



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1993/35
21 January 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Сорок девятая сессия
Пункт 11 а) повестки дня

ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ И ПООЩРЕНИЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОС О ПРОГРАММЕ И МЕТОДАХ
РАБОТЫ КОМИССИИ

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПОДХОДЫ, ПУТИ И СРЕДСТВА СОДЕЙСТВИЯ В РАМКАХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ЭФФЕКТИВНОМУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Комиссии по правам человека прилагаемое исследование, которое было подготовлено во исполнение резолюции 1992/73 Комиссии от 5 марта 1992 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Всеобъемлющее исследование по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны. Подготовлено представителем Генерального секретаря г-ном Франсисом М. Денгом во исполнение резолюции 1992/73 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| I. ВВЕДЕНИЕ | 1 - 23 | 4 |
| А. Предмет озабоченности международного сообщества | 4 - 8 | 5 |
| В. Мандат и методология | 9 - 19 | 6 |
| С. Задачи, вытекающие из мандата | 20 - 23 | 9 |
| II. ОБЗОР ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ | 24 - 54 | 10 |
| А. Причины и последствия | 25 - 32 | 10 |
| В. Определение понятия "лицо, перемещенное внутри страны" | 33 - 52 | 12 |
| С. Заключительные замечания | 53 - 54 | 17 |
| III. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ | 55 - 58 | 18 |
| А. Принципы действующего права | 57 - 70 | 18 |
| В. Предложения по новым стандартам | 71 - 86 | 21 |
| С. Заключительные замечания | 87 - 88 | 26 |
| IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ | 89 - 131 | 26 |
| А. Возможная роль существующих учреждений ... | 90 - 106 | 26 |
| В. Предложения по институциональным механизмам | 107 - 126 | 32 |
| С. Заключительные замечания | 127 - 131 | 36 |
| V. ДИНАМИКА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ | 132 - 261 | 37 |
| А. Перемещение внутри страны и его специфика | 134 - 154 | 37 |
| В. Информация с мест | 155 - 253 | 42 |

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|-----------------------------------|---------------|-------------|
| С. Заключительные замечания | 254 - 261 | 65 |
| VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 262 - 294 | 67 |
| А. Принципы защиты | 264 - 276 | 68 |
| В. Выводы и рекомендации | 277 - 292 | 71 |
| С. Заключительные замечания | 293 - 294 | 75 |

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В аналитическом докладе Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, который был представлен Комиссии по правам человека на ее сорок восьмой сессии, заявляется, что, согласно оценкам, перемещенными в пределах своих собственных стран в настоящее время оказались 24 млн. человек, в основном женщины и дети, а численность беженцев во всем мире оценивается примерно в 17 млн. человек (E/CN.4/1992/23, пункт 5). Эти массовые вынужденные перемещения в пределах государственных границ вызываются совокупностью таких факторов, как вооруженные конфликты, насильственное переселение, межобщинное насилие, стихийные бедствия и экологические катастрофы, систематические нарушения прав человека, а также исторически сложившиеся факторы, служащие причиной гонений. Будучи беззащитными и не имея возможности найти безопасное для себя место, лица, перемещенные внутри страны, часто становятся жертвами систематических нарушений основных прав человека, а их гуманитарные потребности остаются неудовлетворенными.

2. Подход международного сообщества к решению проблем, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, должен рассматриваться в общем контексте новой эпохи, пришедшей на смену "холодной войне" - эпохе, в которую долгое время подавлявшиеся межэтнические и религиозные конфликты во многих уголках мира вырвались из-под контроля. В то же время международное сообщество проявляет большую готовность заняться этими проблемами и стремление разработать в интересах лиц, перемещенных внутри страны, стандарты и механизмы, сопоставимые с теми, которые уже созданы для оказания помощи и защиты беженцев. Одной из наиболее грандиозных задач, стоящих на повестке дня в современную эпоху, пришедшую на смену "холодной войне", является решение вопроса о том, каким образом обеспечить перемещенным внутри страны лицам такую же защиту и помощь, как и беженцам, не создавая при этом помех функционированию традиционной системы защиты, установленной режимом беженцев, а именно осуществлению права покинуть страну и искать убежище.

3. С точки зрения международного сообщества, сложность проблемы лиц, перемещенных внутри страны, заключается в том, что на них распространяется внутренняя юрисдикция и поэтому они не охватываются мерами защиты, обычно предоставляемой лицам, пересекающим международные границы и становящимся беженцами. На международном уровне меры в чрезвычайных ситуациях, связанных с перемещением населения внутри страны, в ряде случаев принимались такими учреждениями, как УВКБ или ЮНИСЕФ, однако в отсутствие четких мандатов и единого международного органа, несущего конкретную ответственность за защиту лиц, перемещенных внутри страны, действия международного сообщества не носили систематического характера, были ограниченными и не давали удовлетворительных результатов. В связи с ростом озабоченности международного сообщества в 1991 году Генеральный секретарь назначил Координатора чрезвычайной помощи с целью улучшить оказание чрезвычайной и иной помощи тем, кто оказывается в бедственных гуманитарных ситуациях. В этом же году аспекты защиты лиц в случае перемещения внутри страны рассмотрела Комиссия по правам человека (резолюция 1991/25). Мандат, лежащий в основе настоящего исследования, свидетельствует о важном значении, придаваемом той роли, которую органы по правам человека могли бы сыграть в усилении защиты перемещенных внутри страны лиц.

А. Предмет озабоченности международного сообщества

4. Впервые вопрос о необходимости налаживания Организацией Объединенных Наций организованного предоставления помощи перемещенным внутри страны лицам был поднят Международной конференцией по вопросу о бедственном положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в южной части Африки, состоявшейся в Осло в августе 1988 года. Международная конференция по проблеме центральноамериканских беженцев, проведенная в Гватемале в 1989 году, также заострила внимание на бедственном положении лиц, перемещенных внутри страны. Экономический и Социальный Совет занялся этим вопросом на следующий год: он принял резолюцию 1990/78 от 27 июля 1990 года, в которой обратился к Генеральному секретарю с просьбой "организовать в рамках всей системы проведение обзора для оценки опыта и возможностей различных организаций в деле координации помощи всем беженцам, перемещенным лицам и репатриантам и оценки всего спектра их потребностей" и на основании такого обзора "рекомендовать пути максимального расширения сотрудничества и координации между различными организациями системы Организации Объединенных Наций" для обеспечения реагирования на проблемы беженцев, перемещенных лиц и репатриантов.

5. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1991/25 от 5 марта 1991 года просила Генерального секретаря учесть вопросы защиты прав человека и нужды лиц, перемещенных внутри страны, при проведении им комплексного обзора в рамках всей системы и представить Комиссии на ее сорок восьмой сессии "аналитический доклад о лицах, перемещенных внутри страны, на основе информации, представленной правительствами, специализированными учреждениями, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, региональными и межправительственными организациями, Международным комитетом Красного Креста и неправительственными организациями".

6. Доклад о беженцах, перемещенных лицах и репатриантах был подготовлен консультантом, г-ном Жаком Кено, и представлен Экономическому и Социальному Совету на его второй очередной сессии 1991 года (E/1991/109/Add.1). В докладе анализируется роль, которую играют различные органы Организации Объединенных Наций в области предоставления помощи и защиты беженцам, перемещенным лицам и репатриантам, а также вклад других межправительственных и неправительственных организаций. В нем указывается на важный вклад межправительственных органов, которым удается обеспечивать помощь и защиту перемещенным внутри страны лицам, невзирая на то, что их мандатами либо прямо не предусматривается предоставление защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам, либо допускается их предоставление лишь на нерегулярной основе. В частности, в нем описывается роль, которую играют в предоставлении помощи и защиты перемещенным внутри страны лицам УВКБ, другие учреждения Организации Объединенных Наций и МККК. Однако в докладе делается вывод о том, что "в рамках системы Организации Объединенных Наций не существует какого-либо учреждения, на которое была бы возложена ответственность за обеспечение помощи нуждающимся лицам, перемещенным внутри своих стран. Материальная помощь этой группе лиц оказывается на бессистемной основе" (пункт 117).

7. Исходя из этого, в докладе Кено высказывается идея о том, что для защиты прав человека перемещенных внутри страны лиц потребуются более активное задействование органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав человека. В частности, в нем указывается, что Комиссия по правам человека, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о создании механизмов для рассмотрения аспектов, связанных с правами человека перемещенных внутри страны лиц. Это позволило бы Комиссии "заняться конкретным решением существующих

проблем в этой области в достаточно срочном порядке, ставя их перед международным сообществом и принимая меры для налаживания сотрудничества между всеми заинтересованными и затронутыми этой проблемой правительствами" (пункт 51).

8. В соответствии с резолюцией 1991/25 Комиссии Генеральный секретарь 28 июня 1991 года направил вербальную ноту всем правительствам и письма соответствующим организациям с просьбой представить информацию и свои мнения по этому вопросу. В ответ на эту просьбу информацию представили 34 правительства, а также межправительственные и неправительственные организации. На основе информации, полученной из этих источников, Генеральный секретарь подготовил аналитический доклад. В докладе были проанализированы причины и последствия перемещения, а также нормы прав человека и международные механизмы защиты прав перемещенных лиц. После обзора международных механизмов защиты прав перемещенных лиц в докладе делается вывод: "Если массовое перемещение лиц требует мобилизации усилий со стороны всех компетентных органов системы Организации Объединенных Наций, - как это указывается в докладе г-на Кено, - то защита прав человека лиц, перемещенных внутри страны, требует еще большего участия правозащитной системы Организации Объединенных Наций в этой деятельности" (пункт 109).

В. Мандат и методология

9. Мандат представителя Генерального секретаря по проблемам перемещенных внутри страны лиц вытекает из резолюции 1992/73 Комиссии по правам человека от 5 марта 1992 года, которая была одобрена Экономическим и Социальным Советом в его решении 1992/243 от 20 июля 1992 года. Комиссия, "будучи глубоко встревожена серьезной проблемой, которую создают для международного сообщества большое число перемещенных внутри стран лиц по всему миру и их страдания", признала, "что лица, перемещенные внутри страны, нуждаются в помощи и защите".

10. Приняв к сведению аналитический доклад, Комиссия обратилась к Генеральному секретарю с просьбой "назначить представителя, для того чтобы вновь запросить у всех правительств мнения и информацию по вопросам прав человека, связанным с лицами, перемещенными внутри страны, включая изучение существующего международного права и норм в области прав человека, гуманитарных вопросов и беженцев, а также их применимости к защите лиц, перемещенных внутри страны, и к оказанию им помощи". Комиссия призвала Генерального секретаря "запросить также мнения и информацию у специализированных учреждений, соответствующих органов Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных и неправительственных организаций и экспертов во всех регионах по данным вопросам".

11. Комиссия просила Генерального секретаря "представить Комиссии на ее сорок девятой сессии всеобъемлющее исследование с указанием существующих законов и механизмов для защиты лиц, перемещенных внутри страны, возможных дополнительных мер по усилению осуществления этих законов и механизмов и альтернативных методов удовлетворения потребностей в области их защиты, которые не покрываются адекватным образом существующими документами". Комиссия постановила также "продолжить рассмотрение данного вопроса на своей сорок девятой сессии".

12. На первый взгляд, в резолюции 1992/73 Генеральному секретарю и его представителю было предложено выполнять два разных круга функций как в связи со сбором информации, так и в связи с подготовкой доклада. Представителю Генерального секретаря было предложено запросить мнения и информацию у правительств, а самому Генеральному секретарю - запросить то же самое у специализированных учреждений, соответствующих органов Организации Объединенных Наций и из других источников, имеющих отношение к этой проблеме. Комиссия попросила его также "представить" ей "всеобъемлющее" исследование. После обсуждения этого вопроса с Секретариатом и другими лицами, знакомыми с историей рассмотрения данного пункта Комиссией, был сделан вывод о том, что Генеральному секретарю и его представителю вряд ли предполагалось поручить действовать раздельно; что и правительствам, и всем другим источникам, указанным в резолюции, подразумевалось направить один и тот же запрос для получения мнений и информации; что имелось в виду подготовить лишь одно исследование на основе полученной информации и что представителю Генерального секретаря предполагалось поручить выполнение всех этих функций, включая подготовку исследования, которое Генеральный секретарь должен был затем представить Комиссии в качестве отчета о работе его представителя по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны.

13. Исходя из такого толкования своего мандата, представитель Генерального секретаря составил вопросник и направил его всем правительствам, организациям и учреждениям, указанным в резолюции, обратившись к ним с просьбой представить информацию по соответствующим рубрикам указанного исследования, и заострив их внимание на аналитическом докладе, в частности на ряде вопросов. В своем письме представитель Генерального секретаря, повторяя слова заместителя Генерального секретаря по правам человека, сказанные им в письме, которым он сообщил представителю о его назначении и мандате, написал:

"Я убежден, Вы согласитесь с тем, что защита прав перемещенных лиц является одной из важнейших задач, стоящих сегодня перед международным сообществом; эта проблема затрагивает сотни тысяч людей в Африке, Азии, Европе и Латинской Америке. Это - та проблема, которой начали заниматься лишь совсем недавно, и можно рассчитывать на то, что исследование, запрошенное Комиссией по правам человека, сможет внести важный вклад в определение правовых и политических подходов, которые будут взяты на вооружение Организацией Объединенных Наций в этой области".

14. Чтобы дать Генеральному секретарю возможность выполнить обязательство представить доклад согласно этой резолюции, в качестве предельного срока для направления ответов на вопросник было установлено 15 октября 1992 года. На момент написания настоящего доклада - середина декабря 1992 года - ответы были получены от 16 правительств: Австрии, Аргентины, Армении, Гватемалы, Гонконга, Египта, Иордании, Кипра, Китая, Кыргызстана, Норвегии, Пакистана, Руанды, Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Эстонии*. В системе Организации Объединенных Наций ответы были получены от Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Мировой продовольственной программы (МПП), Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КОНОСР),

* Ответы Катара и Колумбии были получены после истечения установленного срока и поэтому не включены в доклад.

Международной организации труда (МОТ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирного банка и Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР). Ответ поступил от Международной организации по миграции (МОМ). Свой ответ представила также одна региональная организация - Межамериканский институт по правам человека (МИЧП). Из неправительственных организаций свои ответы прислали "Каритас интернационалис" - Международная конфедерация католических благотворительных организаций, Всемирный консультативный комитет друзей (квакеров), Международная католическая миграционная комиссия, Японская ассоциация по оказанию помощи Чернобылю, Комитет юристов в защиту прав человека, Группа по политике в области беженцев, Комитет Соединенных Штатов по делам беженцев, Ассоциация "Непредставленные нации и народы", Комиссия церквей по международным делам Всемирного совета церквей. Ответ прислал также Международный комитет Красного Креста.

15. Представитель Генерального секретаря не только разослал вопросник с просьбой представить ответы на него, но и провел консультации с Генеральным секретарем и старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций, с представителями различных постоянных представительств в Женеве, представителями УВКБ, МОМ и МККК, а также ряда неправительственных организаций, включая Всемирный консультативный комитет друзей (квакеров), Комиссию церквей по международным делам Всемирного совета церквей, Международный альянс "Спасите детей", Международную федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Ассоциацию "Врачи без границ".

16. Представитель проконсультировался также с правоведами из отделения по правам человека юридического факультета Гарвардского университета и центра по правам человека имени Шелла юридического факультета Йельского университета, а также с экспертами из Брукингского института и Группы по политике в области беженцев, которые оказали ему ценную поддержку и организовали специальные рабочие группы для проведения дальнейших консультаций. Большую помощь ему оказали также сотрудники Центра по правам человека.

17. Чтобы придать практическую направленность этому исследованию, представитель Генерального секретаря посетил лично ряд стран, которые проявляют особый интерес к этой проблеме или в которых перемещение населения внутри страны превратилось или грозит перерасти в особенно серьезную проблему. В частности, он посетил бывшую Югославию, Российскую Федерацию, Сомали, Судан и Сальвадор (страны перечислены в порядке их посещения). Визит в бывшую Югославию был организован в соответствии с положениями резолюции 1992/S-1/1 от 14 августа 1992 года, в которой Комиссия по правам человека назначила Специального докладчика для изучения положения в области прав человека в бывшей Югославии и призвала "существующие механизмы" Комиссии, включая представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, оказывать содействие и помощь Специальному докладчику, а также сопровождать его в поездках в бывшую Югославию, если тот обратится с такой просьбой. Идея о посещении Российской Федерации возникла в результате консультаций с представителем этого правительства в Комиссии; эта инициатива подчеркивает глобальный характер проблемы перемещения населения. Сомали и Судан были выбраны потому, что они представляют страны, в которых проблемы перемещения стоят чрезвычайно остро, а Сальвадор, правительство которого пошло на сотрудничество с Организацией Объединенных Наций в деле достижения и укрепления мира и восстановления страны, был выбран в качестве примера для изучения возможных путей решения проблем перемещения.

18. Необходимо подчеркнуть, что цель этих визитов заключалась не в том, чтобы оценить условия в этих странах и сообщить о них, а в том, чтобы обменяться мнениями с государственными органами относительно мандата и связанных с его осуществлением вопросов, а также получить непосредственное представление о проблемах перемещения внутри страны как о типичном кризисном явлении, вызывающем всеобщую обеспокоенность.

19. В посещенных странах были проведены широкие консультации с национальным руководством, местными МПО, представителями групп населения, перемещенного внутри страны, и групп меньшинств, с представителями органов Организации Объединенных Наций и других межправительственных и неправительственных организаций и, разумеется, с рядовыми представителями масс перемещенного населения в лагерях или поселениях вокруг городских центров или в сельских населенных пунктах.

С. Задачи, вытекающие из мандата

20. В ходе выполнения своего мандата представитель Генерального секретаря столкнулся с целым рядом проблем, которые свидетельствуют о существующих в системе Организации Объединенных Наций пробелах с точки зрения ответственности за решение проблем лиц, перемещенных внутри страны, и, следовательно, о важном значении инициативы Комиссии в этой области. В частности, возникли вопросы, касающиеся рамок мандата, альтернативных моделей, из которых Комиссия могла бы выбрать механизм для своей будущей работы в этой области, а также необходимости утверждения всеобъемлющего, комплексного подхода к проблемам лиц, перемещенных внутри страны.

21. Авторы многих ответов исходили из того, что мандат охватывает все аспекты проблем лиц, перемещенных внутри страны, и вопрос об институциональном механизме защиты и помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций. Если в одних ответах внимание было сосредоточено на том типе механизма, который был бы наиболее подходящим для Комиссии по правам человека, то в других речь шла о более широкой проблеме отсутствия в системе Организации Объединенных Наций всеобъемлющего мандата, связанного с перемещением населения внутри страны, и предлагался целый ряд мер для исправления сложившегося положения: от создания нового учреждения для защиты перемещенных внутри страны лиц по образцу УВКБ до расширения мандатов УВКБ и ДГВ на лиц, перемещенных внутри страны.

22. В ходе консультаций с Секретариатом, проведенных по этому вопросу, представителю Генерального секретаря было рекомендовано сориентировать исследование на определение того, что можно было бы сделать в рамках специальных процедур и механизмов Комиссии для обеспечения более эффективной защиты прав лиц, перемещенных внутри страны. Следовательно, любые идеи, высказанные относительно тех действий Организации Объединенных Наций, которые выходят за эти рамки, можно считать полезными побочными результатами проведенного исследования, но они не могут рассматриваться Комиссией в качестве основы для возможных действий в этой области.

23. Таким образом, механизмы, предлагаемые в настоящем исследовании, задуманы - если и не полностью, то в основе своей - как ограничивающиеся уровнем Комиссии по правам человека, а не как охватывающие более амбициозные идеи и планы, предложенные в некоторых из ответов. Однако следует надеяться, что общие контуры институциональных механизмов, обрисованные в настоящем докладе, дадут возможность поразмыслить или даже принять решение о мерах,

которые позволили бы эффективнее справиться с более глобальной задачей защиты лиц, перемещенных внутри страны. Тем временем, если исходить из практического подхода, было бы уместно укрепить существующие институциональные механизмы, добиться установления более активной позиции мировой общественности и увеличения объема людских и материальных ресурсов, выделяемых на создание эффективной системы международной помощи и защиты лиц, перемещенных внутри страны.

II. ОБЗОР ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

24. Острота и всевозрастающая масштабность проблемы внутреннего перемещения хорошо отражены в аналитическом докладе Генерального секретаря. Поскольку настоящее исследование является в основном продолжением упомянутого доклада, нет необходимости повторять данные, свидетельствующие о масштабах внутреннего перемещения. Вместе с тем в целях лучшего понимания перспектив этой проблемы, возможно, было бы полезным дать краткий обзор, сосредоточив при этом основное внимание на причинах и последствиях внутреннего перемещения, а также на критериях определения затронутого таким явлением населения.

A. Причины и последствия

25. В аналитическом докладе Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах указывается шесть причин перемещения: вооруженный конфликт и внутренние раздоры, насильственное переселение, межобщинное насилие, стихийные бедствия, экологические катастрофы и систематические нарушения прав человека. Информация, полученная представителем Генерального секретаря, подтверждает это.

26. Вооруженный конфликт с сопровождающими его нарушениями прав человека является самой распространенной причиной внутреннего перемещения. В ответах Египта и Руанды, Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ), МККК, Межамериканского института прав человека (МИПЧ) и ряда других НПО указывается, что вооруженный конфликт является основной причиной перемещения. Зачастую массовые перемещения происходят в результате того, что группы людей пытаются избежать физической опасности и обеспечить себе безопасность и надежные источники выживания. Вместе с тем перемещение иногда является результатом стратегической или тактической политики сторон вооруженного конфликта.

