существующих стандартов будет полезной и обеспечит основу для восполнения тех или иных пробелов. С этой целью Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея призвали представителя продолжать сбор/комментирование существующих стандартов.

15. В силу того обстоятельства, что в распоряжении представителя имелись ограниченные ресурсы, и учитывая тот факт, что до завершения второго этапа действия мандата в марте 1995 года было необходимо проделать хотя бы предварительную компиляцию данных, представитель воспользовался услугами трех весьма авторитетных учреждений, располагающих экспертными знаниями в этой области права (Институт по вопросам прав человека имени Людвиг Больцманна, Американское общество международного права и Группа по международному праву прав человека), которые собрали соответствующие положения, встречающиеся в международном праве прав человека, гуманитарном праве и праве беженцев, а также в целом в публичном международном праве. В ходе совещания экспертов "за круглым столом", организованном правительством Австрии 1-2 октября 1994 года в Вене, эксперты из академических, межправительственных и неправительственных организаций провели оценку и обработку предварительного проекта этих стандартов в рабочем документе, который будет издан в качестве дополнения к следующему докладу Комиссии по правам человека. Предполагается, что, когда этот документ будет завершен, он станет справочным руководством и пособием, которым смогут пользоваться правительства, межправительственные и неправительственные органы и другие организации, осуществляющие свою деятельность в области защиты прав человека лиц, перемещенных внутри страны.

3. Организационные механизмы

16. Третья задача мандата состоит в проведении обзора и оценки существующих международных учреждений, их мандатов и деятельности, а также того, в какой степени они обеспечивают охват потребностей лиц, перемещенных внутри страны. С этой целью представитель установил тесные связи с большим количеством межправительственных и неправительственных организаций, круг ведения или оперативная деятельность которых связана с лицами, перемещенными внутри страны.

17. Со времени представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее в ноябре 1993 года и до конца сентября 1994 года представитель четыре раза ездил в Женеву в целях окончательной доработки и представления своего доклада Комиссии по правам человека, проведения консультаций со спонсорами и другими правительствами и для встречи с руководителями различных учреждений Организации Объединенных Наций и других межправительственных учреждений. Представитель также посетил Нью-Йорк для проведения дополнительных консультаций.

18. Во исполнение соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека представитель встречался с Генеральным секретарем, Верховным комиссаром по правам человека, Верховным комиссаром по правам беженцев, заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, Администратором Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Председателем МККК. Он встречался со старшими должностными лицами и директорами региональных бюро этих организаций в целях обмена информацией об изменениях в этой области, а также мнениями относительно возможного сотрудничества. Он также установил связь с докладчиками по вопросам перемещения населения и прав человека и окружающей среды Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств.

19. Представитель участвовал во многих конференциях и других совещаниях, на которых обсуждался вопрос перемещения внутри страны. В хронологическом порядке этими совещаниями были: проведенное в Вашингтоне в ноябре 1993 года и организованное Группой по вопросам политики в отношении беженцев совещание по проблеме изменения мандата в отношении лиц, перемещенных внутри страны, сопредседателем которого был представитель; состоявшееся в феврале 1994 года в Женеве неформальное совещание "за круглым столом" по вопросу о международной защите лиц, перемещенных внутри страны, организатором и председателем которого было правительство Норвегии; совещание, созданное рядом НПО, занимающихся проблемами экологии, и Докладчиком по вопросам прав человека и окружающей среды; совещание представителей и экспертов правительств и НПО, созданное представителем по просьбе Верховного комиссара по правам человека в связи с возможными действиями в Руанде; конференция, организованная совместно УВКБ и НПО в Осло в июне 1994 года и известная как Глобальная конференция ПАРИНАК; семинар, который в июне 1994 года в Осло организовал Норвежский совет по делам беженцев, с тем чтобы представитель мог встретиться с отдельными НПО; состоявшийся в Аддис-Абебе в сентябре 1994 года Симпозиум Организации африканского единства (ОАЕ)/УВКБ по проблемам африканских беженцев и перемещенных лиц, на рассмотрение которого представитель представил документ, озаглавленный "Международная защита лиц, перемещенных внутри страны"; и семинар по вопросу о минимальных гуманитарных стандартах, организованный в Осло в сентябре 1994 года Норвежским институтом прав человека.

20. В мае 1994 года в ходе прений Подкомитета по аспектам деятельности УВКБ в интересах лиц, перемещенных внутри страны, представитель принял также участие в двадцать четвертом заседании Подкомитета полного состава по международной защите беженцев.

21. Представитель участвовал в личном качестве или через своего делегата в Женеве в работе возглавляемой Департаментом по гуманитарным вопросам Целевой группы по лицам, перемещенным внутри страны. Целевая группа провела заседания 15 апреля 1994 года, 2 июня 1994 года и 15 сентября 1994 года, и, как предполагается, до конца года она проведет еще два заседания. Одной из задач ее деятельности в ближайшем будущем станет составление ряда рекомендаций в отношении межучрежденческого сотрудничества с целью удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны, в гуманитарной помощи. Указанные рекомендации и предложения будут представлены Межучрежденческому постоянному комитету на его заседании в декабре 1994 года. Представитель сообщит Целевой группе о результатах своей деятельности.

