



Distr.  
GENERAL

A/49/533  
18 October 1994  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия  
Пункт 99 повестки дня  
ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ,  
ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ БЕЖЕНЦЕВ,  
РЕПАТРИАНТОВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ,  
И ГУМАНИТАРНЫЕ ВОПРОСЫ

Созыв Конференции Организации Объединенных Наций по всестороннему  
рассмотрению и обзору проблем беженцев, репатриантов, перемещенных  
лиц и мигрантов

Доклад Генерального секретаря

1. На своей сорок восьмой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 48/113 от 20 декабря 1993 года, касающуюся созыва конференции Организации Объединенных Наций по всестороннему рассмотрению и обзору проблем беженцев, репатриантов, перемещенных лиц и мигрантов.
2. В этой резолюции Генеральная Ассамблея, приняв во внимание сложный и безотлагательный характер глобальной кризисной ситуации в связи с проблемой беженцев и необходимость выработки международным сообществом всеобъемлющего подхода для координации действий в отношении беженцев, репатриантов, перемещенных лиц и мигрантов, а также признав необходимость разработки новаторских стратегий, механизмов и решений в этой области:
  - а) приняла к сведению предложение о созыве конференции Организации Объединенных Наций по всестороннему рассмотрению и обзору проблем беженцев, репатриантов, перемещенных лиц и мигрантов;

94-40600.R 281094 041194

/...

б) предложила всем государствам-членам, специализированным учреждениям и другим международным организациям, заинтересованным органам Организации Объединенных Наций,

региональным организациям и заинтересованным неправительственным организациям провести обзоры и представить Генеральному секретарю рекомендации относительно целесообразности созыва такой конференции, принимая во внимание, в частности, работу Международной конференции по народонаселению и развитию и деятельность представителя Генерального секретаря;

с) просила Генерального секретаря представить Ассамблее на ее сорок девятой сессии доклад о рекомендациях, представленных в соответствии с пунктом 2b выше.

3. После принятия данной резолюции Генеральный секретарь просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) координировать подготовку настоящего доклада для его представления Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии. В ходе подготовки настоящего доклада УВКБ направило всем государствам-членам и наблюдателям при Организации Объединенных Наций послание от 1 июня 1994 года, в котором предложила им представить свои мнения в отношении созыва такой конференции. Консультации также были проведены широким кругом заинтересованных международных, межправительственных и неправительственных организаций, деятельность которых в той или иной мере затрагивает проблемы беженцев и другие аспекты проблематики движения народонаселения.

4. К 26 сентября 1994 года ответы поступили от правительств 31 страны, а именно:

Австралии, Австрии, Азербайджана, Анголы, Багамских Островов, Бангладеш, Бельгии, Германии, Ирака, Ирана (Исламской Республики), Камеруна, Канады, Китая, Марокко, Мексики, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Пакистана, Папуа-Новой Гвинеи, Республики Молдова, Российской Федерации, Святейшего Престола, Сирийской Арабской Республики, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Судана, Таиланда, Франции, Чешской Республики и Швейцарии.

5. Кроме того, свое мнение также представили следующие органы системы Организации Объединенных Наций, а также международные и межправительственные организации:

Департамент по координации политики и устойчивому развитию Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Мировая продовольственная программа, Научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам социального развития, Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Лига арабских государств, Организация американских государств, Организация экономического сотрудничества и развития и Международная организация по проблемам миграции.

6. Ответы также были получены от следующих неправительственных организаций:

Международное объединение американских благотворительных обществ "КЭР Интернэшнл", Всемирная служба церквей, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный комитет по оказанию чрезвычайной помощи и Служба по делам миграции и беженцев (католическая церковь Соединенных Штатов).

#### Ответы, полученные от правительств

7. В ответах, полученных от правительств, прослеживалось согласие в отношении значительных изменений в том, что касается масштабов и сложности передвижений населения, которые произошли после принятия в 1951 году Конвенции, касающейся статуса беженцев, а также в отношении того, что такие изменения имеют глобальный характер и ставят перед международным сообществом новые проблемы насущного характера. Сегодня, когда в сферу ведения Управления Верховного комиссара входят более 23 млн. беженцев и других лиц, а число внутренних перемещенных лиц, возможно, даже превышает указанный показатель, и когда миграция достигла масштабов, беспрецедентных по сравнению с предшествующими историческими периодами, постоянно подчеркивается необходимость разработки эффективных стратегий в целях поиска решений и предотвращения возникновения новых потоков беженцев и других неконтролируемых передвижений населения с учетом последствий таких передвижений для политической и экономической стабильности на национальном, региональном и глобальном уровнях.