27. В докладе, представленном Группой по политике в области беженцев (ГПБ), отмечается, что в Африке, где, по оценкам, имеется 15 млн. перемещенных внутри стран лиц, самой распространенной причиной внутреннего перемещения является гражданская война. Другими причинами являются "разрушение общественного порядка, этнические раздоры, насильственное переселение и демобилизация". Среди серьезных нарушений прав человека, которые при этом возникают, являются провоцирование голода среди гражданского населения, принудительный труд, насильственное зачисление в армию страны или повстанческую армию и гибель людей от оружия с высоким потенциалом поражения, а также от мин. В случае насильственного переселения в докладе ГПБ указывается, что хотя "некоторые насильственные переселения осуществляются во время гражданских войн как средство умиротворения районов, которые в противном случае могли бы стать на ту или другую сторону конфликта", другие насильственные переселения "происходят в том случае, когда правительство пытается установить контроль над группами меньшинств или политической оппозицией путем высылки ее членов из традиционных мест проживания". ГПБ также привлекает особое внимание к демобилизации, которая все чаще приводит к перемещению: "по мере разрешения

региональных и внутренних конфликтов необходимость реинтеграции в общество сотен тысяч военнослужащих представляет собой серьезную дилемму. Большинство демобилизованных солдат являются в действительности перемещенными внутри страны лицами в том отношении, что у них может не оказаться больше дома, куда они могли бы вернуться".

28. Другой категорией перемещенных внутри страны лиц, на которую обращает внимание ГПБ, является категория возвращающихся беженцев, которые "не могут вновь поселиться в своих бывших деревнях или городах". Отмечается, что в некоторых случаях беженцы вернулись на свою родину "не потому, что там улучшились условия, а просто из-за ухудшающихся условий в стране убежища". В частности, сомалийские и суданские беженцы, которые вернулись в свои страны при таких обстоятельствах, "часто не могут вернуться в свои родные общины, поскольку там ведутся боевые действия. В таком случае они становятся перемещенными внутри страны лицами".

29. В некоторых ответах, как, например, в ответах, полученных от ДГВ, МККК и МИПЧ, подчеркивается, что нарушения прав человека и норм гуманитарного права приводит к перемещению. МФСР ссылалось на межобщинное насилие как на причину внутреннего перемещения, например волнения, которые произошли в Мавритании и Сенегале в 1979 году. В ответах Кипра, Египта и Иордании указывается, что иностранную агрессию или оккупацию части национальной территории также следует рассматривать в качестве причины внутреннего перемещения. Эти страны, вместе с Норвегией, ДГВ и МИПЧ, также заявляют, что стихийные бедствия представляют собой еще одну причину перемещения. В докладе МИПЧ обращается внимание на тот факт, что перемещение может быть вызвано действиями торговцев наркотиками (как, например, в Колумбии), а также негосударственными вооруженными группами (как в Перу). Вместе с тем получено мало информации относительно перемещения, вызываемого такими факторами, как ядерные или химические катастрофы. С другой стороны, Японская ассоциация помощи Чернобылю привлекла внимание к необходимости расселения по всему миру жертв ядерной катастрофы.

30. В аналитическом докладе рассматривались последствия внутреннего перемещения под углом зрения прав человека, которые при этом затрагиваются. Эти права включают право на достаточное питание, право на жилье и достаточный уровень жизни, право на медицинское обслуживание, право на жизнь и личную и физическую неприкосновенность, право на труд и справедливое вознаграждение, свободу выбора места жительства и право на свободное передвижение, единство семьи, право на образование, правосубъектность и свободу мысли, ассоциации, выражения своего мнения и собраний. Информация, полученная Представителем Генерального секретаря от правительств, межправительственных и региональных органов, а также в ходе посещения различных стран, подтверждает анализ последствий перемещения, о котором говорится в аналитическом докладе.

31. В исследованиях по странам, которые содержатся в докладе МИПЧ, также подчеркивается важность организованного обустройства перемещенных лиц с целью сохранения единения и жизнеспособности их общин и этнических групп, поощрения самопомощи в удовлетворении их материальных потребностей и в содействии доведению их нужд и проблем до сведения компетентных властей. С другой стороны, в докладе МИПЧ также указывается, что в некоторых странах существует тенденция рассматривать перемещенные лица как "подрывные элементы" или же в тех случаях, когда перемещение вызвано вооруженными группировками, выступающими против правительства, как "предателей" или "информаторов".

32. Следует отметить, что в целом существует тесная связь между причинами и последствиями перемещения - их последствиями в плане потребностей, которые они создают, и реакции соответствующих правительств. В тех случаях, когда причины являются естественными, в стране, как правило, создается консунсус относительно необходимости обеспечения защиты и оказания помощи, и правительство зачастую берет на себя ответственность при поддержке со стороны международного сообщества. Лишь в тех случаях, когда страна разделена и пострадавшая часть населения проявляет враждебность или отделена, правительство может испытывать чувство безразличия или даже быть отрицательно настроенным, в том что касается обеспечения защиты и представления помощи. Вместе с тем самые серьезные случаи связаны с конфликтами, при которых за перемещенных никто не несет ответственность по причине столкновений в вооруженном конфликте или же когда перемещенные становятся жертвами той или иной стороны конфликта. Именно в условиях вооруженного конфликта необходимы, и зачастую в срочном порядке, защита и помощь со стороны международного сообщества, хотя и то и другое часто трудно обеспечить.

В. Определение понятия "лицо, перемещенное внутри страны"

33. Необходимость установить часть населения, затронутую внутренним перемещением, ставит на повестку дня вопрос об определении. Эта проблема, однако, связана не столько с выработкой такого определения, как с установлением функциональных критериев определения: кто же вправе рассчитывать на помощь и защиту. Определение перемещенных внутри страны лиц в контексте причин и последствий помогает установить масштабы проблемы и заострить внимание на этой части населения. С другой стороны, любое определение концепции может быть либо слишком узким, либо слишком широким, и здесь заложена вероятность того, что лица, которым необходима защита и помощь, могут быть исключены из этой категории, либо эта категория может быть слишком расплывчатой, что сделает невозможным решение ее проблем. Здесь необходим баланс.

34. Со ссылкой на резолюцию Экономического и Социального Совета 78/1990 в аналитическом докладе Генерального секретаря используется термин "лица, перемещенные внутри страны" для определения лиц, "которые были вынуждены в большом числе покинуть свои жилища внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних раздоров, систематических нарушений прав человека или стихийных бедствий, или вызванных деятельностью человека катастроф и которые по-прежнему находятся на территории своей собственной страны" (пункт 17). Ответы, полученные для целей подготовки настоящего исследования, подтверждают определение, содержащееся в аналитическом докладе, и добавляют другие факторы, которые отражают различные перспективы. Иордания заявила, что она согласна с рабочим определением, предложенным в аналитическом докладе. УВКБ заявило, что это определение является "удачным отправным пунктом для рассмотрения проблемы лиц, перемещенных внутри страны". ЮНЕСКО одобрила это определение и добавила, что "последние события на Балканах и в Восточной Европе ... и в новых независимых государствах, в которых этнические группы выдвигают встречные территориальные притязания, могут вызвать необходимость в некотором изменении этого определения".

35. Некоторые организации заявили, что определение, содержащееся в аналитическом докладе, является неоправданно узким и не охватывает ряд лиц или группы лиц, нуждающихся в защите. Соединенные Штаты, например, выступили против указания на число лиц и заявили, что определение, предложенное в аналитическом докладе, "может истолковываться как исключющее лиц, которые

перемещаются внутри страны в небольших количествах или даже отдельных лиц, являющихся перемещенными внутри страны. Хотя первоначальное исследование может фокусировать внимание на конкретных больших группах перемещенных лиц, мы в то же время не хотели бы упускать из виду тот факт, что небольшие группы и/или отдельные лица могут также испытывать страдания в результате перемещения". Международная организация миграции (МОМ) также выступила против исключения из рабочего определения небольших групп лиц, поскольку, в частности, права, которые затрагиваются, являются в основе своей правами личности. УВКБ указало, что установление в качестве одного из критериев "большого числа" "может привести к субъективной оценке, которая в свою очередь принесет элемент неточности". В этой связи Управление отметило, что определение не должно содержать такого требования.

36. Мировая продовольственная программа (МПП) также утверждает, что определение термина "перемещенные внутри страны лица", содержащееся в аналитическом докладе, "представляется неоправданно ограничительным. Мы считаем, что слова "внезапно или неожиданно" следует опустить, а слово "flee" заменить словом "leave" и также опустить слова "в большом числе"... Хотя слова "большое число" могут применяться к ситуации войны, ФАО (организация, оперативным инструментом которой является МПП) считает, что такое определение должно охватывать очень много "несколько тысяч" выселенных и перемещенных людей". МПП считает, что все проблемы перемещения следует рассматривать в каждом конкретном случае независимо от их масштабов (которые нельзя установить до проведения оценки) с целью оказания соответствующей помощи.

37. МККК в своем ответе заявил, что определение, содержащееся в аналитическом докладе, "является слишком общим, чтобы служить основой для какого-либо конкретного договора". Главный аргумент МККК, по-видимому, состоит в том, что нежелательно проводить различие между гражданским населением, перемещенным в результате вооруженного конфликта, и теми, кто не был перемещен, но чьи нужды, тем не менее, являются аналогичными.

38. Ряд неправительственных организаций предложил определение, согласно которому перемещенные внутри страны лица рассматриваются как "внутренние беженцы". Всемирный консультативный комитет друзей - одна из неправительственных организаций, которая возглавила кампанию за то, чтобы включить вопрос о перемещенных лицах в повестку дня международного форума, предложил следующее определение: "Лица, которые были вынуждены в спешном порядке покинуть свои жилища и которые не пересекли государственную границу".

39. МИПЧ предложил использовать определение, принятое на Международной конференции 1989 года по проблемам центральноамериканских беженцев, согласно которому под перемещенными внутри страны лицами следует понимать лица, находящиеся в положении беженцев внутри своей собственной страны. Определение, данное на этой Конференции, гласит, что "перемещенными лицами являются лица, которые были вынуждены покинуть свои дома или прекратить свою обычную экономическую деятельность, поскольку их жизнь, безопасность или свобода находились под угрозой общего насилия, массовых нарушений прав человека, происходящего конфликта или в силу других обстоятельств, которые серьезным образом нарушили или нарушают общественный порядок, но которые продолжают оставаться в пределах своей страны". Это определение основано главным образом на широком определении понятия "беженец", содержащемся в Картаженской декларации 1984 года о беженцах, а не на узком определении термина "беженец", который содержится в Конвенции 1951 года о статусе беженцев и согласно которому беженцем является лицо, покинувшее свою страну "в силу

вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений".

40. Комитет юристов-правозащитников придерживается аналогичного мнения и предлагает общую концепцию "лишенных имущества лиц". Этот термин охватывает четыре категории: "международные беженцы", которые включают в себя лиц, удовлетворяющих определению, содержащемуся в Конвенции 1951 года; "международные вынужденные мигранты", в число которых входят те, кто удовлетворяет более широкому определению, используемому в ОАЕ (в Конвенции) и в Картахенской декларации; "внутренние беженцы", означающие лиц, которые имеют вполне обоснованное опасение стать жертвой преследования по признакам, перечисленным в Конвенции 1951 года, но которые продолжают оставаться в своей стране, и "внутренние вынужденные мигранты", в категорию которых входят все те, кто покинул свои места по причинам, указанным в Конвенции ОАЕ и в Картахенской декларации, но которые остаются в своей стране.

41. МОМ также выдвинула идею дать определение термину "перемещенные лица" в общей формулировке, а не ограничивать этот термин "внутри" перемещенными лицами. Такое решение вопроса позволит избежать принятие нового определения, которое в действительности давало бы международному сообществу компетенцию и возлагало бы на него ответственность за вторую категорию лиц (в дополнение к беженцам), однако не охватывало бы лиц, находящихся в аналогичном положении, но которые, тем не менее, не являются ни беженцами, ни перемещенными внутри страны лицами. Если определить эту проблему как проблему "перемещенных лиц", тогда можно будет заниматься решением бедственного положения лиц, перемещенных за пределы страны, которые не отвечают классическому определению термина "беженец". Указанное выше определение позволило бы применять концепцию перемещенных лиц или возвращенцев к бывшим беженцам, которые вернулись в свою страну, но не в место своего происхождения, в силу чего они продолжают оставаться перемещенными лицами.

42. В ответе ВОЗ также указывается, что определение этого термина не является достаточно широким, и ВОЗ предлагает признать этот статус за теми лицами, кто покидает свои жилища по причинам ужасающей бедности, ухудшения окружающей среды или в силу социальных проблем, таких, как этническая или расовая напряженность. ВОЗ признала, что "в основе причин перемещения лежат в основном социально-экономические причины, т.е. неудачи процесса глобального развития, который привел к неравномерному распределению богатства как между странами, так и внутри стран". Хотя аргументация ВОЗ затрагивает важный аспект перемещения, представляется нецелесообразным включать в концепцию перемещенных внутри страны лиц всех людей, которые мигрируют в силу немаловажных социально-экономических причин. Оживление процесса глобального развития является ответственностью системы Организации Объединенных Наций, и этот вопрос выходит далеко за рамки мандата настоящего исследования.

43. Другие опрошенные также указали на связь между более широкой проблемой недостаточного развития и конкретной проблемой перемещенных внутри страны лиц, не выступая при этом за включение в эту категорию тех лиц, которые страдают от нищеты, неравномерного развития или ухудшения окружающей среды. Такое мнение в основном высказывалось правительством Сальвадора во время обсуждения этого вопроса с Представителем Генерального секретаря.

44. В определенной степени это мнение также разделяет Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ), который подчеркнул необходимость выработки концепции удовлетворения нужд указанной категории людей, но не в том объеме, в каком это предлагает ВОЗ. Заявив, что, по мнению ДГВ, содержащееся в аналитическом докладе определение понятия перемещенных внутри страны лиц является адекватным на данном этапе, Департамент в своем ответе указал на мнение Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в котором говорилось, "что было бы неразумным для УВКБ оказывать помощь и обеспечивать защиту одной группе находящихся в бедственном положении людей, а именно беженцам по смыслу Конвенции 1951 года, и в то же время не обращать внимания на бедственное положение другой группы людей". ДГВ предложил определить критерии, обосновывающие необходимость удовлетворения нужд, и заявил, что

"представляется важным расширить категорию людей, нуждающихся в помощи, с тем чтобы в нее входили перемещенные внутри страны лица и все группы испытывающих страдания лиц, удовлетворением нужд которых, по всей видимости, не будут заниматься их собственные власти и которые поэтому будут зависеть от международного сообщества в том, что касается оказания им помощи и обеспечения защиты. Для организаций по оказанию гуманитарной помощи самым важным вопросом является не вопрос о категории, к которой будут относиться такие лица, а скорее вопрос о том, нуждаются ли эти лица в гуманитарной помощи, а такой вопрос должен решаться на основе объективной оценки существующих критериев".

45. УВКБ подчеркивает, что помощь необходимо оказывать людям, нуждающимся в защите. Оно указывает, что его компетенция в отношении беженцев "основана на перемещении таких лиц и необходимости их защиты". Его "деятельность, касающаяся лиц, перемещенных внутри границ своей страны по причинам, аналогичным причинам беженцев", имеет под собой те же самые основания. "Отсутствие обеспечения защиты со стороны властей своей страны является ключевым аспектом обеспокоенности международного сообщества за судьбу перемещенных внутри страны лиц". Управление указывает, что определение понятия "беженец" "не охватывает лиц, перемещенных из своих жилищ по причинам голода или стихийных бедствий".

46. Следует упомянуть ряд других тем, затронутых в ответах Представителю Генерального секретаря по вопросу об определении. В ответе Египта предлагается определение перемещенных внутри страны лиц как

"группы лиц, постоянно или обычно проживающих в определенном месте, которые в результате политических или иных естественных обстоятельств, которые не могут быть предсказаны или которых нельзя избежать, внезапно и без предварительных сборов в массовом порядке вынуждены покинуть свои места, откуда они произошли, и переместиться в другое место в пределах своей страны, где не проведены необходимые мероприятия, которые обеспечили бы им минимальный прожиточный уровень".

Это определение особо учитывает возможность существования ниже прожиточного минимума и отсутствие мероприятий по подготовке к приему лиц в районе, в который прибыли перемещенные. В этой связи необходимо уделять внимание ситуациям, в которых права перемещенных лиц находятся под угрозой либо по причине неадекватных условий проживания, дискриминации и репрессий, либо в силу сочетания этих факторов.

47. По мнению Кипра, в определение следует добавить элемент невозможности возвращения. В этой связи предлагается, чтобы усилия сосредоточивались на тех лицах, которые были перемещены и не могут вернуться, если не в свое собственное жилище в полном смысле этого слова, то хотя бы в место или район, откуда они произошли родом. Право на проживание в своем доме или на возвращение в свой дом также находит решительную поддержку со стороны УВКБ.

48. В Судане, где некоторые люди вернулись в свои места происхождения, несмотря на опасность, которую представляют собой районы военных действий, и где они, как представляется, лучше устроились, чем те, кто находится в лагерях вокруг столицы, основным мотивом, как это установил Представитель, являлось желание вернуться. Такое желание также объясняет решение многих сальвадорских крестьян вернуться в свои родные деревни, несмотря на то, что в этих районах продолжается война.

49. Эти аспекты касаются защиты и помощи перемещенным лицам независимо от того, будут ли они включены в определение термина "перемещение". Эти аспекты подчеркивают тот факт, что жертвы перемещения должны включать в себя не только тех, кто был насильно перемещен, но также и лиц коренных народов, которые могут испытывать лишения и на демографическую структуру, культурную автономию и другие права которых может отрицательно повлиять приток пришельцев. Несомненно, в той или иной мере присутствует пережест между категорией лиц, перемещенных внутри страны, и другими категориями людей, которые признаются в рамках прав человека или международного гуманитарного права, как, например, судьба гражданского населения во время вооруженных конфликтов, а также население, стоящее на грани голодной смерти. Тем не менее, поскольку перемещенные внутри страны лица сталкиваются с одинаковыми проблемами и имеют общие характеристики, представляется не только уместным, но и неотложным сосредоточить внимание на правах и нуждах миллионов лиц по всему земному шару, которые подпадают под определение этой конкретной группы.

50. Возможно, самым важным вопросом является вопрос о том, следует ли сосредоточивать усилия по изучению этого явления, а впоследствии и усилия по защите прав перемещенных внутри страны лиц, исключительно на лицах, которые покинули свой дом по тем же причинам, что и беженцы, но которые остаются в пределах своей страны, или же следует распространить эти усилия на мигрантов, которые были вынуждены покинуть свой дом по другим причинам. Есть веские основания утверждать то, что рабочее определение понятия "перемещенное внутри страны лицо" должно прежде всего учитывать нужды тех, кто, покинув свою страну, будет рассматриваться как беженец. Эта часть перемещенного внутри страны населения будет включать в себя как тех, кто покинул свой дом в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, и тех, кто, согласно Картахенской декларации (и аналогичной Конвенции ОАЕ от 10 сентября 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке) был вынужден мигрировать, "поскольку его жизни, безопасности или свободе угрожали общее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или обстоятельства, которые серьезным образом нарушали общественный порядок".

51. Перемещение огромного числа людей в результате стихийных бедствий или вызванных человеком катастроф, таких, как наводнения, извержения вулканов, землетрясения и ядерные или химические аварии, может привести к тому, что население будет испытывать примерно те же самые проблемы, что и лица, которые были вынуждены покинуть свой дом по причине войны, преследования, общего

насилия и в силу аналогичных причин, а также из-за неожиданной и крупномасштабной миграции. Имеются также и важные различия: в большинстве случаев они, вероятно, не будут подвергаться дискриминации, нет также оснований полагать априори, что власти не пожелают уважать их права и оказывать им необходимую помощь в пределах имеющихся ресурсов или взносов со стороны международного сообщества. Вместе с тем имеются хорошо документированные случаи массовых перемещений в результате сочетания естественных причин и расовых, социальных и политических причин, в которых имели место серьезные и широко распространенные нарушения прав человека. По этим причинам представляется целесообразным включить эту конкретную категорию перемещенных лиц в сферу мандата по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, до получения более подробной информации, которая оправдывала бы какой-либо иной подход.

52. Задачу выработки проекта соответствующего определения этой концепции следует скоординировать с работой Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, которая занимается вопросом "перемещения населения". В резолюции 1990/17 Подкомиссия решила включить в программу своей будущей работы вопрос прав человека, связанный с перемещением населения, а по резолюции 1992/28 она назначила двух специальных докладчиков для подготовки предварительного исследования по этому вопросу. Хотя специальные докладчики не выработали рабочего определения, в документах некоторых НПО предлагаются определения переселения, в которых проводится различие между этой концепцией и концепцией перемещения населения. По мере продвижения работы Подкомиссии по этому вопросу необходимо будет обеспечить, чтобы усилия Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, и усилия специальных докладчиков по аспектам перемещения населения, связанным с правами человека, дополняли друг друга и были взаимно скоординированы.

С. Заключительные замечания

53. Подводя итог, Представитель Генерального секретаря считает, что на данном этапе нет необходимости иметь исчерпывающее определение. Хотя обсуждение вопроса об определении является важным, не следует выдвигать мысль о том, что договоренность по вопросу об определении сама по себе приведет к решению основной проблемы или же наоборот, что отсутствие единого определения помешает в настоящее время оказанию помощи или обеспечению защиты. Для сегодняшних целей важно определить лишь основные параметры рабочего определения. Это поможет Представителю в его работе и облегчит задачу установления стандартов. Этой первоначальной цели будет отвечать определение, содержащееся в аналитическом докладе. Его можно дальше развить, уточнить и изменить в свете полученных замечаний и накопленного опыта. Когда будет решено, что необходимо более точно сформулировать международные стандарты, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, тогда возникнет необходимость в тщательной отработке соответствующего определения как части решения задачи по установлению стандартов.

54. Основная цель предложений, содержащихся в настоящем исследовании, не создавать новых категорий лиц, имеющих особые права, а скорее распространить защиту прав лиц, уже признанных в определенных ситуациях, на других лиц, находящихся в аналогичных ситуациях, и тем самым содействовать более гармоничному и целостному подходу к вопросу обеспечения прав человека. В качестве первоочередной задачи необходимо сфокусировать внимание на тех ситуациях, при которых перемещается огромное число людей. В действительности может оказаться, что это не просто приоритетный вопрос, а вопрос, который

затрагивает само существо проблемы. Иными словами, может оказаться, что существующие международные стандарты, доктрины и процедуры в области прав человека достаточно хорошо подогнаны под ситуации, затрагивающие отдельных лиц или небольшие группы людей, которые вынуждены покинуть свой дом, однако они не совсем подходят к вопросам, которые возникают в ситуациях, когда огромное число людей вынуждено в срочном порядке перемещаться из одной части страны в другую.

III. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

55. В настоящее время ведется спор в отношении того, обеспечивают ли существующие международно-правовые документы достаточную защиту для перемещенных внутри страны лиц, а также в отношении того, состоят ли необходимые меры по улучшению положения в этой области в более правильном применении или просто в более неукоснительном соблюдении действующего законодательства. В аналитическом докладе Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны, отмечается, что проблемы перемещенных внутри страны лиц являются столь серьезными и столь специфичными, что они не могут быть адекватным образом решены путем применения норм общего права, действующих в области защиты прав человека, а должны вместо этого рассматриваться отдельно. Защита, обеспечиваемая Женевскими конвенциями, заключенными 12 августа 1949 года, и Дополнительными протоколами, касается лиц, перемещенных в результате вооруженных конфликтов, и применяется только к государствам - участникам этих Конвенций. Некоторые ученые полагают, что компиляция и новая формулировка существующих стандартов с приданием им формы руководящих принципов, кодекса поведения или декларации будут не только способствовать внесению ясности в создавшееся положение, но и придадут дополнительную юридическую и моральную силу особенно тем странам, которые могут заявить, что они не являются сторонами первоначальных документов.

56. Рассмотрение существующих международных стандартов и законов, относящихся к правам человека перемещенных внутри страны лиц, может быть проведено в разбивке по основным источникам действующего права, конкретным группам прав, гарантированных законом, той степенью, в которой они фактически обеспечивают адекватную защиту, и теми способами, благодаря которым может быть повышена их эффективность.

A. Принципы действующего права

57. Права человека и гуманитарное право могут рассматриваться в качестве основных источников существующих видов защиты перемещенных внутри страны лиц; наряду с правом беженцев они также могут служить основой для разработки других видов защиты. Хотя эти отрасли права с концептуальной точки зрения различны, они оказывают воздействие друг на друга, а также способствуют образованию единой совокупности норм, применимых к проблемам, с которыми сталкиваются перемещенные внутри страны лица.

1. Законодательство в области прав человека

58. В отличие от права беженцев, которое широко применяется только в тех случаях, когда имеет место пересечение границы, или гуманитарного права, которое применяется к положениям, возникающим в случае вооруженных конфликтов, права человека содержат широкие гарантии основных прав всех людей. Международный билль о правах человека, состоящий из Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных

правах и Международного пакта о гражданских и политических правах, представляет собой основу прав человека, в которой признается присущее человеку достоинство и равенство всех людей и устанавливается единый стандарт для достижения этих прав. Эти правовые документы гарантируют защиту прав, применимых к ситуациям, общим для перемещенных внутри страны лиц, и охватывающих широкий диапазон прав: от так называемых "негативных" прав, как, например, норма, в которой заявляется, что никто не должен подвергаться пыткам, произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность жилища и в соответствии со статьей 17 Всеобщей декларации - произвольному лишению имущества, до "положительных" прав, таких, как право на адекватный уровень жизни и право на свободу и личную неприкосновенность.

59. В Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативном протоколе к нему развиваются принципы, изложенные во Всеобщей декларации, и содержится процедура, касающаяся официальных жалоб и расследований. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах является основным источником обязательств в отношении принятия положительных мер по постепенному обеспечению экономического и социального благосостояния всех людей. Среди конкретно изложенных прав, составляющих основу для оказания помощи перемещенным внутри страны лицам, фигурирует право на пищу, одежду, жилище и медицинское лечение. В других международно-правовых документах, таких, как Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о правах ребенка или Международная конвенция о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей, содержатся положения, охватывающие широкий ряд соответствующих гарантий в области прав человека.

60. Региональные документы в области прав человека, включая Африканскую хартию прав человека и народов, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Американскую конвенцию о правах человека, обеспечивают аналогичные и в некоторых случаях дополнительные гарантии.

61. Хотя права человека представляют собой основу для защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания помощи им, в них непосредственно не рассматриваются ситуации, касающиеся перемещенных внутри страны лиц, такие, как принудительное перемещение и доступ к гуманитарной помощи.

2. Гуманитарное право

62. В четырех Женевских конвенциях 1949 года и Дополнительных протоколах 1977 года подтверждается тот принцип, что в ситуациях, возникающих вследствие вооруженного конфликта, обращение с лицами, непосредственно не участвующими в военных действиях, должно быть гуманным. В соответствии со статьей 3, общей для всех четырех Женевских конвенций, категорически запрещается насилие над жизнью и/или над самим человеком, взятие заложников и посягательство на человеческое достоинство лиц в ситуациях, возникающих "в случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон". В ней содержится требование соблюдения должной процедуры, а также налагается положительная обязанность обеспечивать медицинский уход за больными и ранеными. Обязательство в отношении соблюдения статьи 3 является абсолютным для "каждой Стороны в конфликте" и не зависит от соблюдения принципа взаимности.

63. Протокол II к Женевским конвенциям (1977 года) также применяется к внутренним конфликтам с участием организованных вооруженных групп, находящихся под ответственным командованием, осуществляющих контроль над территорией (статья 1). Особая необходимость защиты лиц, перемещенных внутри страны в результате гражданского конфликта, признается в статье 17(1), которая гласит, что "не должны отдаваться распоряжения о перемещении гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности упомянутых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера", причем в этом случае "принимаются все возможные меры для приема гражданского населения в условиях, удовлетворительных с точки зрения обеспечения крова, гигиены, здоровья, безопасности и питания". В соответствии со статьей 17(2) "гражданские лица не могут принуждаться покидать свою собственную территорию по причинам, связанным с конфликтом". В Протоколе II к перечню запрещенных действий добавляется коллективное наказание, терроризм, изнасилование, принудительная проституция, рабство, хищение, а также угрозы совершения любого из вышеперечисленных деяний.

64. Женевские конвенции придают специальный статус Международному комитету Красного Креста (МККК), который в силу статута Движения Международного Красного Креста и Красного Полумесяца уполномочен защищать жертвы вооруженных конфликтов и оказывать им помощь, как это предусмотрено гуманитарным правом.

65. Существующие международные стандарты, конкретно касающиеся прав перемещенных внутри страны лиц, которыми они обладают в соответствии с гуманитарным правом, имеют, однако, некоторые ограничения. Хотя статья 17 Протокола II к Женевским конвенциям обеспечивает определенную защиту прав, она применяется только к лицам, перемещенным в результате вооруженных конфликтов, и только к Государствам - участникам Дополнительного протокола II. Кроме того, обоснование перемещения соображениями безопасности трактуется слишком широко. Данная статья, по-видимому, также не охватывает случаи, когда население перемещается в результате общих условий насилия и страха - в противоположность перемещениям по приказу или в результате каких-либо других принудительных мер, - что часто происходит перемещенными внутри страны лицами.

3. Право беженцев

66. Перемещенные внутри страны лица имеют много общего с беженцами; основное, а во многих случаях и единственное различие состоит в том, что только пересечение международной границы делает перемещенных внутри страны лиц беженцами. Хотя некоторые утверждают, что это произвольное различие, ограничивающее применение права беженцев к перемещенным внутри страны лицам, оно имеет огромные последствия, поскольку присутствие какого-либо перемещенного лица в любой другой стране, помимо его собственной, предполагает применение установленного режима защиты и позволяет этому лицу пользоваться правами, признанными в соответствии с международным правом. В частности, пересечение границы является весьма важным моментом для концепции невыворения, для права на невозвращение, которое лежит в основе защиты беженцев. Для перемещенных внутри страны лиц одним из наиболее важных прав, заимствованным из права беженцев, возможно, является право искать убежища. Недавно в таких странах, как Ирак и бывшая Югославия, для защиты перемещенных внутри страны лиц были созданы зоны "безопасного пристанища". Важно, чтобы такие зоны не служили для того, чтобы отвращать этих лиц от осуществления их прав покинуть свою страну и искать убежище.

67. Хотя повторного определения термину "беженец" дано не было, в соответствии с целями обязательств государств по Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, компетенция УВКБ ООН была распространена на лиц, подвергшихся такому перемещению, которое отличается от перемещения, предусмотренного Конвенцией. В некоторых случаях мандат УВКБ ООН распространяется в настоящее время на лиц, перемещенных по каким-либо другим причинам, чем обоснованная боязнь преследования на основаниях, изложенных в Конвенции, и даже на тех лиц, которые не пересекали национальных границ.

68. Региональные документы, такие, как Конвенция ОАЕ и Картаженская декларация, содержат некоторые различия, расширяющие понятие "беженец" в результате принятия во внимание других причин перемещения, таких, как внешняя агрессия, оккупация, иностранное господство или события, серьезным образом нарушающие общественный порядок в какой-либо части страны или во всей стране происхождения или национальности, хотя в их определениях по-прежнему сохраняется критерий пересечения границы. ВКБ ООН считает таких лиц относящимися к сфере действия своего Управления, и Генеральная Ассамблея в 1981 году признала компетенцию УВКБ ООН, распространяющуюся на более широкую категорию беженцев. Таким образом, УВКБ ООН обеспечивало защиту и помощь "фактическим беженцам", перемещенным в результате вооруженных конфликтов, даже если они не соответствовали строгим толкованиям этого определения, содержащегося в Конвенции, которое требует индивидуально установленных выводов, касающихся преследования. Кроме того, благодаря своей функции оказания "добрых услуг" УВКБ по просьбе Генерального секретаря и Генеральной Ассамблеи оказывало помощь лицам, перемещаемым внутри стран, количество которых быстро возрастало. Таким образом, практика УВКБ подкрепляет ту точку зрения, что в настоящее время имеет место общая международная озабоченность в отношении более широких категорий перемещенных лиц.

69. В то же время часто подчеркивается, что любая попытка создания всеобъемлющей основы для защиты перемещенных внутри страны лиц не должна подрывать обязательств, закрепленных в настоящее время в нормах, касающихся прав человека и прав беженцев, в частности права искать убежища от преследования и права на невыдворение.

70. Вообще говоря, защита, обеспечиваемая правом беженцев, применительна к перемещенным внутри страны лицам, ограничена самим фактом того, что затрагиваемое каким-либо событием население, в отличие от беженцев, находится в пределах границ своих собственных стран, и причины его перемещения не всегда идентичны причинам перемещения беженцев. Любое распространение на перемещенных лиц норм права беженцев может быть только частичным и, следовательно, только частично может обеспечивать защиту.

В. Предложения по новым стандартам

71. Различия в реакции тех, кто считает, что существующие нормы права обеспечивают адекватный охват прав перемещенных внутри страны лиц, и тех, кто выступает за новый режим, создают определенную напряженность. Как те, так и другие движимы одинаковыми политическими соображениями. Юристы, считающие существующие нормы права адекватными, стремятся усилить обеспечиваемую ими защиту, укрепляя их и сосредоточивая внимание на механизмах осуществления и обеспечения их применения. Те же юристы, которые выступают за новый режим, обеспокоены, в частности, тем, что перемещенные внутри страны лица зачастую страдают из-за особых трудностей, лишений и грубых нарушений прав человека, которые требуют особого внимания и соответствующих мер по улучшению положения.

72. Нет никакого сомнения в том, что перемещенные внутри страны лица страдают из-за суровых проблем, с которыми не сталкиваются люди, живущие в нормальных условиях. Все люди могут иметь право на физическую неприкосновенность, жилище, пищу, воду, услуги в области здравоохранения и другие основные блага и удобства, а также, при нормальных условиях, они в различной степени пользуются этими услугами наряду с другими членами общества. Перемещение зачастую обуславливается кризисными ситуациями и, в свою очередь, приводит к ним, когда обычно гарантируемые права неожиданно перестают соблюдаться. В этих условиях как правовые нормы, так и их применение приходится приспосабливать к характеру и масштабам такого кризиса. По сути дела, проблема перерастает в нечто большее, чем обеспечение соблюдения законов и функционирование механизма такого обеспечения. Как и некоторые категории уязвимых групп, такие, как беженцы, инвалиды, женщины и дети, перемещенные внутри страны лица также требуют специальных режимов защиты.

73. Особенно важно учитывать то, что право не является абстрактным набором норм, вырванных из реальностей политических, экономических и социальных условий. Как раз наоборот. Оно отражает динамику процессов, происходящих в обществе, в котором народ, т.е. каждый человек или группа лиц, стремится к достижению определенных целей с помощью сложившихся институтов и с помощью соответствующих ресурсов, что приводит к определенным краткосрочным и долгосрочным последствиям. Право является результатом процесса принятия решений, в котором основную роль играют несколько авторитетных лиц, ответственных за принятие решений, но в котором также в меньшей или в большей степени участвуют и все другие члены общества, в зависимости от широкого ряда факторов, включая наличие необходимых ресурсов. Результат, т.е. соответствующее законодательство, будет, таким образом, значительно различаться в зависимости от функционирования соответствующих институтов или действий различных заинтересованных групп.

74. Хронически недостаточное осуществление норм может являться признаком того, что существующие права человека и гуманитарные стандарты, возможно, не приспособлены адекватным образом к решению проблемы создавшегося кризиса. Поэтому неадекватная реакция в настоящее время может являться симптомом более серьезных недостатков нормативного характера.

75. В аналитическом докладе фактически делается вывод о том, что в настоящее время нет четкого понимания прав человека применительно к перемещенным внутри страны лицам или к лицам, которые могут стать перемещенными. Действующее международное право представляет собой разнородную совокупность обычных и договорных норм: одни из них применимы ко всем лицам, другие распространяются только на определенные подгруппы перемещенных лиц, как, например, на лиц, перемещенных в результате вооруженного конфликта, а третьи могут оказаться неприменимыми в некоторых ситуациях, таких, как чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни нации, или же, напротив, могут применяться только во время определенных ситуаций, таких, как состояние чрезвычайного положения. Во всем мире насчитывается примерно 24 млн. перемещенных внутри страны лиц, большинство из которых страдает, страдало или рискует пострадать от чрезвычайно серьезных нарушений их основных прав человека. Этот гуманитарный кризис и кризис в области прав человека достиг огромных размеров, что послужило основанием для того, чтобы призвать к выработке более четких руководящих принципов, которые могли бы применяться ко всем перемещенным внутри страны лицам, независимо от причины их перемещения, конкретной страны или правовой, социальной, политической или военной ситуации.

76. Как говорится в аналитическом докладе, разработка таких руководящих принципов могла бы состоять, по крайней мере частично, в том, чтобы выяснить влияние существующих прав человека и гуманитарного права на перемещенных внутри страны лиц и, исходя из существующих норм, выработать всеобъемлющий, универсально применимый свод принципов, касающихся основных нужд и проблем таких лиц. Среди вопросов, рекомендованных для рассмотрения, можно назвать следующие: обстоятельства, оправдывающие ограничение или временное приостановление свободы выбора места жительства; процедуры и гарантии, обеспечивающие, чтобы недобровольное перемещение не производилось и не осуществлялось произвольно и чтобы добровольное перемещение было действительно добровольным; принципы, регулирующие защиту и осуществление основных прав человека, которые зачастую нарушаются в результате перемещения, такие, как свобода передвижения, единство семьи, недискриминация и равная защита законом; общие принципы, касающиеся оказания срочной помощи и доступа к такой помощи, медицинскому обслуживанию и основным услугам; и принципы, касающиеся продолжительности перемещения, репатриации и права на возвращение.

77. Неадекватность существующих норм права и необходимость разработки новых стандартов, которые будут включать и расширять положения международных документов, касающихся перемещенных внутри страны лиц, подчеркивалась в ответе заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, который писал:

Очевидно, что имеются пробелы в юридической защите различных категорий перемещенных лиц и что текущая ситуация является неудовлетворительной, в том что касается основной юридической защиты перемещенных лиц. Поэтому было бы желательно провести более подробный обзор существующих норм национальных и международных норм права и на этой основе рассмотреть вопрос о том, нужны ли новые документы для улучшения положения в области неприкосновенности и благосостояния жертв перемещения.

78. Правительства Буркина-Фасо, Гватемалы, Кипра и Норвегии также отметили необходимость в новых стандартах, конкретно предназначенных для защиты перемещенных внутри страны лиц. В ходе обсуждений с Представителем Генерального секретаря представители Российской Федерации заявили, что, хотя существующие инструменты не обеспечивают достаточной защиты перемещенных внутри страны лиц, они могут послужить основой для разработки документа, в котором будет предусмотрена более адекватная защита. Они рассматривают разработку какой-либо конвенции в качестве долгосрочной цели и выступают за принятие руководящих принципов или декларации, которая проложит дорогу для подписания в будущем документа, имеющего юридическую силу. В ответах, полученных от ЮНЕСКО, Комитета Соединенных Штатов Америки по делам беженцев и Комитета юристов-правозащитников, также поддерживается идея разработки новых международных стандартов.

79. Группа по политике в области беженцев предложила конкретные области, в которых были бы желательны новые стандарты:

Хотя мы решительно призываем к тому, чтобы больше внимания уделялось лучшему применению существующих стандартов в области прав человека и гуманитарного права, и полагаем, что компиляция существующих стандартов была бы полезна, мы считаем, что новые руководящие принципы и стандарты также необходимы. Стандарты или руководящие принципы должны содержать четко выраженные запрещения, касающиеся принудительного перемещения лиц на политических, расовых, религиозных или этнических основаниях, а также обязательные ограничения, касающиеся перемещения лиц в военное время.

В них в полной мере должно быть отражено право на пищу и обращено внимание на препятствия, мешающие людям производить или изыскивать пищу, а также на те препятствия, которые затрудняют оказание гуманитарной помощи. Особые положения должны быть предусмотрены для уязвимых групп, таких, как женщины, дети, старики и инвалиды. Никакие отклонения от этих стандартов даже во время чрезвычайных ситуаций не должны допускаться. Эти стандарты должны применяться не только к правительствам, но и к группам повстанцев, под контролем которых часто находится большое количество перемещенных лиц.

80. В докладе, представленном МИПЧ, также поддерживается идея принятия декларации по правам перемещенных внутри страны лиц в качестве первого шага, за которым должна последовать в будущем разработка конвенции. Всемирный консультативный комитет друзей предлагает в качестве первого шага подготовить компиляцию существующих стандартов в области защиты прав перемещенных внутри страны лиц. Затем к Представителю Генерального секретаря (или какого-либо альтернативного механизма, одобренного Комиссией) следует обратиться с просьбой определить пробелы в существующем праве и подготовить проект основных направлений или принципов для заполнения этих пробелов и дополнения существующих стандартов.

81. В других ответах подчеркивается необходимость применения существующих стандартов и, возможно, составления компиляции, а также повторной формулировки этих стандартов. В ответе МККК основное внимание обращается исключительно на права перемещенных лиц в рамках области его компетенции, а вопрос о возможной необходимости в стандартах, касающихся всех перемещенных лиц, включая лиц, перемещенных по каким-либо другим причинам, чем вооруженные конфликты, не рассматривается. В целом, в ответе подчеркивается необходимость более строго соблюдения существующих стандартов. В ответе МОМ также отмечается, что существующие стандарты представляются адекватными и что основная проблема состоит в несоблюдении прав человека и норм гуманитарного права.

82. То мнение, что существующее право является адекватным, по-видимому, не противоречит целесообразности составления компиляции и сведения воедино существующих документов и норм. Даже те, кто ставит под сомнение необходимость разработки новых стандартов, высказывают незначительное число оговорок, касающихся идеи повторной формулировки и подтверждения существующих стандартов, или даже поддерживают эту идею, причем некоторые высказываются за необходимость разработки "кодекса поведения" с целью определения минимальных прав.

83. Одной из областей, в которых необходимы новые стандарты и которые потребуют широкого обсуждения, является проблема доступа для оказания гуманитарной помощи. Разумеется, существуют некоторые международные правовые послышки в поддержку оказания помощи широким группам населения, находящимся под угрозой голода, смерти, геноцида или других человеческих бед. Как подчеркивает УВКБ,

для обеспечения эффективной защиты перемещенных внутри страны лиц доступ учреждений, занимающихся гуманитарными проблемами, к нуждающимся лицам, а также доступ перемещенных внутри страны лиц к оказываемой помощи представляет собой основополагающий принцип, который требует соответствующего изучения... Еще большую работу необходимо проделать для разработки юридической концепции доступа к гуманитарной помощи, который, в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, должен

основываться на согласии пострадавшей страны. Следует рассмотреть вопрос о создании механизма, который мог бы использоваться для получения такого согласия и, следовательно, для гарантирования доступа.

84. Однако в некоторых случаях именно отказ в таком согласии лежит в основе кризиса, связанного с оказанием гуманитарной помощи. Недавние события показали, что постепенное применение Главы VII Устава распространяется на случаи массового голода и другие нарушения прав человека, когда устанавливается, что такие нарушения угрожают международному миру и безопасности. В этих случаях государства обязаны в силу такого факта обеспечить доступ и сотрудничать в оказании гуманитарной помощи нуждающимся лицам. Разумеется, это имеет большое значение для перемещенных внутри страны лиц, поскольку доступ к гуманитарной помощи играет важную роль для их выживания. Как заявил Департамент по гуманитарным вопросам в своем ответе Представителю Генерального секретаря,

основной проблемой для Департамента и всех гуманитарных учреждений является проблема доступа к жертвам чрезвычайных ситуаций и перемещений. Многие правительства рассматривают проблему регулирования доступа в качестве одного из основных вопросов государственного суверенитета. Хотя такая точка зрения вполне понятна, в международном сообществе вырисовывается консенсус в отношении постепенного сдвига в новом направлении, как это можно видеть в резолюции Совета Безопасности, недавно принятой в отношении Сомали. Другое соображение, помимо руководящих принципов, изложенных в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи за прошлый год, будет способствовать эволюции международных норм, гарантирующих доступ к жертвам гуманитарных чрезвычайных ситуаций и массовых перемещений. В основном это вопрос равновесия между суверенитетом и солидарностью с нуждающимся народом.

85. В ответе МПП подчеркивается необходимость стандартов, касающихся права гуманитарного доступа:

МПП вместе с рядом других оперативных учреждений ООН все чаще участвует в оказании помощи по облегчению положения лиц, перемещенных внутри страны в результате конфликта и гражданских беспорядков. Нередко, как, например, в случае Сомали, Либерии, Мозамбика и Руанды, МПП обязана действовать на местах и зачастую в тех случаях, когда полностью нарушается общественный порядок и соблюдение законов и никакие власти не могут обеспечить безопасность осуществлений операций по оказанию помощи. В этих случаях продовольствие является наиболее распространенным видом помощи, которая как магнит притягивает вооруженные элементы, которые занимаются вымогательством продовольствия или денег в обмен на защиту или просто покидают целые партии продовольствия.