22. В ходе своих миссий представитель проводил обширные консультации с расположенными на местах представительствами учреждений Организации Объединенных Наций. Представитель установил также связи с Постоянной консультативной группой по вопросам перемещенных лиц в Северной и Южной Америке (ПКПА) – независимым органом, который осуществляет свою деятельность под эгидой Межамериканского института по вопросам прав человека и в работе которого принимают участие многие межправительственные и неправительственные образования, и с Программой развития в интересах перемещенных лиц, беженцев и репатриантов в Центральной Америке (ПРОДЕРЕ) – экспериментальной программой, осуществляемой в Центральной Америке. В ходе краткой остановки в Найроби он встретился с представителями учреждений Организации Объединенных Наций, которые участвуют в осуществлении деятельности в области чрезвычайной помощи и развития не только в Кении, но также на Африканском Роге и в Центральной Африке. Он провел также брифинги с представителями Программы ПРООН для лиц, перемещенных внутри Кении, и Программы Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), озаглавленной "Африканские женщины в условиях кризиса". По мнению представителя, такие региональные механизмы, как ПКПА, могут быть использованы в качестве полезного образца для других аналогичных сетей, и он намеревается укреплять свои связи с ними.

23. Как известно, Комиссия по правам человека, Генеральная Ассамблея и сам Генеральный секретарь просили представителя представить свои предложения и рекомендации относительно путей и средств обеспечения адекватной и эффективной защиты лиц, перемещенных внутри страны, включая организационные аспекты. В этих целях представитель обратился за помощью и поддержкой к двум учреждениям – Норвежскому совету по делам беженцев и Группе по вопросам политики в отношении беженцев, которые представят ему результаты анализа организационных структур, существующих на международном, региональном и местном уровнях, что может способствовать удовлетворению потребностей лиц, перемещенных внутри страны. Предварительные результаты таких обследований будут представлены Комиссии по правам человека на ее следующей сессии.

IV. ПЛАНЫ НА БУДУЩЕЕ

24. По мере приближения второго этапа действия мандата представителя начинают достаточно четко вырисовываться характеристики этого мандата. Поэтому необходимо дальнейшее продолжение деятельности в соответствии с резолюциями Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи, которые предусматривают дальнейшее изучение различных аспектов кризисного положения лиц, перемещенных внутри страны, и путей удовлетворения их потребностей, включая диалог с правительствами и тесные консультации и сотрудничество со всеми теми правительственными и неправительственными организациями и учреждениями, деятельность которых связана с проблемами лиц, перемещенных внутри страны. В этой связи при разработке соответствующих стратегий защиты и поддержки лиц, перемещенных внутри страны, особо важное значение будет иметь дальнейший сбор и анализ существующих международных стандартов и обзор соответствующих мандатов, организационных механизмов и деятельности на местах.

25. Проведенные представителем тесные консультации и обмен мнениями с соответствующими кругами международного сообщества убедили его в том, что имеющиеся возможности улучшения защиты и поддержки лиц, перемещенных внутри страны, весьма ограничены. Представляется очевидным, что международное сообщество не готово создать новую организацию, мандат которой будет конкретно направлен на защиту и поддержку лиц, перемещенных внутри страны. К тому же маловероятно, что на существующую организацию будет возложена полная ответственность за этих лиц. Как представляется, оптимальным вариантом могло бы стать соглашение о сотрудничестве между различными организациями и мандатами.

26. Поэтому задача будет состоять в том, чтобы расширить возможности мандата, с тем чтобы он был оптимально эффективным в достижении целей, которые в настоящее время четко определены в контексте предусматриваемых соглашений о сотрудничестве. Однако в настоящее время наблюдается значительный разрыв между целями мандата и имеющимися в распоряжении представителя людскими и материальными ресурсами. Как неоднократно подчеркивал представитель, если этот разрыв не будет ликвидирован, то мандат может стать оправданием бездействия международного сообщества, а это было бы трагической ошибкой.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

27. Деятельность, изложенная в настоящем докладе, подчеркивает важное значение мандата представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, в качестве механизма защиты интересов таких лиц. Прежде всего его мандат стал катализатором и средством принятия более эффективных мер, и в этой связи ему принадлежит решающая роль в деле реализации усилий, нацеленных на удовлетворение потребностей лиц, перемещенных внутри страны. Учитывая тот факт, что международное сообщество не склонно к созданию нового учреждения, занимающегося вопросами лиц, перемещенных внутри страны, а также маловероятность того, что на какую-то одну организацию будет возложена вся ответственность за таких лиц, самое большее, чего можно достичь, – это сосредоточить внимание в рамках существующих соответствующих механизмов и мандатов на лицах, перемещенных внутри страны, и скоординировать их усилия с целью достижения их максимальной эффективности. Именно в этом контексте следует рассматривать роль представителя. И именно в этом контексте становится настоятельно необходимым расширить его возможности в деле выполнения возложенной на него задачи, которая состоит в том, чтобы ликвидировать разрыв между целями его мандата и имеющимися в его распоряжении людскими и материальными ресурсами.