8. Многие правительства, представившие ответы, указали на неадекватность индивидуальных национальных подходов к решению подобных проблем и признали необходимость всеобъемлющих подходов к проблемам беженцев, репатриантов, внутренних перемещенных лиц и мигрантов на региональном или глобальном уровнях. Вместе с тем неоднократно указывалось, что жизнеспособность таких подходов будет зависеть от международного сотрудничества и солидарности.

9. Ряд правительств, представивших ответы, привлек внимание к широкому спектру существующих многосторонних форумов, занимающихся проблемами перемещения беженцев и мигрантов. Было предложено изучить предложение о проведении международной конференции в контексте существующих механизмов и мандатов. В данной связи упоминалась работа Генеральной Ассамблеи, УВКБ, Совета Европы, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международной организации по проблемам миграции и представителя по внутренним перемещенным лицам.

10. Во многих ответах, поступивших от правительств, внимание конкретно привлекалось к рассмотрению вопроса о миграции и/или перемещениях беженцев на Международной конференции по народонаселению и развитию, а также на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, которая состоится в 1995 году, и подчеркивалась необходимость координации между проведением этой Конференции и реализацией инициативы, предложенной в резолюции 48/113. По мнению ряда правительств, представивших ответы, прежде чем приступать к реализации новых инициатив, необходимо дождаться результатов этих переговоров (в частности переговоров в рамках Международной конференции по народонаселению и развитию) и провести их оценку. Одно правительство подчеркнуло, что в рамках своей программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию удалось разработать первый всеобъемлющий комплекс политических целей в области миграции, который пользуется всеобщим признанием. Оно далее отметило, что на фоне обсуждений в ходе Конференции сформировалось предложение о проведении совещания по вопросам миграции и развития, и сочло, что конференция, подобная той, которую предлагается провести в резолюции 48/113, могла бы стать механизмом для всеобъемлющего обзора глобальной миграции, после того как на национальном и региональном уровнях будут проанализированы конкретные достижения и потребности.

11. Из 31 правительства, которое прислало ответы на просьбу УВКБ о представлении мнений, 12 правительств решительно высказались в пользу проведения международной конференции. Многие из них подчеркнули глобальный характер перемещения беженцев и мигрантов, а также необходимость разработки новых стратегий и механизмов.

12. Одно из правительств, высказавшихся в поддержку предложения о проведении глобальной конференции, указало, что участники Всемирной конференции по правам человека признали необходимость всеобъемлющего подхода международного сообщества в деле координации и сотрудничества с заинтересованными странами и соответствующими организациями с учетом мандата УВКБ. Как заявило это правительство, кризисная ситуация, связанная с проблемой беженцев, требует принятия ряда чрезвычайных мер, включая меры превентивного характера в целях недопущения массовых вынужденных перемещений групп населения в результате нарушений их прав и отсутствия минимально необходимых условий для их безопасного существования. Кроме того, налицо необходимость совместных мер с целью положить конец незаконной миграции, а также в контексте других видов миграции в страны с более высоким уровнем жизни. Это правительство также высказало мнение о том, что рассмотрение всего комплекса проблем, связанных с беженцами и мигрантами, способствовало бы активизации работы существующих международных механизмов и укреплению роли региональных учреждений в духе международной солидарности. Что касается методологии проведения конференции, то оно подчеркнуло необходимость подготовки к ней и высказалось в пользу совмещения универсального подхода, включая организацию подготовительных совещаний, и регионального/субрегионального подхода, предусматривающего разработку согласованных позиций и мер в рамках более узкого географического контекста.

13. Еще одно правительство, поддержавшее идею созыва глобальной конференции, сочло, что в рамках конференции можно было эффективно сосредоточить внимание на таких вопросах, как миграция и развитие, а также изучить те политические, экономические и культурные явления, которые порождают миграцию, а также внешние факторы, не поддающиеся контролю со стороны стран происхождения. По мнению этого правительства, участники конференции могли бы изучить пути искоренения дискриминационной практики в отношении беженцев и предоставления особой поддержки уязвимым группам. Это правительство предложило, чтобы в рамках конференции был проведен пересмотр положений Конвенции о статусе беженцев 1951 года в целях придания этому документу всеобъемлющего, сбалансированного и непредвзятого характера.

14. Еще одно правительство подтвердило свою заинтересованность в мобилизации международной политической поддержки согласованных и всеобъемлющих действий в отношении глобальных проблем миграции и поддержало идею созыва конференции Организации Объединенных Наций по проблемам миграции в том случае, если будут созданы условия для того, чтобы в рамках такого совещания можно было добиться прогресса на пути к установлению упорядоченного и гуманного режима миграции на глобальном уровне. Оно сочло, что первым шагом в данном направлении является обеспечение успешных результатов региональных усилий в целях разработки всеобъемлющих стратегий в области миграции. По его мнению, пока такие региональные процессы не начнут давать результатов, нельзя рассчитывать на то, что в рамках глобальной конференции удастся добиться выполнения конкретных задач.