86. Общеизвестно, что обязательства государства в отношении защиты некоторых основных прав могут быть уменьшены только в узко определенных чрезвычайных ситуациях. В принципе, чрезвычайные ситуации, которые приводят к перемещениям, во многих случаях не оправдывают отказа государства от выполнения своих обязательств, определенных законом. Однако это не мешает государствам лишать защиты лиц, перемещенных внутри страны. Хотя некоторые юристы видят решение этой задачи в создании более эффективных механизмов обеспечения соблюдения законов, другие юристы придерживаются той точки зрения, что новые стандарты, особенно отвечающие потребностям перемещенных внутри страны лиц, улучшат перспективы более эффективного режима защиты и помощи.

С. Заключительные замечания

87. Изучение и анализ различных ответов, присланных Представителю Генерального секретаря, приводят к выводу о том, что было бы полезно подготовить компиляцию существующих международных стандартов, относящихся к защите прав перемещенных внутри страны лиц. Такая компиляция и соответствующая оценка стандартов должны содержать комментарий, касающийся влияния этих стандартов, того объема, в каком они охватывают проблемы, стоящие перед перемещенными внутри страны лицами, и практические предложения по их осуществлению. Такая компиляция имела бы большое практическое значение для правительств и международных организаций. После составления компиляции существующих стандартов можно было бы рассмотреть вопрос о том, какие необходимы дополнительные стандарты, конкретно касающиеся перемещенных внутри страны лиц.

88. В то же время важно подчеркнуть в качестве безотлагательного вопроса, что в некоторых случаях эффективная защита прав человека перемещенных лиц на удовлетворение таких жизненно важных потребностей, как потребность в пище, воде, жилище, медицинских услугах, а также в защите от незаконного физического насилия и военной силы, зависит от доступа к гуманитарной помощи. Это права, которыми должен обладать каждый человек и которые обязано уважать каждое государство. Однако опыт показывает, что необходимо идти дальше в определении влияния этих всемирно признанных стандартов и, в частности, прав и обязанностей отдельных государств и всего международного сообщества в случае крупномасштабных кризисов, когда под угрозу поставлены жизни десятков или сотен тысяч и может быть даже миллионов людей.

IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

89. Ответственность за оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, несет в первую очередь страна их проживания, но если она не способна или не желает гарантировать минимально необходимые для их жизни условия, которые требуются согласно гуманитарному праву или правовым нормам в области прав человека, такие гарантии могут быть обеспечены лишь при международном содействии. Во все большей степени внимание международного сообщества, зачастую под давлением общественного мнения, обращается на грубые нарушения прав человека, особенно, когда они носят массовый характер. Кроме того, международное сообщество проявляет растущую озабоченность по поводу соблюдения принципов гуманитарного права и правовых норм в области прав человека и их применения по отношению к лицам, перемещенным внутри страны. Наконец, были созданы и продолжают разрабатываться международные механизмы обеспечения защиты жертв грубых нарушений прав человека, кто бы их не совершал и где бы они не происходили. Помимо этого, для претворения в жизнь вырабатываемых норм принимаются различные меры - от дипломатического убеждения до более активных международных действий. Эти тенденции во многом совпадают и взаимосвязаны, и их следует рассматривать в качестве концептуальной основы для определения принципов и оперативных механизмов защиты лиц, перемещенных внутри страны.

А. Возможная роль существующих учреждений

90. Под влиянием последних событий в области международной защиты основных прав человека сформировались две концепции, имеющие важнейшее значение для отношения к лицам, перемещенным внутри страны. Во-первых, в настоящее время существует разработанный комплекс прав, которыми обладают все лица, в том числе перемещенные внутри страны. Во-вторых, когда эти основные права

оказываются под угрозой, защита соответствующего населения, в том числе оказание гуманитарной помощи, становится одной из задач международного сообщества.

91. Генеральная Ассамблея, например, признала, что международное сообщество обеспокоено положением лиц, перемещенных внутри страны, во время потрясений гражданского характера и стихийных бедствий. В резолюции 43/131 Генеральной Ассамблеи о гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций указывается, что положение лиц, не подпадающих под первоначальное определение "беженцев", также вызывает озабоченность международного сообщества и, следовательно, Организации Объединенных Наций. В резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года, в соответствии с которой была создана должность координатора чрезвычайной помощи, Генеральная Ассамблея подтвердила, что оказание гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций является задачей международного сообщества. Генеральный секретарь также одобрил руководящие принципы, в которых "подчеркивается ответственность государств за оказание помощи жертвам чрезвычайных ситуаций, имеющих место на их территории, и необходимость доступа к людям, нуждающимся в гуманитарной помощи" (A/47/277-S/24111 от 17 июня 1992 года).

92. Однако уделение все более пристального внимания потребностям лиц, перемещенных внутри страны, в чрезвычайной помощи не сопровождалось аналогичным отношением к необходимости обеспечения их защиты. В системе Организации Объединенных Наций в области прав человека по-прежнему отсутствует механизм, в задачу которого прямо входило бы удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц в плане защиты. Комиссия имеет специальных докладчиков и рабочие группы по вопросам насильственных или недобровольных исчезновений, казней без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казней, пыток, произвольного задержания, религиозной нетерпимости, наемников и продажи детей. Но вопрос об общем тяжелом положении и условиях жизни лиц, перемещенных внутри страны, не подпадает ни под одну из этих категорий и остается в целом вне поля зрения Комиссии. Назначение представителя - это признание данного упущения, хотя возложенный на него мандат рассматривается в качестве первого этапа, заключающегося в подготовке настоящего доклада.

93. Некоторые государства указывали, что Комиссия по правам человека должна играть более активную роль в улучшении положения перемещенных внутри страны лиц в области прав человека. Кипр настоятельно призвал к укреплению координации в рамках системы Организации Объединенных Наций между органами по гуманитарным вопросам и правам человека и добавил, что "органы по правам человека должны также уделять более пристальное внимание вопросам беженцев и перемещенных лиц, особенно нарушениям прав человека и средствам защиты". В своих ответах Гватемала и Иордания также заявили, что Комиссия должна на постоянной основе играть более широкую роль в поощрении и защите прав человека перемещенных лиц. Аналогичным образом, Швейцария напомнила, что президент Конфедерации в своем выступлении на сорок восьмой сессии Комиссии предложил создать рабочую группу в составе пяти экспертов для изучения проблем перемещения населения внутри страны и за ее пределы в целях определения причин данных явлений и оказания содействия в обеспечении условий, позволяющих беженцам и перемещенным лицам возвращаться в свои дома. Ни одно государство не высказалось против идеи, согласно которой Комиссия по правам человека должна играть более активную роль в этой связи.

94. Что касается специализированных учреждений, то, по мнению ВОЗ, осуществляемые на постоянной основе наблюдение за обеспечением и содействие соблюдению прав человека перемещенных лиц тесно связаны с превентивными мерами, предполагающими недопущение создания ситуаций, которые ведут к возникновению конфликтов и перемещению населения. Согласно ВОЗ, Комиссия по правам человека должна играть важную роль в рамках скоординированной общей стратегии Организации Объединенных Наций.

95. В рамках системы Организации Объединенных Наций наиболее непосредственное отношение к удовлетворению потребностей лиц, перемещенных внутри страны, имеет, видимо, УВКБ. В своем ответе представителю Генерального секретаря УВКБ представило краткий, но всесторонний обзор направлений деятельности по защите лиц, перемещенных внутри страны, в которых оно участвует. Например, на Африканском Роге и в Ираке репатрианты, которым УВКБ оказывает помощь, оказываются в одних и тех же районах с лицами, перемещенными внутри страны. Еще одним примером являются "специальные операции", осуществляемые по просьбе Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи. Так было при назначении УВКБ ведущим учреждением при осуществлении операции по оказанию чрезвычайной помощи в бывшей Югославии. Такой механизм определения ведущего учреждения доказал свое жизненно важное значение в деле мобилизации ресурсов различных организаций, мандаты которых могут непосредственно не предусматривать оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, но которые могли бы тем не менее оказывать существенную защиту и помощь при определенных обстоятельствах. Третьим направлением деятельности является участие в международных или региональных мероприятиях по предоставлению помощи в целях развития и гуманитарной помощи беженцам и лицам, перемещенным внутри страны, например, в рамках Международной конференции по вопросу о бедственном положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в южной части Африки и Международной конференции по проблеме центральноамериканских беженцев в Центральной Америке.

96. В записке по вопросу о международной защите от 1992 года (A/AC.96/799), в которой излагаются выводы и рекомендации внутренней Рабочей группы по вопросу международной защите, учрежденной для представления рекомендаций Верховному комиссару в отношении подходов к решению новых задач, возникающих перед ее Управлением, приводится подробный перечень направлений деятельности, в которых УВКБ принимало активное участие, предоставляя в разных районах мира защиту лицам, перемещенным внутри страны. Из анализа этого перечня становится ясно, что участие УВКБ в таких важных и многосторонних операциях и мероприятиях означает распространение ее функций по обеспечению защиты на новые области. УВКБ, как представляется, готово к решению все более сложных задач, встающих перед международным сообществом в связи с проблемой перемещенных лиц. В записке говорится:

"Из изучения общих потребностей различных групп населения, которыми занимается УВКБ, вытекает, что, поскольку главной функцией мандата УВКБ является обеспечение защиты, основанием для деятельности УВКБ по удовлетворению потребностей этих групп является сам факт перемещения, который сопряжен с необходимостью обеспечить защиту. Характер перемещения наряду с необходимостью обеспечить защиту должен также определять содержание деятельности УВКБ.

Рабочая группа считала, что те же доводы применимы и к лицам, перемещенным внутри их собственной страны по причинам, аналогичным тем, которые порождают потоки беженцев. Хотя перед Управлением не стоит какая-либо общая задача по удовлетворению потребностей этой группы лиц, Управление, исходя из необходимости обеспечить защиту и оказать им помощь, возможно, должно будет взять на себя определенную ответственность за их судьбу. В этом контексте УВКБ должно продемонстрировать свою готовность в каждом конкретном случае в ответ на просьбы Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи использовать свой опыт в гуманитарной области в интересах лиц, перемещенных внутри страны" (пункты 15-16).

97. УВКБ рассматривает свою роль в контексте взаимодополняющего межучрежденческого сотрудничества, в частности, с Комиссией по правам человека. В записке предлагается разработать "совместную стратегию с органами по правам человека, прежде всего с Центром по правам человека и Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека", по "наблюдению за обеспечением основных прав человека и физической безопасности лиц, перемещенных внутри страны". Вместе с тем УВКБ указывает условия своего участия в такой деятельности: они включают просьбу Генерального секретаря, согласие всех заинтересованных сторон, наличие соответствующих средств и политическую поддержку международного сообщества. Поэтому важный вклад, который УВКБ может внести в дело защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, не должен служить основанием для того, чтобы закрывать глаза на существенные различия, существующие между мандатом этого Управления и имеющим особый характер тематическим механизмом действий в отношении лиц, перемещенных внутри страны. В своем ответе представителю Генерального секретаря УВКБ указывает, что "в отношении лиц, перемещенных внутри страны, отсутствует какой-либо конкретный правовой документ, в котором бы рассматривались их особые потребности в области обеспечения защиты, равно как отсутствует и орган, перед которым была бы прямо поставлена задача обеспечивать защиту лиц, перемещенных внутри страны и не получающих такой защиты от своей собственной страны". Сама Верховный комиссар на встрече с Представителем Генерального секретаря отметила, что ее Управление приветствовало бы возможность более тесно сотрудничать с Комиссией в деле защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, в том числе в рамках какой-либо тематической процедуры, решение о создании которой могла бы принять Комиссия.

98. МККК указал, что "при оперативной деятельности на местах весьма часто возникает необходимость в сотрудничестве с организациями в целях недопущения дублирования работы по оказанию чрезвычайной помощи" в той мере, в которой это не ведет к "смешению соответствующих мандатов" заинтересованных учреждений и организаций и не наносит ущерба исключительной роли МККК как "гаранта соблюдения норм, предусматривающих облегчение страданий людей в период вооруженных конфликтов".

99. МИПЧ решительно поддержал идею создания Комиссией тематического механизма с наблюдательными функциями.

100. Неправительственные организации, которые прислали ответы, также поддержали идею создания тематического механизма в отношении лиц, перемещенных внутри страны, и в некоторых случаях представили свои предложения относительно его возможных функций. Всемирный консультативный комитет друзей (квакеров) предложил следующий перечень функций: запрашивать и получать информацию, связываться с соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и заинтересованными региональными организациями,

устанавливать диалог с заинтересованными сторонами, осуществлять миссии по установлению фактов и вести наблюдение за существующим положением, проводить исследование конкретных ситуаций перемещения населения внутри страны, разрабатывать новые принципы обеспечения защиты, представлять рекомендации Генеральному секретарю в отношении мер, которые должны приниматься в целях облегчения участи лиц, перемещенных внутри страны, и обеспечивать раннее предупреждение Генерального секретаря о перемещениях населения внутри страны и возможных потоках беженцев.

101. Группа по политике в области беженцев в своем ответе подчеркивает необходимость международного наблюдения и информирования о положении во всем мире лиц, перемещенных внутри страны. "В настоящее время не ведется систематического сбора информации о лицах, перемещенных внутри страны, и ни одна международная организация не составляет открытых докладов об их потребностях в области защиты". Для эффективного решения связанных с правами человека проблем перемещения населения внутри страны "следует создать постоянный тематический механизм, сориентированный на удовлетворение конкретных потребностей лиц, перемещенных внутри страны". В частности, в ответе ГПБ рекомендовалось возложить на представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны (если такой механизм будет выбран Комиссией), функции по установлению фактов, наблюдению и подготовке докладов, с тем чтобы он мог восполнить пробел, существующий в области информирования и наблюдения за положением лиц, перемещенных внутри страны.

102. ГПБ рекомендует также, чтобы представитель имел полномочия содействовать установлению диалога и обеспечению средств защиты, и подчеркивает, кроме того, необходимость координации деятельности с учреждениями по гуманитарным вопросам. Поскольку в деятельности по оказанию содействия и чрезвычайной помощи лицам, перемещенным внутри страны, участвуют УВКБ, ДГВ, координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения, существенно важно, чтобы представитель в целях мобилизации усилий учреждений Организации Объединенных Наций в гуманитарной области поддерживал прямую связь с этими подразделениями Организации Объединенных Наций либо лично, либо через канцелярию Генерального секретаря.

103. В некоторых ответах мандат представителя рассматривался весьма широко и предлагались подходы, с помощью которых система Организации Объединенных Наций могла бы принимать более эффективные меры по улучшению участи лиц, перемещенных внутри страны. В ответе Гватемалы предлагается создать управление Организации Объединенных Наций по защите перемещенных лиц с наделением его функциями обеспечения защиты и оказания помощи. Аналогичное предложение было сделано представителями Судана. По их мнению, Организации Объединенных Наций следует создать учреждение по вопросам защиты лиц, перемещенных внутри страны, аналогичное по функциям УВКБ. Эта позиция была впоследствии подтверждена в ходе встреч, проведенных представителем с властями Судана во время посещения им этой страны.

104. Китай и МПП предлагают официально пересмотреть мандат УВКБ и включить в него деятельность, касающуюся лиц, перемещенных внутри страны. МПП выделяет следующие моменты: во-первых, перемещенные лица, беженцы и репатрианты должны быть объединены в одну категорию бенефициаров; во-вторых, система Организации Объединенных Наций в области прав человека должна функционировать в рамках существующего механизма деятельности Организации Объединенных Наций в чрезвычайных ситуациях, с помощью которого удастся добиться наиболее непосредственного улучшения положения бенефициаров, в том числе в области прав

человека; в-третьих, УВКБ должно стать ведущим учреждением в отношении деятельности по удовлетворению потребностей лиц, перемещенных внутри страны, каковым оно в настоящее время является, в отношении деятельности, касающейся беженцев; и в-четвертых, подходящим механизмом для осуществления чрезвычайных мер, в том числе в интересах перемещенных лиц и беженцев, является Департамент по гуманитарным вопросам.

105. Ввиду серьезных недостатков существующих механизмов международного сообщества по обеспечению защиты лиц, перемещенных внутри страны, единодушную поддержку получило предложение о назначении уполномоченного лица, поддерживающего тесные институциональные связи с Генеральным секретарем и таким образом сотрудничающим с различными органами Секретариата и системы Организации Объединенных Наций. В своем ответе представителю заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам призвал к тесному сотрудничеству между его Департаментом и новым механизмом, касающимся лиц, перемещенных внутри страны:

"Мы приветствуем Ваше назначение представителем Генерального секретаря по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны. Обстоятельства, в которых они оказываются, и их растущее число требуют, чтобы их нужды в области правовой защиты и гуманитарной помощи удовлетворялись всеобъемлющим и эффективным образом. В наших усилиях по координации и согласованию деятельности системы Организации Объединенных Наций в чрезвычайных ситуациях, в том числе при стихийных бедствиях, проблема удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны, была особенно сложной. Поэтому мы считаем необходимым содействовать усилиям по улучшению их правового, экономического и социального положения и готовы к этому.

Я придаю большое значение той деятельности, которую вы уже начали осуществлять. Она является своевременной и без сомнения поможет международному сообществу в решении общей проблемы перемещенных лиц. Осуществлявшаяся до сих пор деятельность имела в основном практическую направленность, но большое значение, безусловно, имеет и правовой аспект данной проблемы. Следует способствовать тому, чтобы Комиссия по правам человека играла более активную роль в поощрении и защите прав человека перемещенных лиц. Уверен, что скоординированный подход к наблюдению за практикой в области прав человека при более тесной связи между работой Комиссии по правам человека и деятельностью моего Департамента и органов по гуманитарным вопросам может привести к совершенствованию системы предоставления помощи перемещенным лицам и их защиты. И это поможет также нашему Департаменту выполнить задачи, порученные ему в резолюции 46/182".

106. Сотрудничество с УВКБ и ДГВ становится еще более важным в силу того, что УВКБ распространяет свой мандат по обеспечению защиты на лиц, перемещенных внутри страны, лишь на разовой основе, а ДГВ не располагает мандатом по обеспечению защиты в вопросах прав человека. Это однозначно свидетельствует об отсутствии системы институциональной разработки политики и оперативной деятельности в отношении лиц, перемещенных внутри страны, для чего необходим специальный мандат. Как УВКБ, так и ДГВ считают, что Комиссия должна играть более широкую роль в обеспечении защиты лиц, перемещенных внутри страны.

В. Предложения по институциональным механизмам

107. Представляется своевременным и целесообразным создать в рамках системы Организации Объединенных Наций в области прав человека координационный центр по вопросам перемещенных лиц. Такой координационный центр мог бы быть создан путем подтверждения и расширения механизма представителя Генерального секретаря или назначения специального докладчика Комиссии или рабочей группы в составе независимых экспертов.

108. Представитель, докладчик или рабочая группа по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, могли бы стать центром, координирующим общую деятельность, включающую три комплекса взаимосвязанных функций. Один будет заключаться в сборе информации о перемещенных лицах; расследовании утверждений; установлении контактов с правительствами и перемещенными лицами и содействии диалогу и обеспечению средств защиты; а также в представлении докладов и поддержании связи с другими компетентными органами Организации Объединенных Наций. В отличие от существующих тематических процедур, в которых главное внимание уделяется в основном отдельным лицам, деятельность представителя, докладчика или рабочей группы касалась бы прежде всего ситуаций, в которых оказываются группы лиц. Хотя между функциями предполагаемого механизма по наблюдению, установлению фактов и посредничеству могут изначально возникать несоответствия или противоречия, представитель, докладчик или рабочая группа в целях обеспечения подлинной нейтральности, объективности или доверия обеих сторон должны будут осуществлять эти различные мероприятия, возможно, при содействии "независимых" органов, которым будут "делегированы" функции по установлению фактов или наблюдению.

109. Важно, чтобы при условии согласия заинтересованных сторон одним из методов работы стали миссии на местах. Их существенной задачей было бы отстаивание интересов лиц, перемещенных внутри страны. Такая процедура уже начала осуществляться, хотя и в ограниченных масштабах, представителем Генерального секретаря, который с момента своего назначения в июле 1992 года посетил пять стран в Африке, Европе и Латинской Америке, где имеется или имелось большое число лиц, перемещенных внутри страны. Его контакты с правительствами этих стран, а также с расположенными там учреждениями Организации Объединенных Наций, иностранными представительствами и неправительственными органами убедили его в том, что такой подход не только практически осуществим, но и мог бы стать эффективным средством достижения конкретных результатов.

110. После создания механизма представителя, докладчика или рабочей группы Комиссия с его помощью могла бы осуществить ряд мер, например разместить на местах наблюдателей по правам человека, курирующих регионы или отдельные страны. Помимо представления информации о потребностях лиц, перемещенных внутри страны, наблюдатели могут также выступать в качестве фактора, сдерживающего нарушение прав человека. Генеральная Ассамблея, а также Комиссия по правам человека недавно обратились к Генеральному секретарю с просьбой предоставить Специальному докладчику по положению в области прав человека в бывшей Югославии персонал, находящийся на территориях бывшей Югославии и способный обеспечить эффективное непрерывное наблюдение за положением в области прав человека в этих районах.

111. Предлагаемый механизм мог бы представлять всеобъемлющий ежегодный доклад Комиссии по правам человека. Кроме того, он должен представлять доклады в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, которые могли бы рассматриваться Комиссией в рамках недавно созданной процедуры реагирования в чрезвычайных ситуациях. В этих докладах содержалась бы информация о том, в какой степени обеспечивается доступ к чрезвычайной помощи. Как отмечала ПРООН в своих материалах для аналитического доклада, международное сообщество должно найти возможность признать, что отказ в имеющейся срочной помощи нуждающимся лицам представляет собой нарушение основных прав человека и что должны быть приняты практические меры по включению наблюдения за такими нарушениями и последующих действий в основную деятельность правозащитных групп, в том числе Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека.

112. Представитель, докладчик или рабочая группа должны координировать свои действия с ПРООН, ДГВ, УВКБ, МПП, ВОЗ, МОМ, МККК и другими учреждениями и организациями, которые оказывают чрезвычайную и иную помощь перемещенным лицам, в целях обеспечения взаимодополняемости их соответствующих усилий. Уважая мандаты и техническую компетенцию этих учреждений, представитель, докладчик или рабочая группа смогли бы также помочь им обеспечить необходимое понимание и учет критериев прав человека при планировании и осуществлении своей деятельности в интересах перемещенных лиц. В этой связи представитель Генерального секретаря счел весьма полезным опыт участия в миссии Специального докладчика по положению в области прав человека в бывшей Югославии для понимания той конструктивной и взаимодополняющей роли, которую может играть механизм по правам человека, сотрудничая с другими учреждениями и миссиями Организации Объединенных Наций и иных структур международного сообщества.

113. Укрепление сотрудничества предлагаемого механизма с различными механизмами по отдельным странам может способствовать обеспечению Комиссией более эффективной защиты лиц, перемещенных внутри страны. Поскольку доклады по отдельным странам касаются только конкретных стран и, кроме того, в них рассматривается широкий круг проблем в области прав человека и практически нереально, чтобы в них подробно анализировались потребности перемещенных внутри страны лиц в области защиты, механизмы по странам могут дополнять предлагаемый механизм в отношении лиц, перемещенных внутри страны.

114. Более эффективной защите лиц, перемещенных внутри страны, могло бы существенным образом способствовать сотрудничество между предполагаемым механизмом и органами по правам человека на региональном уровне. К числу таких влиятельных организаций относятся Межамериканская комиссия по правам человека, Африканская комиссия по правам человека и народов и Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Следует отметить, что представитель Генерального секретаря уже установил контакт с Африканской комиссией через ее Председателя, а в ходе его посещения бывшей Югославии ему удалось наладить сотрудничество с представителями на местах СБСЕ, которые также сочли весьма полезной для своих целей миссию Специального докладчика по положению в области прав человека в бывшей Югославии.

115. Важнейшее значение для обеспечения защиты имеет разработка стратегий предупреждения нарушений прав человека, вызывающих массовое насильственное переселение людей. Высказывалось предложение о проведении ежегодного обзора нарушений прав человека в отдельных странах и регионах, служащих причиной массовых перемещений населения. С другой стороны, рекомендовалось, чтобы Комиссия призвала Генерального секретаря установить прямые контакты с правительствами стран, из которых могут начаться массовые перемещения людей.

Именно это предлагалось Комиссией в 1980 году (резолюция 30 (XXXVI)). В возложении на правительства ответственности за массовые перемещения населения состояла также одна из рекомендаций Группы правительственных экспертов по международному сотрудничеству в целях предотвращения новых потоков беженцев, которая представила свой окончательный доклад Генеральной Ассамблее в 1986 году (A/41/324, приложение).

116. Для предупреждения международного сообщества о возможных массовых перемещениях населения потребует действенная система раннего предупреждения. В этой связи следует отметить, что в апреле 1991 года Административный комитет по координации (АКК) принял решение учредить Специальную рабочую группу по раннему предупреждению о новых потоках беженцев и перемещенных лиц в целях разработки эффективной системы раннего предупреждения Организации Объединенных Наций. В своем докладе АКК Рабочая группа рекомендовала создать систему раннего предупреждения Организации Объединенных Наций в рамках последовательного процесса, началом которого стало бы незамедлительное создание межучрежденческого консультативного механизма Организации Объединенных Наций.

117. В рамках предполагаемого консультативного механизма участвующие в нем организации системы Организации Объединенных Наций собирали бы и анализировали соответствующую информацию в их сфере (сферах) компетенции. На ежемесячной основе они направляли бы эту информацию в координационный центр вместе с возможными рекомендациями относительно действий Организации Объединенных Наций. В значительной степени такая информация могла бы собираться и анализироваться на уровне отдельных стран.

118. Координационный центр организовывал бы регулярные ежемесячные консультации между участвующими в механизме организациями в целях согласования коллективных выводов и рекомендаций для их представления Генеральному секретарю, заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и главам участвующих в механизме организаций и учреждений Организации Объединенных Наций. В особых случаях могли бы проводиться специальные консультации, а в чрезвычайных ситуациях могли бы издаваться по мере необходимости срочные бюллетени.

119. В число учреждений или подразделений, которые должны участвовать в консультативном механизме, в докладе Специальной рабочей группы включен Центр по правам человека. Центр, безусловно, мог бы выполнять определенную роль в сборе информации по правам человека и оказании содействия в выявлении ситуаций, ведущих к массовым перемещениям людей. Однако возможности Центра ограничены ввиду того, что он в настоящее время не имеет отделений на местах, которые могли бы проводить оценку и систематически предоставлять срочную и надежную информацию из первых рук. Тем не менее с помощью миссий по странам, осуществляемых представителем, докладчиком или рабочей группой, и возможного размещения наблюдателей на национальном или региональном уровнях периодически можно будет фиксировать события, способные привести к массовым перемещениям населения, и обращать на них внимание международного сообщества, в частности Комиссии по правам человека.

120. Например, в докладах Специального докладчика по положению в области прав человека в бывшей Югославии определены районы, где могут произойти массовые нарушения прав человека и перемещения людей. Было бы полезно, если бы всем тематическим механизмам и механизмам по странам можно было бы поручить выявлять ситуации быстрого ухудшения положения в области прав человека,

которые могут стать причиной массовых перемещений населения. После выявления таких ситуаций Комиссия могла бы обращать на них внимание Генерального секретаря в целях осуществления срочных международных действий.

121. Комиссия могла бы также рассмотреть вопрос о том, каким образом ее собственные механизмы наблюдения могли бы оказать содействие соответствующим оперативным органам, например УВКБ, в определении времени, когда условия становятся достаточно безопасными для возвращения в свои дома лиц, перемещенных внутри страны, и беженцев. Она могла бы изучить возможность создания системы международного наблюдения для представления докладов о репатриантах и предпринять усилия по обеспечению безопасного осуществления права на возвращение. В Судане представитель Генерального секретаря отметил различия между положением тех, кто может вернуться в свои дома, обретя относительную безопасность и сохранив свое достоинство, и тех, кто остается в лагерях, где зачастую отсутствуют пригодные для жизни условия.

122. Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам в своем ответе представителю Генерального секретаря отметил, что "деятельность должна также включать поиск возможностей для возвращения перемещенных лиц домой и их реинтеграции в жизнь своих общин, а также разработку долгосрочных социально-экономических стратегий развития, которые содействовали бы налаживанию ими нормальной жизни в условиях безопасности и стабильности, будь то в их собственной или в третьей стране". Одним из позитивных итогов посещения представителем Судана стало ходатайство перед властями и донорами о содействии возвращению перемещенных лиц, которые находятся в лагерях около Хартума и хотели бы вернуться в места своего происхождения.

123. Поскольку аспекты проблемы перемещенных лиц, касающиеся прав человека, зачастую увязаны с политическими проблемами и проблемами безопасности соответствующих стран, возникает вопрос, будет ли достаточно для решения стоящих задач деятельности представителя, докладчика или рабочей группы, предусмотренной в первоначальном мандате и подробно изложенной в настоящем исследовании, или же потребуются создание в рамках Секретариата и системы Организации Объединенных Наций в целом дополнительных механизмов. Как указывалось выше, согласно предложению Гватемалы и Судана, Организация Объединенных Наций должна стремиться к созданию механизма для лиц, перемещенных внутри страны, аналогичного тому, который функционирует в отношении беженцев в рамках Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, особенно с учетом того, что число лиц, перемещенных вследствие внутренних конфликтов, превышает число переселенцев в Европе после второй мировой войны, проблемы которых послужили причиной создания режима для беженцев.

124. До решения этого институционального вопроса было бы полезно, чтобы каждый из крупных органов системы Организации Объединенных Наций, мандат которых имеет отношение к лицам, перемещенным внутри страны, вне зависимости от того, являются ли их функции оперативными или нормотворческими, рассмотрел вопрос о создании в рамках своих структур подразделений, которые стали бы заниматься проблемами лиц, перемещенных внутри страны.

125. Ввиду серьезности задач, которые неизбежно придется решать в рамках тематического мандата, в целях эффективного обеспечения реальной защиты перемещенных внутри стран лиц во всем мире представитель, докладчик или рабочая группа должны будут в весьма большой степени опираться на помощь и поддержку Центра по правам человека, особенно в сборе и обработке информации

об условиях, в которых находятся эти лица. Для этой конкретной цели потребуются увеличить объем весьма ограниченных в настоящее время ресурсов Центра, а также использовать в серьезных ситуациях наблюдателей.

126. В рамках предполагаемой институциональной структуры представитель, докладчик или рабочая группа сосредоточат свое внимание на аспектах проблемы, связанной с правами человека, и будут действовать в качестве связующего звена между различными органами Организации Объединенных Наций, занимающимися разработкой политики и осуществлением оперативных программ, а также инициатора соответствующих мероприятий, представляя доклады Комиссии по правам человека, Генеральному секретарю и через него, по мере необходимости, Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности.

С. Заключительные замечания

127. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций нет какой-либо одной организации, отвечающей за обеспечение защиты и оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны. Несколько организаций, в первую очередь УВКБ, осуществляют оперативные программы, затрагивающие интересы лиц, перемещенных внутри страны, но лишь на разовой основе. С учетом масштабов проблемы и вероятности увеличения числа лиц, перемещенных внутри страны, Организация Объединенных Наций должна создать определенный механизм, будь то в виде представителя, докладчика или рабочей группы, который может стать центром координации международной деятельности по обеспечению защиты, содействовать мобилизации усилий существующих органов системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами оказания помощи и обеспечения защиты, а также способствовать диалогу и отстаивать интересы лиц, перемещенных внутри страны.

128. Поскольку потребности и задачи, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, затрагивают столь многие оперативные и организационные структуры системы Организации Объединенных Наций, для обеспечения наибольшей эффективности такого механизма он должен быть в институциональном плане связан с канцелярией Генерального секретаря.

129. Если будет принято решение об учреждении должности представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, то он будет выполнять две функции. Первая будет состоять в наблюдении за условиями и оповещении по мере необходимости международного сообщества о целесообразности осуществления соответствующих мер. Во-вторых, это будет оперативная функция, включающая ходатайствование перед государствами и другими соответствующими сторонами о смягчении остроты проблем и оказании содействия в обеспечении защиты и предоставлении помощи. Поскольку эти две функции могут противоречить друг другу в конкретных ситуациях, должное внимание необходимо будет уделять обеспечению того, чтобы ни одна из них не приносилась в жертву другой, возможно, с помощью использования представителем Генерального секретаря независимых наблюдателей.

130. В долгосрочном плане было бы желательно, чтобы Организация Объединенных Наций либо прямо предоставила соответствующий мандат УВКБ, либо создала эквивалентный орган, который более непосредственным образом занимался бы удовлетворением потребностей лиц, перемещенных внутри страны. И одной из дополнительных задач представителя Генерального секретаря вполне может стать изучение возможных вариантов решения этого вопроса и представление в соответствующее время рекомендаций о необходимых в этой связи мерах.

131. Между тем кризисное положение, в котором находятся лица, перемещенные внутри страны, не позволяет ждать окончательного урегулирования институциональных проблем. В целях смягчения остроты кризиса настоятельно необходимы практические нормативные и оперативные меры. Даже в тех случаях, когда на лиц, перемещенных внутри страны, распространяются действующие международные нормы, серьезно ощущается отсутствие механизма их претворения в жизнь. Сразу после получения информации о возможной или существующей проблеме от предполагаемого механизма представителя Генерального секретаря международное сообщество могло бы использовать все свои разнообразные ресурсы для обеспечения защиты и оказания помощи нуждающимся.

V. ДИНАМИКА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

132. Важнейшим для понимания проблемы перемещения фактором является то, что большинство перемещенных лиц являются жителями или выходцами из развивающихся стран, сталкивающимися с острыми проблемами национального строительства: кризисы национальной самобытности и единства, неэффективная власть и контроль, ограниченные возможности с точки зрения эффективности экономики и распределения ресурсов, и прежде всего напряженность в отношениях между центральными политическими и экономическими силами, а также требование предоставления автономии и справедливого участия, выдвигаемое составляющими данную страну элементами. Хотя международно-правовые нормы и механизмы их реализации крайне важны для выправления положения в связи с грубыми нарушениями прав человека, порождаемыми внутренними конфликтами, понимание причин, лежащих в основе этих конфликтов, имеет решающее значение как для разработки соответствующих мер, направленных на решение проблем с учетом их внутренних корней, так и для принятия шагов по улучшению положения, прежде чем эти проблемы достигнут критического уровня.

133. Когда происходят массовые перемещения населения, предоставление чрезвычайной помощи необходимо сочетать с мерами по защите прав человека и с разработкой долгосрочных стратегий по выявлению вызывающих их причин. Дальнейшая разработка международно признанных норм с учетом внутренней динамики требует расширения существующего в мире консенсуса в отношении уважения человеческого достоинства, что в конечном итоге и составляет основу принципов защиты перемещенных внутри страны лиц. Если это релятивистское видение не согласуется с международно признанными нормами и не укрепляет их, то оно не может сохраниться в мире в условиях растущего осознания людьми своей принадлежности к миру в целом и активной причастности к происходящему.

A. Перемещение внутри страны и его специфика

134. Для понимания того, с чем приходится сталкиваться международному сообществу в связи со все обостряющимися проблемами перемещенных внутри страны лиц, необходимо иметь четкое представление об эволюционном процессе, приведшем к нынешнему кризису перемещения, и об истоках формирующейся в мире озабоченности по поводу этого кризиса. Для этого процесса характерны три основных этапа: этап господства имперских настроений и "холодной войны", выход из которого объекты этого господства видели в совместных усилиях по собственному освобождению; период обретения независимости и давящего воздействия "холодной войны"; и период окончания "холодной войны" с его проблемами, связанными с растущими требованиями демократии и защиты основных прав человека и гуманитарных принципов.

135. Отправным моментом для многих вовлеченных в этот процесс стран неизбежно было колониальное государство и объединение им различных групп, сепаратизм и разьединенность которых оно, как это ни парадоксально, поддерживало. Этнические группы распадались, объединяясь с другими в рамках искусственных границ новой государственной системы. Колониальные державы, выступая в качестве третьей стороны и арбитров в вопросах этнического сосуществования и взаимодействия, навязывали сверхструктуру правопорядка, которая зачастую покоилась на основе расового, этнического, культурного и религиозного различия и неравенства. Хотя государство обеспечивало основные потребности выживания, вопросы социального, экономического и политического развития занимали последнее место в списке приоритетов колониального государства.

136. Движение за независимость укрепило понятие единства в рамках вновь созданных государств-наций. Независимость пришла в большинство из этих стран как коллективное достижение, и поначалу не было различий между тем, кто и что должен получить от того наследия, каким является централизованная власть и богатство. И действительно, колониальные структуры и процессы контроля в значительной степени лишили местные общины и этнические группы присудей им автономии и устойчивых средств к существованию, заменив их определенной степенью централизованной власти и зависимостью от государственной системы.

137. В странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы сложились аналогичные условия, когда сверхструктура власти и контроля сохранила систему правопорядка, подавлявшую устремление отдельных наций, этнических групп и других самобытных образований. Хотя государство обеспечивало базовые материальные потребности населения, массовые нарушения или отрицание основных политических и гражданских прав в конечном итоге породили демократическое движение, содействовавшее крушению системы.

138. Как только контроль за этими централизованными институтами и источниками выживания перешел к националистам, неизбежно возник конфликт в борьбе за власть, богатство и возможности с точки зрения развития. Эти конфликты нередко приводили к грубым нарушениям прав человека, отрицанию гражданских свобод и развалу экономической и социальной жизни и, как следствие, к разрушению процесса развития и ослаблению способности государства удовлетворять основные потребности широких слоев населения.

139. В условиях "холодной войны", идеология которой пропитала всю международную систему, эти наиболее влиятельные силы в мире в большей степени учитывали свои идеологические и стратегические соображения, чем соответствующие внутренние условия борьбы за власть и источники. Представители соперничающих идеологических лагерей зачастую усугубляли конфликты, предоставляя военную и экономическую помощь своим союзникам или сателлитам и лишь изредка участвуя в усилиях по их мирному разрешению. В то же время сверхструктуры "холодной войны" служили эффективным клапаном для этих внутренних кипящих котлов, дабы сохранить понятие мирового порядка, в большей степени стремящегося к видимой или формальной стабильности, чем к ее действительному и качественному содержанию с точки зрения мира, демократии, процветания и уважения человеческого достоинства.

140. С появлением первых признаков окончания "холодной войны", которые стимулировались процессом демократизации в Советском Союзе и в Восточной Европе и стимулировали его, многие связали их с рождением новой, многообещающей эры на мировой арене. Однако полной неожиданностью для многих оказалось то, что на смену двухполюсной конфронтации периода "холодной войны"

придет распад Советского Союза; раскол Югославии, которая считалась своего рода моделью единства в разнообразии; распространение во многих частях мира очагов межэтнической напряженности и конфликтов.

141. Окончание "холодной войны", ликвидация основанных на различных идеологиях союзов, безучастных к звучащим в их странах требованиям соблюдения законности, разрушили также "глобальные структуры" сверхдержав, действовавших в качестве арбитров и взаимно нейтрализовавших друг друга союзников. Результатом этого стали безудержная жестокость и разрушения во многих частях мира.

142. Можно со всем основанием утверждать, что эти внутренние конфликты открывают перспективы и представляют собой удивительный парадокс в том плане, что этнические элементы, которые были спаяны и соединены вместе клеем колониализма, подкрепленным устоями "холодной войны", сегодня распадаются на отдельные куски и вновь выдвигают требования справедливого национального единства, а в некоторых случаях требуют автономии или независимости от контроля центральной власти. Самобытные образования, обессиленные и усиленные структурами, ценностями и институтами системы национальных государств, возрождаются и по-новому определяют нормы участия, распределения и законности. Возникают также новые самобытные группы, которые утверждают себя и оспаривают существующие структуры распределения власти, богатства и других источников.

143. Похоже, что одновременно развиваются две противоположные тенденции: в направлении более широкого единства и дальнейшего распада. Первая характеризуется расширением региональных структур в Европе, Северной Америке и других регионах, в то время как события в государствах бывшего Советского Союза, Югославии, Чехословакии и Эфиопии, а также во многих других странах составляют отличительную особенность другой. Обе эти модели говорят о том, что те, кого подавлял централизованный контроль, утверждают потребность в самовыражении и признании, а те, кто уже имеет свободу выбора, предпринимают прагматичные шаги к созданию более широких совместных структур. Следовательно, задача заключается в обеспечении баланса прав различных групп, особенно составляющих большую часть населения и меньшинства. Когда связанные с этим проблемы вызывают страдания больших масс людей, так что они умирают от голода и подвергаются грубым нарушениям основных прав человека, на что не может закрывать глаза или оставаться безучастным мировое сообщество, возникает настоятельная необходимость международных действий. Перемещенные внутри страны лица зачастую оказываются затронутыми этими человеческими трагедиями.

144. Участники миротворческого процесса на международном уровне не уделяли должного внимания этим внутренним конфликтным ситуациям. Глобальная политика "холодной войны" притупляла внимание мирового сообщества к проблемам прав человека и сковывала усилия основных международных организаций, что сплошь и рядом препятствовало эффективным действиям на совместной основе.

145. Некоторые лидеры развивающихся государств использовали соперничество сверхдержав для получения доступа к военным и экономическим ресурсам, которые давали им возможность удержать власть. Принимая сторону то одной, то другой державы в их соперничестве в условиях "холодной войны", эти лидеры использовали двухполосную международную систему в своих интересах, позволяя себе тем самым игнорировать призывы собственных граждан уделять больше внимания правам человека и демократии. Вовлекаясь в глобальную систему "холодной войны", ряд авторитарных лидеров получали международную поддержку,

если не признание своей законности. Эта модель особенно ярко проявлялась в районах, которые одна из сверхдержав считала стратегически важными для себя. В менее важных для Соединенных Штатов и Советского Союза районах соперничество периода "холодной войны" оказывало меньшее воздействие на местные политические и социальные процессы. Некоторые лидеры явно стремились избежать вовлечения в соперничество других стран и пытались сохранить статус неприсоединившихся или создать организации по разрешению проблем слаборазвитых стран Юга.

146. Окончание "холодной войны", к счастью, открыло новую эру для международной защиты перемещенных внутри страны лиц. Сегодня международное сообщество может заниматься разрешением международных конфликтов на совместной основе и тем самым помогать странам решать проблемы перемещения лиц с учетом порождающих их причин. Применительно к развивающимся странам в условиях формирования международного порядка периода окончания "холодной войны" полностью устранен внешний фактор соперничества сверхдержав, а проблемы этих стран стали рассматриваться в их региональном и национальном контекстах. Сегодня все больше признается тот факт, что причины и следствия по своему характеру являются главным образом внутренними, что развитие имеет позитивные и негативные последствия, создавая острые проблемы и неоднозначные возможности.

147. Позитивное заключается в том, что должное внимание уделяется внутренним задачам национального строительства: обеспечению справедливого национального единства, распределению политической власти, экономическому росту и формам распределения. Негативный аспект состоит в том, что без устранения на превентивной основе первопричин, вызывающих эти внутренние конфликты и их последствия, значительные группы человечества будут по-прежнему страдать от грубых нарушений прав человека и переживать подлинные человеческие трагедии. В этом отношении важно осознать, что понятия принадлежности к той или иной этнической группе и к тому или иному классу имеют немало общего. Ведь региональные различия являются следствием различного уровня модернизации или развития и могут оказаться равнозначными различиям этнического или классового характера. Все эти факторы должны играть важнейшую роль в выработке решений проблем внутренних конфликтов, включая проблему перемещения, вызываемого нищетой и экономическими лишениями. Именно эта сложность и социально-экономическая динамика перемещения внутри страны делают необходимую защиту не просто одной из правовых норм или предписаний, хотя на основе правовых норм можно выработать важные руководящие принципы.

148. Задачи такой международной помощи и защиты предполагают наличие двух комплексов принципов: один состоит в незамедлительном улучшении положения путем предоставления чрезвычайной помощи, защиты и содействия затронутым общинам и лицам; другой заключается в создании структур и институциональных механизмов для обеспечения долгосрочной устойчивости функционирования системы защиты, соответствующей минимальным нормам человеческого достоинства, предусмотренным международными договорами.