15. Ряд правительств, высказавшихся в пользу созыва глобальной конференции, подчеркнул необходимость тщательной подготовки к такой конференции в качестве одного из необходимых условий ее успеха.

16. Что касается других правительств, представивших ответы, которые благоприятно восприняли идею созыва глобальной конференции, то они также подчеркнули необходимость тщательной подготовки к ней и четкого определения целей конференции, с тем чтобы открыть возможность для принятия конкретных итоговых документов. Одно правительство предложило, чтобы общей

целью конференции стала разработка новых мер по решению проблем, связанных с перемещениями населения, которые являются результатом этнических конфликтов, а также практическое применение принципов международной солидарности и сотрудничества. Оно также предложило, чтобы в рамках конференции была рассмотрена концепция "безопасной страны", а также меры, направленные на недопущение подачи повторных заявок на предоставление убежища. Это правительство заявило, что необходимо будет вести поиск путей решения (по крайней мере частичного) проблем, связанных с глобальным характером конференции, которая будет характеризоваться разнообразием участников и интересов, и предложило рассмотреть возможность учреждения подготовительного комитета. Другое правительство предложило, чтобы в рамках конференции был рассмотрен не только вопрос о решениях проблем беженцев, но и вопросы мобилизации международной поддержки странам убежища. Еще одно правительство подчеркнуло, что по итогам конференции должны быть приняты практические меры, благоприятствующие поиску прочных решений, и указало, что на конференции могли бы быть рассмотрены дополнительные многосторонние механизмы в данной области, включая расширение сферы применения Конвенции 1951 года на другие категории, в частности на внутренних перемещенных лиц. Хотя это правительство и заявило, что оно приветствует глобальный подход, оно также указало, что одной из необходимых предпосылок успеха является политическая воля стран-участниц к устранению коренных причин региональных и этнических конфликтов, нищеты, ухудшения социального положения и недостаточного уровня развития. Еще одно правительство сочло, что участникам конференции следует рассмотреть пути расширения сферы действия мандата УВКБ в целях оказания помощи государствам применительно к проблематике экономических беженцев/мигрантов, лиц, ищущих убежища, перемещенных лиц и репатриантов. Поддержав идею проведения глобальной конференции, одно правительство заявило, что в ее рамках не должен рассматриваться вопрос о палестинских беженцах.

17. Большинство из группы правительств, представивших ответы (31 правительство), высказало те или иные оговорки в отношении идеи созыва международной конференции. Несколько правительств, представивших ответы, указали, что рассматриваемые вопросы в различных частях планеты носят неодинаковый характер; одно из них отметило, что, как свидетельствует опыт прошлых лет, подобные конференции позволяют добиться лишь незначительных результатов с точки зрения надлежащих и оперативных действий. Еще одно правительство указало на многообразие причин, порождающих текущие проблемы, связанные с перемещенными лицами, а также на многогранный характер охватываемой группы лиц, о которых говорится в резолюции 48/113, и отметило, что по причинам аналитического, а также политического и правового характера, их следует рассматривать в отдельности друг от друга. Другое правительство заявило, что, по его мнению, в рамках международной конференции, охватывающей все многообразные аспекты проблематики международных перемещений населения, едва ли можно будет вести целенаправленную работу, позволяющую организовать конструктивное обсуждение и разработать практические решения. Ряд других правительств также счел, что в рамках глобальной конференции не удастся выработать решение комплекса проблем, связанных с беженцами и мигрантами, и высказался в пользу более целенаправленного регионального подхода.

18. Другие правительства, мнения которых были не столь категоричны, с оговорками отнесли к идее созыва глобальной конференции в столь сжатые сроки. Кроме того, одно из них сочло, что для созыва глобальной конференции необходимо более глубокое понимание соответствующих коренных причин, и указало, что такая конференция сыграла бы полезную роль лишь по мере дальнейшего развития процесса подробного рассмотрения Повестки дня для мира и Повестки дня для развития Генерального секретаря.

19. С учетом сложности процессов, связанных с перемещениями беженцев и мигрантов во всем мире, значительное число правительств решительно высказалось в поддержку региональных

подходов, которые, по их мнению, являются более перспективной альтернативой по сравнению с глобальной конференцией и позволят с большей вероятностью добиться зримых результатов.

20. Одно правительство в своем ответе подчеркнуло, что более эффективно рассмотреть реальные проблемы и потребности перемещенных лиц могла бы группа стран и учреждений, перед которыми стоят сходные проблемы. Другое правительство указало на необходимость подходов, ориентированных на поиск решений, в рамках которых методы сотрудничества и соответствующие меры адаптировались бы к каждой конкретной ситуации. Оно заявило, что с учетом многообразия рассматриваемых проблем более эффективным по сравнению со всемирной конференцией стал бы региональный или субрегиональный подход, ориентированный на практические действия и основанный на общем понимании стоящих проблем принимающими странами, странами происхождения, другими заинтересованными странами, неправительственными организациями и международными организациями, который был бы направлен на принятие и реализацию всеобъемлющих мер.