149. Озабоченность международного сообщества человеческими трагедиями масштаба, подобного тому, который сегодня в числе многих других стран переживают Сомали и бывшая Югославия, и действия, необходимые для облегчения этих страданий, не могут сводиться лишь к простому оказанию чрезвычайной помощи. В конечном итоге международная помощь может предоставляться в различных масштабах - от краткосрочной помощи и защиты до международной помощи в восстановлении общественного порядка и гражданского общества.

150. Действенными принципами на обоих этапах должны быть равенство, справедливость и уважение человеческого достоинства, что и подразумевается под понятием защиты основных прав человека. Соблюдение этих принципов нередко требует наличия третьей стороны в качестве посредника, арбитра и миротворца. Важнейшую роль надлежит сыграть региональным организациям, хотя недостаток ресурсов и политической воли ограничивают их способность к эффективным действиям. В определенных случаях, когда имеют место кризисы, охватывающие широкие слои населения, единственным авторитетом, обладающим законностью и ответственностью глобального масштаба, является Организация Объединенных Наций. Эта роль, имеющая целью установление мира, справедливости, безопасности и защиты основных прав человека, с моральной точки зрения является бесспорной и законной.

151. Озабоченность международного сообщества этими вопросами основных прав человека полностью совпадает с важнейшим принципом обеспечения суверенитета. Ни одно правительство не может на законных основаниях ссылаться на необходимость обеспечения суверенитета и при этом сознательно доводить до голодной смерти свое население или иным образом отказывать ему в доступе к защите и ресурсам, имеющим жизненно важное значение для его выживания и благополучия. Принцип обеспечения суверенитета в полной мере соответствует идее, согласно которой в том случае, когда какое-либо правительство не в состоянии обеспечить защиту и помощь, международное сообщество для заполнения образовавшегося вакуума должно предпринять собственные шаги либо по просьбе принимающей страны, либо на основе международного консенсуса.

152. Меняющиеся условия, благоприятствующие международным действиям, находят свое отражение в подходах, выработанных в последнее время директивными органами по правам человека, которые все чаще прибегают к назначению специальных докладчиков, рабочих групп или представителей, поручая им решение деликатных и сложных вопросов защиты прав человека и оказания помощи лицам с учетом условий внутри страны. Эти процедуры резко отличаются от тех, которых придерживалась Организация Объединенных Наций в прошлом, и означают существенный прогресс в отношении к вопросу защиты всеобщих гуманитарных прав и прав человека и оказания помощи в этой области.

153. Судя по свидетельствам, полученным на месте в странах, которые посетил представитель Генерального секретаря, эти новые тенденции в значительной степени отражают озабоченность международного сообщества положением широких слоев населения, затронутых процессом перемещения внутри страны. В неменьшей степени окрепли их надежды на международную защиту и помощь. Чувство оптимизма и осознание своей правоты, сопровождающие это укрепление чаяний и надежд, также содействует совместным ответным шагам со стороны правительств и других контролирующих органов. Перспективы международного сотрудничества, использование дипломатических методов убеждения и, в исключительных случаях, коллективных международных действий - все это в комплексе содействует тому, что правам и нуждам затронутого населения уделяется все большее внимание.

154. Растущую озабоченность международного сообщества судьбой перемещенных внутри страны лиц не следует, однако, преувеличивать, считая, что она в достаточной степени соответствует масштабам проблемы, связанной с гуманитарными вопросами и вопросами прав человека с точки зрения их защиты и оказания помощи в данной области. Действительно, один из основных выводов, к которым пришел представитель Генерального секретаря на основе информации с мест, заключался в том, что надежды и чаяния населения соответствующих стран намного превосходят возможности органов Организации Объединенных Наций по

оказанию защиты и помощи, которые благодаря своей видимости внушают веру в нуждающихся. Задача, разумеется, заключается не в том, чтобы сделать их менее видимыми, а в укреплении способности Организации Объединенных Наций к конкретным шагам.

В. Информация с мест

155. За исключением случая бывшей Югославии, где представитель Генерального секретаря входил в состав миссии Специального докладчика г-на Тадеуша Мазовецкого, посещения определенного числа стран, как уже отмечалось, имели целью не контроль за условиями перемещения внутри страны и за нарушением прав человека в указанных странах и информирование об этом. Напротив, они имели характер консультативных миссий, направленных с целью продемонстрировать хотя бы символически, что подход к данной проблеме основан не на глобальных абстракциях или теоретических построениях, а на практических шагах, конкретно отражая условия на месте. При таком подходе можно должным образом учесть позиции и тревоги непосредственно затронутых лиц. Информация из посещенных стран в целом подтвердила связанные с этим основные принципы. В то же время условия в каждой стране различаются в достаточной степени, чтобы продемонстрировать различные аспекты проблем перемещения внутри страны.

156. Практически во всех случаях внутренние конфликты, нарушение гражданского порядка, межэтническая напряженность и различного рода раздоры назывались в качестве основных причин перемещения или позиции властей в отношении защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи либо со стороны правительства, либо на основе международного сотрудничества.

1. Бывшая Югославия

157. Положение в бывшей Югославии должным образом отражено в докладах Специального докладчика г-на Тадеуша Мазовецкого (E/CN.4/1992/S-1/9 и E/CN.4/1992/S-1/10). Следует напомнить, что г-н Мазовецкий был назначен в соответствии с резолюцией 1992/S-1/1, принятой Комиссией по правам человека на ее четвертой специальной сессии 14 августа 1992 года. В резолюции говорится, что Комиссия "глубоко озабочена постоянно поступающими сообщениями о повсеместных, массовых и грубых нарушениях прав человека, совершаемых на территории бывшей Югославии, и особенно в Боснии и Герцеговине". Комиссия выразила свое "решительное неприятие" концепции и практики "этнической чистки", осуществляемой главным образом сербами, которая "как минимум влечет за собой депортацию и насильственное массовое выселение или изгнание людей из их жилищ при вопиющем нарушении их прав человека и ... направлено на перемещение или уничтожение национальных, этнических, расовых или религиозных групп". Специальному докладчику было поручено, "чтобы тот непосредственно изучил положение в области прав человека на территории бывшей Югославии, в частности в Боснии и Герцеговине, и получал на постоянной основе соответствующую достоверную информацию о положении в области прав человека в этих районах от правительств, отдельных лиц, межправительственных и неправительственных организаций и обращался за помощью к существующим механизмам Комиссии по правам человека".

158. После своего первого посещения в период с 12 по 22 августа 1992 года Специальный докладчик отметил, что "большая часть территории бывшей Югославии, и в частности Боснии и Герцеговины, в настоящее время является ареной массовых и систематических нарушений прав человека, а также серьезных нарушений норм гуманитарного права. "Этническая чистка" является первопричиной большинства

таких нарушений" (E/CN.4/1992/S-1/9, пункт 6). В докладе также указывалось, что "дискриминация, запугивание и жестокое обращение в отношении этнических сербов являются также серьезной и широко распространенной проблемой в Хорватии" (пункт 26). Хотя в докладе признается, что мусульмане обвиняются в проведении преднамеренной политики очищения территорий, находящихся под их контролем, от этнических сербов, в нем делается вывод о том, что, согласно информации, полученной в результате посещения Специальным докладчиком контролируемого мусульманами района в Боснии и Герцеговине (Бихач), "в этом районе проводится политика, которую можно было бы сравнить с политикой "этнической чистки" (пункт 24).

159. Во время своего второго посещения бывшей Югославии в период с 12 по 22 октября Специальный докладчик предложил представителю Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, а также двум Специальным докладчикам по конкретным вопросам, председателю Рабочей группы по произвольному задержанию, а также судебно-медицинским экспертам сопроводить его в этой миссии и оказать помощь. С учетом возложенных на него функций, используя в качестве своих баз Белград и Загреб, представитель Генерального секретаря от имени Специального докладчика посетил несколько районов, в том числе Батковичи и Биелину в Боснии и Бачка-Тополу (неподалеку от Сомбора) и Суботицу в Воеводине. Он также сопровождал Специального докладчика при посещении им Баня-Луки, Трнополя и Сараево в Боснии и Герцеговине и вместе с другими членами делегации посетил Вуковар - город, расположенный в восточной части Хорватии и "почти полностью уничтоженный" артиллерийским огнем во время нападения на Хорватию югославской армии (пункт 19).

160. Из вышесказанного со всей очевидностью вытекает, что задача посещения представителем Генерального секретаря бывшей Югославии отличалась от задач других визитов в том смысле, что последние проводились в рамках миссии по установлению фактов и расследованию, в то время как первое имело своей целью проведение консультаций с правительствами и представителями других сил по инициативе Комиссии и в интересах перемещенных внутри страны лиц.

161. Общие выводы миссии содержатся во втором докладе Специального докладчика, который отметил, что "грубые и массовые нарушения прав человека по-прежнему совершаются на территории бывшей Югославии. Военный конфликт в Боснии и Герцеговине, который имеет своей целью проведение "этнической чистки", продолжает вызывать особую и самую глубокую озабоченность" (E/CN.4/1992/S-2/10, пункт 1). Далее в докладе говорится, что "в результате осуществления данной миссии Специальный докладчик хотел бы решительно подчеркнуть, что в период после его первого визита в августе 1992 года в Боснии и Герцеговине по-прежнему совершаются широко распространенные и серьезные нарушения прав человека, которые стали даже более массовыми в некоторых отношениях. ...В результате этих нарушений пострадали или потеряли свою жизнь большое число людей. Тысячи других людей сталкиваются с угрозами своей жизни и унижениями их человеческого достоинства. Если не будут приняты безотлагательные меры, многие из них не переживут предстоящую зиму. Как указывалось в первом докладе, мусульманское население является основной жертвой и ему фактически угрожает полное уничтожение" (пункт 5).

162. Во время своего визита представитель смог наблюдать политику "этнической чистки", осуществляемую в тех частях Хорватии и Боснии и Герцеговины, которые фактически контролируют сербские власти. В резолюции 1992/S-2/1, принятой Комиссией по правам человека на ее второй специальной сессии, содержится призыв к государствам "рассмотреть вопрос о том, в какой степени деяния,

совершенные в Боснии и Герцеговине и Хорватии, представляют собой геноцид в соответствии с Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него". "Этническую чистку" осуществляет одна этническая группа, контролирующая данную территорию, в отношении членов другой этнической группы с использованием разнообразных методов. Цель этого, как представляется, состоит в изгнании вражеской группировки с данной территории. Средства, используемые для насаждения террора среди населения, включают внесудебные казни, пытки, изнасилование, угрозы, преследование и запугивание, расстрел и применение взрывчатых веществ против домов, магазинов и коммерческих предприятий, разрушение мест отправления культа и мест, важных с культурной точки зрения, а также насильственное перемещение населения. Этнические сербы, фактически контролирующие определенные районы Боснии и Герцеговины, а также охраняемые Организацией Объединенных Наций районы, несут основную ответственность за проводимую там "этническую чистку". Как отмечал в своем первом докладе Специальный докладчик, "нарушения прав человека совершают все стороны конфликта. И так же все стороны несут потери. Однако положение мусульманского населения является особенно трагичным: его не покидает чувство угрозы уничтожения" (пункт 52).

163. Сербы, разумеется, не считают, что именно они совершают зверства. Вовсе наоборот, во время бесед с сербскими беженцами последние также утверждали, что являются жертвами нарушения прав человека со стороны мусульман. Однако сербские военные власти объясняли свои насильственные действия ответной реакцией на разрушение своей страны международным сообществом, которое, как они заявляют, стремится утвердить этническую теорию государственности. Испытываемое ими чувство горечи по поводу расчленения их страны и санкций, введенных Организацией Объединенных Наций, чрезвычайно сильно. Некоторые из них, как это ни нелепо, объясняли свою войну как борьбу за выживание их сербской самобытности и освобождение от мусульманского господства в Боснии и Герцеговине.

164. Представитель Генерального секретаря имел возможность посетить два центра, или лагеря, для лиц, задержанных в контролируемых этническими сербами районах Боснии и Герцеговины - Батковичи и Трнополе, которые могли бы подтвердить дискриминационное отношение сербов к мусульманам и другим несербам. Лагерь для задержанных в Батковичах, расположенный в северо-восточной Боснии, одном из районов, которые представитель Генерального секретаря посетил от имени Специального докладчика, согласно информации, относится к числу лучших в Боснии и Герцеговине, и действительно, задержанные лица не жаловались на грубое обращение. Там имелась больница и врач, задержанные выглядели в основном здоровыми и накормленными, и, хотя некоторые из них говорили, что их заставляют работать на полях, у них, похоже, не вызвали возражений разъяснения властей относительно того, что их труд необходим и что для них это хорошо, поскольку таким образом они имеют возможность убить время и получить физическую нагрузку, чтобы держаться в форме. Но эти лагеря были жутко переполнены: около 1 000 человек (первоначально там насчитывалось 1 373 человека) загнаны в два неотопливаемых "сарая" или "конюшни", где они спали на сене, покрытом одеялами. Уже стоял сентябрь, быстро приближалась зима, и не было никакой надежды на получение тепла. Сербы, фактически находившиеся у власти, утверждали, что задержанные лица в момент их задержания либо действительно участвовали в боях, либо собирались это сделать. Однако все задержанные заявляли, что они являются гражданскими лицами, которых согнали и задерживают по неизвестным причинам.

165. В лагере для "беженцев" для сербов в Бачка-Тополе недалеко от Сомбора условия были совершенно другими. Беженцев разместили в "колонии" художников, где группами по несколько человек они спали в отдельных комнатах на кровати с матрасами и постельным бельем, а питались в приятной столовой очень хорошей пищей, приготовленной в чистой, поддерживаемой в хорошем состоянии современной кухне. Хотя их комнаты были переполнены и они с горечью жаловались на жестокости войны и грубое обращение, которому подвергаются, их условия жизни, ни в коей мере не будучи нормальными, были, однако, относительно комфортными.

166. Условия в лагере Трнополе (который представитель Генерального секретаря посетил вместе со Специальным докладчиком) вызвали чувство особенного "потрясения", как сказал Специальный докладчик в своем втором докладе (пункт 10). Более 3 000 мужчин, женщин и детей (мусульман и хорватов, надеявшихся избежать "этнической чистки", проводимой сербами) были втиснуты в три неотапливаемых здания. Делегация прибыла в лагерь в холодный дождливый день, что лишь усугубляло лишения. Все задержанные спали на цементном полу, подложив одеяла, очень плохо питались и подвергались притеснениям и насилию. Специальный докладчик писал в своем втором докладе, что он "был особенно потрясен условиями в лагере Трнополе". Люди "живут в невыразимо ужасающих условиях, спят на тонких одеялах на соломе, кишасей вшами, пьют грязную воду, а вся их еда - это минимальный хлебный паек. Некоторые из этих лиц находятся в данном лагере в течение более четырех месяцев. Сопровождавший Специального докладчика врач заявил, что инфекция верхних дыхательных путей распространяется со скоростью лесного пожара. Дети и взрослые страдают диареей, как предполагается, в результате потребления грязной воды, а также почти полного отсутствия санитарии. Есть лица, страдающие диабетом и не имеющие инсулина, лица, страдающие болезнями сердца и не имеющие дигиталиса, а также лица, страдающие гипертонией и не имеющие каких-либо лекарств" (пункт 10).

167. Подобно тому, как условия содержания задержанных мусульман в Батковичах отличались от условий в центре беженцев в Бачка-Тополе, столь же разительно отличались условия в лагере Трнополе от условий в созданном сербами центре в Бая-Луке, где сербские "беженцы", а фактически перемещенные лица сербского происхождения, были должным образом размещены, спали на кроватях с матрасами и постельным бельем, столы в столовой были покрыты скатертями, их кормили три раза в день, а их дети, хорошо накормленные и одетые, посещали школу. Сербские власти жаловались, что иностранные посетители игнорировали созданные сербами центры для беженцев и перемещенных лиц, и настояли на включении этого центра в программу визита. Решение фактических сербских властей показать центр несмотря на, что тем самым они демонстрировали колоссальное несоответствие между условиями жизни в двух этих лагерях, некоторые наблюдатели объясняли различными нормами, которые этнические сербы считают соответствующими для членов их этнической группы, с одной стороны, и для мусульман - с другой. "Беженцы" или "перемещенные лица" в действительности с горечью жаловались на различные формы жестокости, которой они якобы подвергались в районах своего происхождения.

168. В городе Суботица в Воеводине мэр и другие лидеры несербских меньшинств: венгры (с лидерами некоторых из них Представитель встречался в Женева), хорваты, украинцы и словаки подробно рассказали о дискриминационной политике сербов, в том числе в области занятости, особенно в полиции и на административных должностях, а также об актах запугивания, имеющих целью заставить их уехать. Они предсказывают усиление насилия в отношениях между общинами и гражданских беспорядков.

169. Следует постоянно иметь в виду, что за безликкой статистикой широких масс людей, являющихся жертвами этих трагедий, стоят конкретные лица. В Биелине один мусульманин, которого сербы представили как символ межэтнической и межрелигиозной солидарности общины и который публично это подтвердил, в частной и доверительной беседе нарисовал совершенно другую картину. Этот свидетель подробно рассказал о притеснениях, запугивании и насилии, которым подвергаются мусульмане, и молил помочь вернуться домой, несмотря на ждущие их там опасности.

170. Еще один свидетель, серб, хвастался тем, что живет в доме мусульманина, проживающего в Швейцарии, который якобы поручил ему уход за домом. Он представил это как свидетельство солидарности между сербами и мусульманами, живущими в данном районе. Однако позднее, отвечая на вопросы, он признался, что мусульманин, являющийся владельцем этого дома, бежал из страны, невольно разоблачив популярную среди сербов тактику запугивания домовладельцев, с тем чтобы они покинули их с последующим занятием их сербами.

171. В лагере Трнополе молодая женщина сообщила, что сербы неоднократно насильничали ее. Об изнасиловании многие свидетели, в том числе лидер мусульманской общины в Сараево, говорили как о распространенном преступлении против мусульман. Также в Трнополе пожилая мать с помощью нескольких человек старалась сдержать своего сына, молодого человека, бывшего в эпилептическом припадке. Она объяснила, что ему требуется лечение, но лекарств нет.

172. Программа посещения Сараево предусматривала встречи с лидерами религиозных общин - мусульманской, католической и иудейской, а также с членами президентского совета. Лидер иудейской общины кратко сформулировал ситуацию, сказав членам делегации, что в ходе конфликта уже не соблюдаются никакие гуманные принципы и что любая необходимая им помощь, вероятно, уже слишком опоздала. Обращая внимание на разрушение культурных памятников, он заявил, что после окончания конфликта Сараево превратится в пустыню и что "те, кто выживут, не будут иметь представления ни о каких культурных или человеческих ценностях, поскольку сегодня в их душах умирают люди". И тем не менее последними словами, произнесенными на встрече с представителями президента, были: "Пожалуйста, пожалуйста, помогите нам".

173. Особенно нелепо то, что религиозные различия в сущности приобрели этнический характер, в результате чего представители одной расы и этнической группы оказываются в самых различных самобытных группах. Рассказы очевидцев, в том числе сербов, которые не приняли ни одну из сторон, свидетельствуют о том, что члены смешанных семей оказались в особенно уязвимом положении и в некоторых случаях пострадали от этого раскола. Были и такие, кто по-прежнему считает себя югославом и отказывается называться иначе. Степень ненависти и жестокости возросла в результате раскола, который резко разделил людей, до недавнего времени бывших гражданами одного государства и служивших для стран с плюралистической идеологией своего рода моделью единства в разнообразии. Межэтническая вражда вскрыла старые раны многовековой давности, превратив тем самым модель в фикцию, миф или плод воображения.

174. В каком бы отчаянии ни находились люди в лагерях, многие из них видели в миссии Специального докладчика и сопровождавшей его делегации символ надежды, за который они цеплялись иногда со слезами на глазах. Но некоторые из них сидели или лежали, своей бесстрастностью и апатией демонстрируя беспомощность и безнадежность. Разгадка перспектив их будущего кроется где-то между двумя этими тенденциями.

2. Российская Федерация

175. Хотя, как утверждают, в Российской Федерации насчитывается более 1 млн. перемещенных лиц и порядка 400 000 беженцев, что создает серьезные трудности для властей с точки зрения их защиты и оказания им помощи, наибольшую озабоченность официальных лиц вызывает то, что в других государствах, входящих в состав Федерации, и в других республиках бывшего Советского Союза, ставших независимыми государствами, возможны еще более острые кризисы. Межэтническое деление и соперничество, которые в течение долгих лет подавлялись советской империей, всплыли на поверхность и там, и там, и в результате сотни тысяч людей уже оказались перемещенными.

176. В Армении и Азербайджане свирепствуют военные действия и происходит насильственное переселение, вызывая перемещение больших масс людей. В Российской Федерации русские, которые за последнее столетие поселились в азиатских республиках, неожиданно обнаружили, что их присутствие там нежелательно. Действительно, ни разу со времен Сталина, когда насильственно переселялись миллионы советских граждан, проблема перемещенных лиц и "беженцев" не вызвала такого серьезного кризиса в этом регионе.

177. На всей территории бывшего Советского Союза борьба за власть с усиливающейся политической оппозицией или за сохранение территориальной целостности перед лицом сепаратистских сил привела к вооруженным конфликтам, которые лишили тысячи людей их основных свобод. Хотя точную цифру установить трудно, по оценкам экспертов, за последние годы порядка 1 млн. человек вынуждены мигрировать в соседние республики и из них главным образом в результате эскалации межэтнических конфликтов. По прогнозам исследования, проведенного в 1992 году Агентством международного развития Соединенных Штатов Америки (АМРСША), к концу 1992 года только в России ожидается 200 000 беженцев, и не менее 400 000 добровольных мигрантов покинут республики Средней Азии и государства Балтии. По оценкам, содержащимся в докладе Группы по вопросам политики в отношении беженцев, в 1990 году из азиатских республик Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан выехало порядка 300 000 человек.

178. Несмотря на наличие различных категорий беженцев и перемещенных лиц, мотивы миграции которых отражают первопричины их перемещения, люди, которые вынуждены уезжать в результате межнациональной и межэтнической напряженности, часто оказываются уязвимыми с точки зрения многочисленных нарушений прав человека. Кроме того, несмотря на то, что в СССР давно существовали межэтнические конфликты, после распада Союза в трудных условиях уязвимыми оказались 65 млн. бывших советских граждан, живущих за пределами республик их происхождения. Большая их часть, 25 млн. человек, - русские, составляющие самую многочисленную группу потенциальных перемещенных лиц. Тот факт, что за считанные часы эти люди оказались чужими и подвергаются дискриминации там, где они жили из поколения в поколение, вызвал опасную напряженность межэтнического характера, особенно в Молдове, государствах Балтии и республиках Средней Азии. В то же время население этих республик зачастую считает, что в прошлом русские занимали господствующее положение и проводили дискриминацию в отношении их языка и культуры. Их реакция на этот новый порядок вещей является, по-видимому, дискриминацией наоборот.

179. Беседы с представителями российских властей по проблемам перемещенных лиц и беженцев были откровенными и содержательными. Глава Федеральной миграционной службы выразилась следующим образом: "Нам нечего скрывать". Увязывая первопричины перемещения и миграции с межэтническими конфликтами, особенно периода конца 80-х годов, - процессом, который, по ее прогнозам, будет продолжаться и активизироваться при возможной стабилизации насильственной миграции в 1994 году, она заявила, что ситуация в России является более сложной, чем где бы то ни было в мире, в том числе в бывшей Югославии, учитывая характер отношений с бывшими республиками. По ее мнению, необходимо, чтобы исследование этой проблемы, проводимое представителем Генерального секретаря, было, по возможности, откровенным и реалистичным. Не возражая против основных элементов определения перемещенных внутри страны лиц, она провела различие между национальными и международными целями определения, подчеркнув, что в российских условиях любое перемещенное лицо, имеющие российское гражданство, которое может быть предоставлено любому гражданину бывшего Советского Союза, следует рассматривать как перемещенное внутри страны лицо, а не как беженца. Она откровенно высказалась по вопросу о том, в какой мере можно использовать идею защиты суверенитета в качестве средства принизить ответственность государства, и подчеркнула необходимость того, чтобы международное сообщество установило нормы, точно определяющие обязательства, связанные с суверенитетом. Она приветствовала инициативу Комиссии в интересах перемещенных внутри страны лиц и поддержала создание постоянного механизма, который бы занимался этим вопросом. Она безоговорочно поддержала также принцип организации международных действий при определенных условиях, когда государство не соблюдает своих обязательств в отношении перемещенных внутри страны слоев населения.

180. Председатель Подкомитета по делам беженцев Верховного совета Российской Федерации также подробно рассказал о перемещении и вынужденной миграции в историческом контексте, связывая эти процессы с первоначальным насильственным расселением людей за пределами их этнической родины, что, в сочетании с дискриминационной практикой, подогревало межэтническую напряженность и враждебность, которые в конечном итоге вылились в конфликты. Указанная проблема, по его мнению, имеет свои глубокие политические, экономические и социальные корни. Признавая роль религии, он рассматривает ее скорее как фактор, который те или иные лидеры стремятся использовать в своих интересах для получения политического выигрыша, а не как основной фактор в межэтнических конфликтах. Он пояснил, что в стране до 1987 года конфликтов не было, но истоки скрытой враждебности коренятся в политике дискриминации, проводившейся представителями господствующей нации в отношении представителей определенных наций. Он со всей определенностью возложил вину за межэтническую напряженность и конфликты на недальновидных национальных лидеров, в которых довоенные репрессии и массовые депортации заронили семена враждебности и ненависти. Частично ответственность за это, по его мнению, лежит на большевиках, разделивших страну на республики и проводивших политику сегрегации народов в отношениях между ними. Это относилось не только к русским, но и к представителям других народов, например, грузинам, народам среднеазиатских и прибалтийских республик.

181. Обострению проблем способствовало использование определенными политическими элементами достижений 80-х и 90-х годов в своих интересах. По мере ослабления тоталитаризма члены правительства и другие лидеры стремились использовать межэтнические конфликты для укрепления своего политического влияния. По его мнению, ошибочные расчеты Запада, поощрявшего действия Михаила Горбачева, с тем чтобы сделать возможным распад Советского

Союза, также отрицательно повлияли на ситуацию. Тем самым Запад надеялся ослабить Советский Союз с целью положить конец "холодной войне". Преуспев в достижении этой цели, они создали новый кризис, поскольку вместо двух соперничающих сверхдержав возникло множество других сил, которые, возможно, нелегко будет сдержать. А некоторые из них обладают ядерным оружием.

182. Связанные с этим опасные явления, заявил он, заключаются в том, что был нанесен сильный удар по чувству гордости россиян. Русские люди, жившие за пределами России, считали себя гражданами советской империи, и их ущемленные национальные чувства используют националистические лидеры, которые сегодня обращаются с конкретными призывами к многим русским. Усиливаются политические настроения в пользу восстановления России на основе националистических принципов, таких, например, как принуждение всех лиц, проживающих на территории Федерации, говорить на русском языке.

183. Остановившись на проблемах русских меньшинств в других республиках, он призвал международное сообщество убедить лидеров этих республик в том, что признание и уважение их суверенитета не должно означать ущемления прав человека в отношении этих людей. Грубое обращение с русскими в этих республиках может вынудить их вернуться в Россию и включиться в политическое движение, которое могло бы создать опасность для мира и стабильности не только в регионе, но и во всем мире. По его мнению, необходимо оказать давление на новые государства, с тем чтобы они защитили проживающие на их территориях меньшинства от грубого обращения, могущего поставить под угрозу демократический процесс.

184. Руководители министерства внутренних дел, излагая свои позиции, дали анализ современных процессов на фоне исторического прошлого, подкрепив свой рассказ подробными статистическими данными о перемещении и миграции в различных частях бывшего Советского Союза и о законодательных и административных усилиях правительства по оказанию помощи перемещенным лицам и беженцам. Подчеркивалась роль УВКБ в этом отношении. Хотя задача министерства внутренних дел определялась главным образом как обеспечение гражданского порядка и безопасности, его руководители проявили немалый интерес к международным механизмам защиты и помощи перемещенным лицам и беженцам, считая обе эти категории в равной степени нуждающимися в них. Действительно, в связи со сложностью ситуации в России, куда прибывают люди из других республик, понятие мигрантов толкуется широко: иногда их называют перемещенными внутри страны лицами, поскольку они являются русскими по национальности, а иногда - беженцами, поскольку они прибывают из других республик. Представитель министерства внутренних дел однажды заметил, что в России нет проблемы перемещенных внутри страны лиц, но есть проблема беженцев.

185. Руководители министерства иностранных дел подчеркнули новый характер проблемы перемещения внутри страны и приветствовали инициативу Комиссии, поручившей представителю Генерального секретаря провести исследование по этому вопросу. Они также приветствовали данный визит, дающий возможность обменяться взглядами. По их мнению, важно, чтобы международное сообщество взялось за решение этого вопроса с должной решительностью. В частности, они считают необходимым установить своего рода баланс между суверенитетом и международной ответственностью. Возможные правовые и институциональные методы установления такого баланса следует открыто обсудить и разработать. Как упоминалось ранее, считая выработку конвенции долгосрочной перспективой, они поддержали идею разработки документа о принципах, кодекса поведения или декларации, снабдив их в качестве первого шага четкими механизмами выполнения, которые надлежит

рассмотреть Комиссия или Генеральной Ассамблее. Они выразили мнение, что международная помощь и защита перемещенных внутри страны лиц в идеале должны предоставляться с согласия соответствующего правительства, однако в случае необходимости - на основе коллективных действий.

186. Состоялись также обстоятельные беседы с представителями различных групп в Центре по правам человека, причем некоторые из них выступали от имени перемещенных лиц и беженцев. Выделяя аспект защиты прав человека, они заявляли, что возможности правительства по защите русских в республиках ограничены и настоятельно необходимо международное сотрудничество в этой области. Они рассматривали проблемы перемещенных лиц и беженцев как составные элементы проблем общества в целом. Поэтому решение указанных проблем следует искать в решении проблем общества. По их мнению, такие проблемы и решения связаны главным образом с экономическими факторами. Для выработки подходов к проблемам перемещенных лиц и беженцев как к своего рода глобальному кризису, который может проявляться по-разному в разных регионах, они призвали организовать серию слушаний и конференций по этому вопросу как на региональном, так и на международном уровнях.

187. Вышеизложенное со всей очевидностью свидетельствует о том, что российские власти весьма озабочены проблемами различных категорий беженцев и перемещенных внутри страны лиц, между которыми они практически не делали никаких различий, пользуясь ими с учетом необходимости, и выразили мнение, что не только Комиссия по правам человека, но и Генеральная Ассамблея должны уделить максимальное внимание указанным проблемам. В этом отношении они проявили необычную восприимчивость к идее международного сотрудничества в вопросах оказания помощи и защиты перемещенным внутри страны лицам, что резко отличается от позиции Советского Союза по таким вопросам в годы "холодной войны".

3. Сомали

188. В связи с событиями в Могадишо во время посещения Сомали, которые вынудили ЮНОСОМ закрыть северную часть города, представитель Генерального секретаря смог встретиться лишь с генералом Мохаммедом Фарахом Айдидом - одним из лидеров раскольнических группировок, установившим контроль над большей частью города. Часть города, контролируемая другим военным лидером в Могадишо Али Махди, который, как принято считать, в большей степени склонен к сотрудничеству с международным сообществом, была закрыта ЮНОСОМ предположительно из-за возможного нападения сил Айдиды.

189. Хорошо известно, что в настоящее время Сомали переживает трагедию в гуманитарной области и в области прав человека, что побудило Организацию Объединенных Наций принять ряд резолюций и мер, в том числе резолюцию 794 (1992) Совета Безопасности от 3 декабря 1992 года, в которой допускалось военное вмешательство с целью доставки чрезвычайной помощи страдающему от голода народу Сомали и для содействия восстановлению мира и общественного порядка в стране.

190. В пунктах преамбулы этой резолюции Совет признает "уникальность нынешней ситуации в Сомали", а также тот факт, "что народ Сомали несет основную ответственность за национальное примирение и реконструкцию своей страны". Совет Безопасности, будучи "глубоко встревожен масштабами человеческой трагедии" и "серьезно встревожен ухудшением гуманитарной ситуации в Сомали и подчеркивая настоятельную необходимость быстрой доставки гуманитарной помощи

по всей стране", определил, что эта ситуация представляет собой угрозу для международного мира и безопасности в этом районе. В частности, Совет выразил "глубокую тревогу в связи с продолжающимися поступать сообщениями о широко распространенных нарушениях международного гуманитарного права, имеющих место в Сомали, в том числе сообщениями о насилии и угрозах его применения в отношении персонала, правомерно участвующего в беспристрастной деятельности по оказанию гуманитарной помощи, о преднамеренных нападениях на комбатантов, грузы, транспортные средства, медицинские объекты и объекты по оказанию помощи, и попытках помешать доставке продовольствия и медицинских товаров, необходимых для обеспечения выживания гражданского населения". Совет, будучи "серьезно встревожен сохранением условий, затрудняющих доставку гуманитарной помощи в пункты назначения внутри Сомали и, в частности, сообщениями о разграблении предметов гуманитарной помощи, предназначенных для голодающего населения, нападениях на летательные аппараты и суда, осуществляющие доставку гуманитарной помощи, и нападениях на пакистанский контингент ЮНОСОМ в Могадишо", выразил решимость "создать в кратчайшие возможные сроки необходимые условия для доставки гуманитарной помощи во все районы Сомали, где она нужна". Совет далее выразил решимость "восстановить мир, стабильность и правопорядок в целях содействия процессу политического урегулирования под эгидой Организации Объединенных Наций, направленного на примирение в Сомали".

191. В пунктах постановляющей части Совет вновь подтвердил свое требование, чтобы все стороны, движения и группировки в Сомали немедленно прекратили военные действия, соблюдали прекращение огня по всей стране и сотрудничали со Специальным представителем Генерального секретаря, чтобы содействовать процессу распределения предметов помощи, примирения и политического урегулирования. Совет также просил, чтобы все стороны, движения и группировки в Сомали приняли все меры, необходимые для содействия усилиям Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений и гуманитарных организаций в целях оказания срочной гуманитарной помощи пострадавшему населению. Решительно осуждая все нарушения международного гуманитарного права и обращаясь с просьбой ко всем сторонам немедленно прекратить любые нарушения закона и воздерживаться от них, Совет одобрил рекомендацию Генерального секретаря о том, что следует принять меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций в целях создания в кратчайшие возможные сроки безопасных условий для операций по оказанию гуманитарной помощи в Сомали. Совет приветствовал предложение государств-членов, направленное на создание таких безопасных условий.

192. Общеизвестно, что члены Африканской группы в Организации Объединенных Наций встретились и обсудили вопрос об ухудшении положения в Сомали, а также просьбу Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, чтобы организация провела новую военную операцию с целью положить конец бандитизму, нарушению законности и содействовать распределению предметов помощи среди жителей Сомали (NY/OAU/AG/1/92). Африканская группа полностью одобрила просьбу Генерального секретаря и поддержала его мнение о том, что в связи с положением в Сомали необходимо принять меры на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Группа выразила признательность Соединенным Штатам Америки за их ценное предложение предоставить в распоряжение Организации Объединенных Наций значительные силы для оказания столь необходимой помощи страдающему народу Сомали. Поскольку Организация Объединенных Наций готова начать новую военную операцию, Африканская группа высказалась в поддержку этой операции и выразила надежду на то, что те государства, которые не смогут направить войска, окажут великодушную помощь в организации тылового обеспечения для содействия успешному проведению

операции. Группа высказала мнение о том, что это намерение Организации Объединенных Наций начать операцию представляет собой гуманитарную меру с целью положить конец создавшейся драматической ситуации.

193. Характерной чертой положения в Сомали, вступающей на первый взгляд в противоречие с тезисом, согласно которому этнические, культурные, языковые или религиозные различия и несоответствия лежат в основе внутренних конфликтов, способствующих появлению беженцев и перемещенных лиц, является то, что эта страна считалась одной из немногих однородных стран в Африке. Однако при внимательном рассмотрении сомалийского общества оказывается, что само понятие разнообразия является относительным. Сомалийское общество относится к категории, которую антропологи называют "акефальными" обществами с сегментарной родовой системой, где социальный порядок поддерживается благодаря хрупкому равновесию между противоположными сегментами одного и того же уровня социальной структуры.

194. Подъем по социальным стратам сопровождается столкновением кланов и племен друг с другом, а при спуске по ним наблюдается антагонизм между родами, семьями и отдельными лицами. Даже тогда, когда члены семьи, рода, клана или племени объединяются из солидарности перед внешней угрозой, их солидарность зачастую подрывается внутренними распрями и тягой к заключению внешних союзов. Эти социально-культурные факторы отчасти объясняют, почему сомалийское общество распалось на различные группировки, борющиеся за власть после 21-летней диктатуры Мохаммеда Сиада Барре.

195. Сиад Барре умело сталкивал друг с другом супердержавы, боровшиеся за союзников в третьем мире, лавировал между Востоком и Западом, накапливая оружие из обоих источников, подстрекая к войне против Эфиопии, постоянно запугивая Кению своим стремлением к "расширению границ Сомали" в направлении кенийской территории и жестко контролируя внутреннее положение с помощью идеологически обоснованной поддержки извне.

196. Когда эта внешняя поддержка начала ослабевать и в конечном счете сходить на нет наряду с усилением угрозы его власти изнутри, Сиад Барре перешел к тактике и стратегии манипулирования клановой системой, сталкивая между собой кланы, семьи и отдельных лиц вплоть до полного краха системы в январе 1991 года. Ко времени окончательного падения режима Сиада Барре ряд повстанческих группировок действительно взяли под контроль различные районы страны. Прекратилось существование Сомали в качестве единой нации, поскольку лидеры многих группировок начали подогрывать клановое самосознание в своей борьбе за захват как можно большей части осажденной страны.

197. Помимо противоречий в условиях однородности и фрагментации общества, другой характерной чертой положения в Сомали, которая ярко проявилась в ходе визита представителя Генерального секретаря, является степень различия позиций лидеров раскольнических групп в вопросе о роли внешних участников. Один из враждующих лидеров - Али Махди - приветствует деятельность Организации Объединенных Наций, а генерал Мохаммед Фарах Айдиид - наиболее сильный в военном отношении из враждующих лидеров - решительно выступает против какого-либо внешнего вмешательства. В ходе встречи с представителем Генерального секретаря комментарии генерала Айдида практически полностью были сконцентрированы на горькой истории диктатуры Сиада Барре и его внешне бескомпромиссном неприятии международного вмешательства. Тот факт, что Айдиид впоследствии согласился с вмешательством Организации Объединенных Наций, указывает на то, что враждебное отношение к иностранному участию, прагматизм и

своекорыстие в признании неизбежного сыграли свою соответствующую роль. В стране, раздираемой острыми противоречиями, всегда найдутся элементы, выступающие как в пользу, так и против внешнего вмешательства, и их позиции будут часто меняться под давлением баланса сил.

198. Еще одним явлением, характерным для положения в Сомали, с которым придется столкнуться, является необходимость устранения не только симптомов, каковыми в данном случае являются массовый голод и перемещение населения, но также и коренных причин кризиса, а именно факторов, обусловивших крах общественного порядка. Единственным решением сомалийского кризиса является в конечном итоге реконструкция общества и восстановление саморегулирующегося общественного порядка. После того как защита и помощь будут обеспечены, усилия Организации Объединенных Наций следует направить на содействие восстановлению гражданского общества с институтами и гарантиями поощрения прав человека.

199. В ходе состоявшихся бесед генерал Айидид и его помощники подчеркнули тот факт, что помощь лицам, перемещенным внутри страны, должна быть нацелена на оказание Сомали содействия в восстановлении жизни на основе самообеспечения. По их мнению, первоочередная задача состоит в спасении жизней путем удовлетворения потребностей в продовольствии, жилье, а также других основных потребностей. Затем вскоре должно последовать переселение людей с целью создания поселений на производительных с точки зрения сельского хозяйства землях, где им надлежит предоставить другие услуги в плане образования, здравоохранения, водоснабжения, жилищного строительства, а также сельскохозяйственные орудия и орудия рыболовства для населения прибрежных районов.

200. Они заявили, что международное сообщество должно оказывать помощь населению через посредство местных властей. Любой район потенциальной деятельности должен вначале быть изучен с целью определения местного контролирующего органа, через который должна направляться помощь. Окружные и районные власти могут действительно использоваться для целей восстановления порядка. Они говорили даже об элементах судебной системы на окружном и районном уровнях, которые можно вновь вернуть к жизни. Эксперты, включая самих сомалийцев, рассматривают традиционное лидерство в качестве ценного средства при осуществлении реконструкции.

201. Политическая, экономическая и социальная структура, которая самостоятельно использует местные ресурсы и проявляет находчивость, может быть использована для соединения высоких идеалов единства с требованиями сегментации и фрагментации в сомалийском обществе. Семья, клан и племя в качестве единиц участия и социальной ориентации действительно могут быть скорее факторами, дополняющими нацию, нежели антагонистичными ей.

4. Судан

202. Визит представителя Генерального секретаря в Судан был более сложным, нежели в другие страны, отчасти ввиду его суданского происхождения и его работы на государственных должностях в стране, а также его непосредственного участия в диалоге, ведущемся в поисках мира. В этой связи организованная для него программа была, по сравнению с программами посещения других стран, весьма широкой и насыщенной. Этим объясняются относительная пространность этого раздела доклада и подробный анализ положения.

203. В прошедшее десятилетие Судан столкнулся с рядом крупных проблем перемещения лиц, обусловленных как стихийными бедствиями, так и вооруженным конфликтом. В результате засухи 1983-1985 годов в западном и восточном Судане и последовавшего затем голода погибло много людей и произошло массовое перемещение населения в этих районах. И хотя правительство, находившееся в то время у власти, первоначально проявило сдержанность в отношении просьб о проведении международных операций по оказанию помощи и их приема, ситуация изменилась под дипломатическим давлением, и была предпринята беспрецедентная международная операция по оказанию помощи, благодаря которой удалось остановить кризис.

204. Большинство проблем, связанных с перемещением лиц в Судане, обусловлены гражданской войной, которая с ожесточением ведется с 1983 года между сменяющимися друг друга правительствами и базирующимся на юге страны Суданским народно-освободительным движением и его армией (СНОД-СНОА). Около 5 млн. проживавших на юге суданцев покинули места проживания, около 500 000 были вынуждены искать убежище в пограничных странах, а некоторые из них - в Эфиопии, откуда они вернулись после падения правительства полковника Менгисту Хайле Мариама, и около 3 млн. переместились в северные сельскохозяйственные районы или в городские центры, где они проживают в ужасных условиях в качестве скваттеров на окраинах. Большинство перемещенных лиц остаются юге, где они проживают в тяжелых условиях зоны ведения боевых действий.

205. Через три года после проведения международных операций по оказанию помощи, которые облегчили вызванный засухой голод на севере, размах конфликта на юге и его последствия для населения приобрели небывалые масштабы: только в 1988 году около 250 000 человек, практически все из которых - гражданские лица, погибли от вызванного конфликтом голода. В 1989 году международное сообщество предприняло переговоры и приступило к осуществлению второй программы широкомасштабной помощи, известной как операция "Дорога жизни в Судане", в которой участвовали правительства и неправительственные организации, координируемые Организацией Объединенных Наций, и которая получила широкую известность, предотвратив повторение трагедии 1988 года. Программа "Дорога жизни" неоднократно пересматривалась и получила широкое одобрение в качестве модели успешного оказания гуманитарной помощи, которая затем применялась в других кризисных ситуациях.

206. Несмотря на этот успех, голодающие массы, проживающие в зоне войны в южном Судане, главным образом в городе Джуба, продолжают переживать тяготы гражданской войны и последствия вакуума моральной ответственности, в которых единственным источником их надежды является сострадание международного сообщества.