21. Ряд правительств, представивших ответы, указал, что преимущества региональных подходов уже были продемонстрированы в контексте проведения Международной конференции по проблемам центральноамериканских беженцев и реализации Всеобъемлющего плана действий для беженцев в Индокитае. Было указано, что в рамках региональных конференций могли бы применяться всеобъемлющие подходы к конкретным группам и категориям, с тем чтобы обеспечивать решение стоящих перед ними проблем на комплексной основе. Вместе с тем одно правительство подчеркнуло, что поддержка региональных конференций может обеспечиваться лишь в том случае, если приоритетное внимание будет уделяться тем регионам, где находится наибольшее число беженцев.

22. Несколько правительств, представивших ответы, приветствовали инициативу Верховного комиссара по разработке всеобъемлющего подхода к проблемам перемещенных лиц в странах бывшего Советского Союза, включая проведение анализа положения в странах региона и в отношениях между ними с уделением внимания коренным причинам, мерам превентивного характера, реагированию на чрезвычайные ситуации, обеспечению готовности и поиску решений.

#### Ответы, полученные от межправительственных организаций

23. В том, что касается сложности текущих проблем, связанных с перемещенными лицами, ответы, полученные от межправительственных организаций, перекликались с ответами правительств.

24. Из 12 межправительственных учреждений, представивших ответы, два учреждения решительно высказались в поддержку проведения глобальной конференции. Два других учреждения, указав на очевидные преимущества, связанные с созывом такой конференции, подчеркнули необходимость определения круга ведения и проведения тщательной и подробной подготовительной работы путем, в частности, организации региональных или тематических совещаний.

25. Ряд других правительств, представивших ответы, решительно высказался в поддержку ориентированных на конкретные действия региональных подходов. Хотя некоторые из них не исключали возможности того, что в конечном счете будет созвана глобальная конференция, основа для которой будет заложена на региональных совещаниях, другие выступили в пользу более осмотрительного, поэтапного подхода, в рамках которого до принятия решения о глобальной конференции проводилась бы оценка результатов любого регионального совещания.

#### Ответы, полученные от неправительственных организаций

26. Из пяти неправительственных организаций, которые представили ответы, две высказались в поддержку созыва глобальной конференции. Одна организация высказала мнение, согласно которому стоящие проблемы и связанные с ними региональные ситуации являются настолько многообразными, что глобальная конференция, возможно, носила бы слишком общий характер и не имела бы существенной практической ценности. Другая организация поддержала региональный подход, по крайней мере на первом этапе.

Региональная инициатива Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в отношении Содружества Независимых Государств и государств Балтии

27. В последние годы УВКБ подчеркивало важное значение всеобъемлющих региональных подходов к проблемам, связанным с перемещениями населения, и разработало ряд ориентированных на конкретные действия инициатив, направленных на решение региональных проблем. Важное место среди них занимают Международная конференция по проблемам центральноамериканских беженцев и Всеобъемлющий план действий для беженцев в Индокитае.

28. В последнее время все большую обеспокоенность вызывают масштабы фактических или потенциальных перемещений беженцев и других форм недобровольных перемещений населения в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и государствах Балтии. Таким образом, параллельно с консультациями по резолюции 48/113 УВКБ выступило с инициативой, касающейся поощрения разработки всеобъемлющей стратегии в целях урегулирования ситуации в этом регионе.

29. Опираясь на региональные инициативы прошлых лет, Управление предложило провести ряд консультаций, которые подведут участников к международной конференции по проблемам данного региона, намеченной на 1995 год. В рамках дальнейших обсуждений, касающихся резолюции 48/113 Генеральной Ассамблеи, необходимо будет принять во внимание эту региональную инициативу, которая согласуется с направленностью большинства ответов, полученных от правительств и организаций в связи с данной резолюцией.

Координация действий в рамках системы Организации Объединенных Наций

30. Следует отметить, что проблемы, касающиеся перемещений населения и связанных с беженцами, внутренними перемещенными лицами и репатриантами, рассматриваются также в рамках Межучрежденческого постоянного комитета, созданного во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года. Межучрежденческий постоянный комитет создал Межучрежденческую целевую группу по проблемам внутренних перемещенных лиц. Ее целью является определение путей и средств того, каким образом международное сообщество может обеспечивать оказание своевременной и оперативной гуманитарной помощи и поддержку стран, затронутых проблемой внутреннего перемещения населения. В данном контексте принимается во внимание взаимодополняющий характер мандатов и опыта соответствующих организаций в контексте оказания гуманитарной помощи и обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц.

-----