207. Для понимания природы конфликта и порожденного им раскола чрезвычайно важно оценить характер морального вакуума, в котором имеет место уход населения, главным образом из южных районов страны. Судан, безусловно, является одной из африканских стран, для которых характерны наиболее резкие различия, обусловленные сочетанием расовых, этнических, культурных, языковых и религиозных факторов, порождающих "националистические" расколы. Несмотря на многообразие проявлений расовых и этнических факторов в стране, они создают дихотомию между арабским мусульманским севером и более традиционным африканским югом, где лидерство в настоящее время принадлежит главным образом христианам. Эти различия в сочетании с разрывом в уровнях политического, экономического, социального и культурного развития явились причиной того, что

север является более развитым, чем юг, а Судан переживает тяготы войны с 1955 года, с момента получения независимости. Конфликт прекратился в результате введения военного правления президентом Джафаром Мухаммедом Нимейри на основании получившего широкое одобрение Аддис-Абебского соглашения 1972 года, согласно которому югу Судана была предоставлена региональная автономия, а затем он вновь вспыхнул в 1983 году после односторонней отмены этого соглашения самим президентом Нимейри. Недавно война распространилась на некоторые районы севера, где этнические характеристики и социально-экономические условия близки к тем, которые свойственны югу страны.

208. Религиозный фактор, а именно роль шариата (исламское право) в государственных делах, недавно стал центральным фактором в конфликте, символическим олицетворением того, что разделяет. Точнее, этот фактор порождает существенные вопросы, затрагивающие в перспективе проблему нарушений прав человека.

209. Несмотря на то, что вопрос о взаимоотношениях между религией (в особенности исламом) и государством обсуждается в Судане с момента получения независимости (президент Нимейри был первым, кто президентским декретом объявил законы шариата обязательными), нынешнее правительство генерал-лейтенанта Омара Хасана аль-Башира, пришедшее к власти 30 июня 1989 года, во главе Революционного движения национального спасения проявило свою идеологическую непоколебимую приверженность шариату и принципам создания исламского государства. С момента прихода к власти, по-видимому, для спасения шариата от неминуемого компромисса с повстанческим движением, правительство объявило джихад (священную войну) для мобилизации мусульманской общины на борьбу против СНОД/СНОА и постоянно стремится проводить в жизнь исламскую программу Национального исламского фронта, являющегося наиболее ярким и хорошо организованным защитником исламского государства.

210. Однако правительство сталкивается с серьезными проблемами не только на юге, но также и на севере, где лидеры отстраненных от власти политических партий, военные руководители, мусульманские секуляристы и другие группировки объединились с СНОД/СНОА и создали Национальный демократический альянс (НДА), чьей открытой мишенью является сам режим. Проблемы, с которыми сталкивается правительство в борьбе против НДА, обусловлены не только фундаменталистским (или, как предпочитают говорить исламисты, "возрожденческим") характером режима в государстве, характеризующимся религиозным разнообразием, но также и его военным характером и его неприятием плюрализма политических партий. Правительство старается вовлечь население в процесс принятия решений путем использования исламских концепций и идей, формулируемых в ходе внутренних консультаций.

211. В области прав человека "возрожденческая" ориентация режима порождает потенциальную или уже породила существующую коллизию между релятивизмом и универсальной природой стандартов, на которых покоится международная защита. Релятивизм можно объяснить двумя различными способами. С одной стороны, можно сказать, что все культуры имеют свои собственные характерные средства поощрения и защиты человеческого достоинства, и в этом смысле релятивизм скорее укрепляет универсальные принципы прав человека, нежели вступает с ними в конфликт. Согласно иному толкованию релятивизма следует сохранять различные стандарты в области прав человека с целью оправдать и защитить местную практику, которая может противоречить универсальным стандартам, закрепленным в международных договорах. В дискуссиях суданскими властями нередко выдвигался аргумент, согласно которому стандарты в области прав человека, предписываемые

или провозглашаемые международным сообществом, ориентированы на Запад и не обязательно отражают ценности или чаяния мусульманской общины. Эти факторы в сочетании с решимостью режима укрепить свои позиции и консолидировать свою исламскую программу путем непоколебимого использования силы привлекли внимание международной общественности к положению в Судане. В свою очередь это внимание рассматривается властями скорее как кампания Запада против исламской ориентации режима, а не как вполне оправданная реакция на нарушения прав человека в стране.

212. В этом контексте следует еще раз подчеркнуть уже отмечавшийся выше тот факт, что целью визита в Судан, в отличие от цели визита Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в бывшей Югославии, которого представитель Генерального секретаря сопровождал во время его второй поездки, являлось не наблюдение за нарушениями прав человека в Судане, а напротив - проведение консультаций с правительством в рамках его мандата с целью обеспечения поддержки инициативы Комиссии в защиту населения, перемещенного внутри страны. Вопрос об отношении международного сообщества к положению в области прав человека в Судане, тем не менее, вызвал большую озабоченность правительства и был одним из первоочередных вопросов в ходе обсуждения; в самом аналитическом докладе Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны, был затронут ряд вопросов, возникших в ходе дискуссии по проблемам положения в области прав человека в Судане (пункты 43 и 66). После краткого изложения соответствующих примеров, приведенных неправительственными организациями в отношении лиц, перемещенных внутри страны в Судане, в аналитическом докладе говорится о предполагаемом применении насилия с целью вынудить лиц, перемещенных с юга и запада, покинуть Хартум в 1987 году, в течение периода существования парламентской демократии (пункт 59).

213. В докладе организации "Африка уотч", озаглавленном "Судан: беженцы в своей собственной стране" (1992 год) отмечается, что по указанию правительства были скрыты бульдозерами и сожжены жилища около 500 000 человек в Хартуме с целью заставить их уйти в лагерь для перемещенных лиц, расположенные вне города. В другом докладе организации "Африка уотч", озаглавленном "Судан: искоренение нубийцев" (1992 год), утверждается, что правительственная политика направлена на то, чтобы заставить нубийцев переселиться в южный Кордофан. В самом деле, за последние несколько лет в докладах организации "Африка уотч" и других правозащитных организаций неоднократно говорилось о широкомасштабных нарушениях прав человека в Судане. Совсем недавно казнь южносуданцев, обвинявшихся в сотрудничестве с СНОД/СНОА, которые являлись сотрудниками Агентства международного развития США в южном городе Джуба, вызвала резкую реакцию, в особенности в Соединенных Штатах Америки, и обусловила последующее принятие резолюции Сенатом Соединенных Штатов Америки от 2 октября 1992 года, осуждающей нарушения прав человека в Судане.

214. 18 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 47/142 о положении в Судане. Резолюция Генеральной Ассамблеи была распространена и обсуждалась в виде проекта, когда Представитель Генерального секретаря совершал поездку по стране. Этим отчасти объясняется тот факт, что это посещение рассматривалось многими лицами как внутри, так и вне Судана как миссия по расследованию.

215. В принятой резолюции Генеральная Ассамблея выразила свое "глубокое беспокойство в связи с серьезными нарушениями прав человека, включая суммарные казни, задержания без должного разбирательства, насильственное перемещение лиц и пытки". Она настоятельно призвала правительство "в полной мере уважать права человека" и призвала все стороны "к сотрудничеству для обеспечения такого уважения". Генеральная Ассамблея призвала также правительство "выполнять положения применимых международных документов по правам человека, в частности Международных пактов о правах человека и Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, участником которой Судан является, а также обеспечить, чтобы все лица на его территории и под его юрисдикцией, в том числе лица, принадлежащие ко всем религиозным и этническим группам, пользовались признанными в этих документах правами".

216. В отношении казненных сотрудников АМР США и предоставления гуманитарной помощи Генеральная Ассамблея призвала Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях "изучить вопрос убийства суданских граждан, являвшихся сотрудниками иностранных правительственных организаций, которые занимаются оказанием помощи", а также призвала правительство "обеспечить всестороннее, тщательное и оперативное расследование убийств независимой судебно-следственной комиссией, привлечь к судебной ответственности лиц, виновных в этих убийствах, и обеспечить справедливую компенсацию семьям погибших".

217. По вопросу о перемещении лиц внутри страны Генеральная Ассамблея, "будучи встревожена большим числом лиц, перемещенных внутри страны, и жертв дискриминации в Судане, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые были насильственно перемещены в нарушение их прав человека и которые нуждаются в помощи и защите", и "будучи встревожена также массовым исходом беженцев в соседние страны и сознавая бремя, которое в результате этого ложится на эти страны", призвала "все стороны разрешить международным учреждениям, гуманитарным организациям и правительствам стран-доноров доставить гуманитарную помощь гражданскому населению и принять участие в осуществлении выдвинутых недавно Департаментом Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам инициатив". (Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам совершил поездку в Судан и обсудил со сторонами вопрос о доставке гуманитарной помощи.)

218. Такова была международная реакция на положение в Судане во время поездки Представителя Генерального секретаря. Поскольку вопрос о лицах, перемещенных внутри страны, являлся центральным в мандате, дискуссии по проблемам прав человека в ходе визита концентрировались на насильственном перемещении южных переселенцев из города в безлюдные районы вне столицы, повсеместно воспринимавшемся как мера, принятая правительством с целью освободить столицу от людей, чье поведение выходит за рамки исламских норм, которые исламское Революционное движение национального спасения пытается распространять и насаждать среди мусульман. Конфликт ценностей и практики стал более острым ввиду того, что многие из перемещенных женщин производят местные напитки и торгуют ими, что является основным, если не единственным источником дохода и существования, но это занятие нарушает одну из основополагающих норм шариата. Обусловленные этим столкновения с полицией являются известным аспектом жизни населения, перемещенного в город с юга.

219. В ходе подготовки своей поездки в Судан Представитель просил предоставить ему возможность посетить два лагеря для перемещенных лиц в окрестностях Хартума, Дар-эс-Салам (Земля мира), к западу от Омдурмана, и

Джебель Авлия на Белом Ниле, а также посетить другие центры в Кордофане, включая Абей, на границе между северными и южными районами, где встречаются и концентрируются потоки лиц, спасающихся от войны на дальнем юге, и лиц, возвращающихся с севера. Правительство удовлетворило обе просьбы.

220. Следует отметить, что в дополнение к уже изложенным общим целям поездки по стране цель посещения Судана Представителем Генерального секретаря состояла в том, чтобы добиться поддержки суданским правительством инициативы Организации Объединенных Наций в отношении лиц, перемещенных внутри страны, с использованием двух основных аргументов. Во-первых, поскольку страна сталкивается с серьезными проблемами перемещения лиц, Судану необходимо положить конец национальной трагедии и ее последствиям для прав человека. Он нуждается также в международном сотрудничестве с целью содействия решению возникших проблем. Во-вторых, учитывая его международную репутацию в вопросах прав человека, Судан добился бы дипломатических успехов, приступив к решению этих проблем, создающих соответствующую репутацию, поддерживая инициативы Комиссии по правам человека по вопросу о перемещении лиц внутри страны и содействуя их осуществлению. Суданская делегация в Женеве уже высказалась за то, что международному сообществу необходимо разработать документы и механизмы с целью защиты лиц, перемещенных внутри страны, сопоставимые с теми, которые были разработаны в отношении беженцев после второй мировой войны. Представитель Генерального секретаря постарался усилить эту позицию, призвав правительство к решительной поддержке этой инициативы на соответствующих форумах системы Организации Объединенных Наций. Указанные цели способствовали тому, что визит проходил в атмосфере конструктивного диалога с правительством, которое выразило поддержку инициативе Комиссии и содействовало посещению лагерей и Абей. Посещение Судана Представителем Генерального секретаря широко освещалось местными средствами массовой информации, которые, по-видимому, усмотрели в этом возможность изменить отрицательную международную репутацию Судана, в том что касается вопросов прав человека.

221. Представитель Генерального секретаря с воодушевлением был встречен перемещенными лицами в обоих лагерях, как символ озабоченности международной общественности их положением. Суданские официальные лица, сопровождавшие Представителя, с гордостью давали пояснения и демонстрировали оказываемые перемещенным лицам в этих районах услуги, такие, как первичное медико-санитарное обслуживание матерей и новорожденных, уход за малолетними детьми, вакцинация, программы обеспечения продовольствием малолетних детей, общее медицинское обслуживание, образование и распределение продуктов питания. Жилища, построенные самими перемещенными лицами из местных материалов, никоим образом не отличаются от тех, которые зачастую можно найти в бидонвилях вокруг Хартума, где они проживали, хотя сейчас перемещенные лица занимают более широкие участки этой бесплодной земли, нежели те, которые они могли бы занимать в городе. Должностные лица, сопровождавшие представителя, защищали политику переселения, указывая на разительный контраст между условиями, в которых перемещенные лица проживают в настоящее время, и, по их словам, унижительными условиями в трущобах промышленных окраин Северного Хартума, где они жили в прошлом.

222. Однако условия в лагерях однозначно свидетельствовали о явном противоречии между впечатляющим набором гуманитарных услуг, которые, по утверждениям, предоставляются их жителям, и очевидным неприятием людьми крайне оскорбительных условий их перемещения, когда они оказались вдалеке от дома и в относительной изоляции от близлежащего города. За внешне счастливыми лицами демонстрантов просматривалось ощущение обездоленности, утраты корней,

отчуждения и тревоги, балансирования на грани, за которой надежда сменяется отчаянием, о чем они как в форме намеков, так и открыто дали понять представителю Генерального секретаря.

223. Должностные лица ознакомили представителя Генерального секретаря с результатами проведенных в лагерях опросов, стремясь доказать, что если на первых порах большинство перемещенных лиц стремились покинуть лагеря и возвратиться на юг, то потом подавляющее большинство изменило свое мнение и решило остаться в лагерях, что, по мнению властей, было предвестником успеха политики национальной интеграции. Однако у представителя Генерального секретаря осталось впечатление о том, что большинство жителей лагерей весьма неоднозначно и даже негативно воспринимали свою ситуацию, причем другие южане им сочувствовали.

224. Положение в Абее, где проживают выходцы либо из этих же мест, либо из близлежащих южных районов, коренным образом отличалось от ситуации в лагерях вокруг Хартума. Хотя сюда не доставлялась помощь, поскольку в сезон дождей этот район оказывается отрезанным от остальной страны, население смогло выжить благодаря своему собственному труду, занимаясь сельским хозяйством, насколько это позволяли условия безопасности, или охотой и собирательством, несмотря на ограничения, налагаемые условиями войны. Они очень тепло приняли нас и выразили глубокую признательность Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций за заботу о них со стороны международного сообщества, а также правительству за организацию посещения этих мест представителем Генерального секретаря.

225. Главное отличие заключалось не столько в том, что жители Абее лучше обеспечены, сколько в том, что им гарантирован минимум безопасности, уважения достоинства и самостоятельности, хотя многие не знали, как долго это сохранится ввиду того, что они проживают в непосредственной близости от района конфликта. Сам Абей издавна служил центром связей между севером и югом, которые зачастую носили мирный характер, но иногда приводили к ожесточенным столкновениям. Этот район входил в число районов, которые наиболее сильно пострадали от нападений арабских племен и массового голода в конце 80-х годов. Однако впоследствии отношения значительно улучшились, поскольку проживающие здесь этнические группы увидели обоюдную выгоду в следовании традиционной племенной "дипломатии" и принципам добрососедства.

226. Эти два сильно различающихся между собой случая позволили сделать несколько выводов, которые были сообщены правительству с просьбой изучить их в политической плоскости и которые в целом были восприняты положительно. Во-первых, независимо от уровня оказываемых услуг, размещение перемещенных лиц непосредственно за пределами города, если они не являются частью городской общины или оказываются вырваны из привычного для них окружения, само по себе оскорбительно для их достоинства, особенно если, в соответствии с расхожими представлениями, их переселение было продиктовано стремлением "очистить" город от нежелательных немусульманских элементов. Во-вторых, физические условия жизни перемещенных лиц, даже если они жили в труппах, не компенсируют в достаточной степени их выселение из города.

227. Хорошо зарекомендовавший себя альтернативный подход заключается в том, чтобы, по возможности, предоставлять людям право выбора, с тем чтобы они могли либо возвратиться в свои родные места, либо поселиться там, где условия максимально приближены к привычной для них обстановке, при оказании необходимой защиты и помощи в целях их возвращения к нормальной сельской

жизни, позволяющей им обеспечивать себя всем необходимым. В качестве альтернативы лицам, которые не желают возвращаться, должна быть оказана помощь для переселения в любые районы страны по их выбору, в том числе города, и оказано необходимое содействие в их интеграции в качестве обычных граждан. Третий вариант заключался бы в предоставлении лицам, решившим остаться в лагерях, не только услуг, о которых было сообщено представителю Генерального секретаря, но и материалов, чтобы они сами могли построить себе более комфортабельные и удобные жилища, с тем чтобы отчасти компенсировать свою оторванность от города. Организации, которые оказывают услуги перемещенным лицам, построили для себя весьма привлекательные здания, причем такое строительство с использованием местных материалов обошлось совсем недорого. Распространение этого опыта на перемещенных лиц и содействие тому, чтобы они могли помогать себе сами, представлялось бы эффективным путем достижения гуманитарной цели при небольших затратах.

228. Было предложено и несколько других мер по улучшению положения в плане доставки необходимой гуманитарной помощи в Абей. Ряд представителей правительственных и неправительственных организаций, которые сопровождали Специального представителя во время поездки в Абей, впоследствии на встрече между собой обязались увеличить поставку помощи в этот район, включая поставку сельскохозяйственной техники, медикаментов, продовольствия и других материалов. Правительственная организация под названием "Фонд за мир и развитие" просила международное сообщество оказать помощь в сооружении всепогодной дороги, связывающей Абей с городом Муглад на севере страны, с тем чтобы сделать этот район доступным в сезон дождей и организовать устойчивое снабжение местного населения. Фонд также просил оказать международную помощь для осуществления различных проектов удовлетворения потребностей перемещенных лиц, особенно в области жилищного строительства. С Фондом была достигнута предварительная договоренность о том, что после дальнейших консультаций и при получении согласия со стороны соответствующих кругов в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и другими международными учреждениями будет организована международная конференция по перемещенным лицам в Судане.

229. Впоследствии Специальный представитель поделился своими мнениями с представителями международного сообщества доноров в Хартуме, которые, несмотря на некоторый скепсис, обусловленный их прошлым опытом, приветствовали диалог с правительством и выразили готовность поддержать некоторые из согласованных мер, такие, как организация добровольного или свободного возвращения перемещенных лиц в свои родные места и проведение международной конференции по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, конечно, при условии одобрения этого их руководством и наличия ресурсов.

230. Представитель Генерального секретаря также встретился с представителями неправительственных организаций и, по просьбе Суданского совета церквей, провел отдельную встречу его с представителями для обсуждения проблем лиц, перемещенных внутри страны, и помощи, которая им оказывается. Суданский совет церквей, который участвовал в прошлых проектах оказания помощи репатриантам, по-видимому, войдет в число неправительственных организаций, которые могут обратиться с просьбой о помощи для оказания содействия тем, кто желает возвратиться.

231. Одним из побочных результатов визита стало обещание соответствующих властей принять меры с целью улучшения условий перемещенного населения вокруг Хартума и жителей Абея. Хотя согласованные меры малы по сравнению с имеющимися потребностями, достигнутое с властями понимание свидетельствует о

больших потенциальных возможностях, которые могли бы быть реализованы при получении действенных полномочий на оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, или, в зависимости от обстоятельств, на ведение диалога от их имени. Еще одним тому подтверждением служит тот факт, что заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, который также посещал Судан, и его помощник в Женеве, который вскоре совершит поездку в эту страну, были подробно проинформированы о результатах визита и приняли ряд мер по его итогам. Хотелось бы надеяться на то, что правительство осуществит необходимые меры в целях улучшения положения перемещенных лиц в соответствии с намерениями, о которых было объявлено представителю Генерального секретаря.

232. Однако всеобщая особенность ситуации в Судане состоит в том, что вопросы, обсужденные представителем Генерального секретаря, как по своему существу, так и по своему охвату, касаются лишь незначительных аспектов намного более глубокого кризиса, связанного с перемещением миллионов людей в охваченных войной зонах, особенно на юге. Почти во всех случаях указывалось, что основным вопросом перемещения населения и его основополагающей причиной является стремление к миру. Одна из песен школьников в лагере Дар-эс-Салама, включала слова: "Подарите нам мир". Именно установление мира дает ключ к решению проблем перемещения.

233. Как представляется, стороны имеют достаточно четкое представление об имеющихся возможностях, что должно упростить ведение переговоров об урегулировании. Однако для этого Судану потребуется помощь какой-либо третьей стороны в интересах достижения взаимоприемлемой договоренности. Как представляется, в настоящее время правительство не решается сделать выбор между, с одной стороны, желанием найти решение силами самих суданцев и, с другой стороны, потребностью прибегнуть к помощи третьих сторон, чтобы найти выход из тупика. Правительству также, по-видимому, не удастся согласовать подлинное стремление к миру с неукоснительной приверженностью шариату. Все фракции СНОД-СНОА, по-видимому, столь же непоколебимо привержены своим целям, и особенно созданию светского государства. Все это осложняет, если не исключает, компромисс. Но такая четкость устремлений обеих сторон также наиболее ярко высвечивает все спорные вопросы. Примирение этих позиций - это задача, стоящая перед Суданом и всеми людьми доброй воли.

234. На данном этапе каждая сторона, по всей видимости, стремится расколоть и ослабить другую сторону как в политическом, так и в военном отношении; правительство при этом пытается вбить клин между фракциями СНОД-СНОА, а движение - извлечь выгоды из союза с оппозиционными группами на севере. Представитель Генерального секретаря заявлял правительству, а в другом случае - руководству СНОД-СНОА, что, хотя из таких раскольнических действий могут быть извлечены сиюминутные выгоды в плане тактики ведения войны, они ни в коей мере не способны приблизить страну к миру и единству. По его мнению, внутреннее единство на севере и на юге должно стать первым шагом на пути к примирению между этими двумя районами и предпосылкой национального мира и единства. Больше всего Судан нуждается в истинно государственном подходе, который мог бы получить поддержку всех граждан страны, обеспечив им возможности для справедливого и равноправного участия в государственной жизни.

235. Несмотря на последние военные победы правительственных войск, всеми, в том числе даже самим правительством, признается тот факт, что война не может окончательно разрешить все проблемы. Так, хотя появившиеся в последнее время разногласия в рядах СНОД-СНОА способны ослабить это движение, убеждения населения южной части страны имеют слишком глубокие корни, чтобы можно было

при помощи силы заставить население от них отречься. Реальная опасность в настоящее время заключается в том, что в южных районах Судана ускоряющаяся фрагментация акефальных общин, которые, подобно сомалийскому обществу, построены на основе сегментарной системы линейных связей с тенденцией к раздробленности, приобретет масштабы, когда для установления контроля за ситуацией потребуются огромные усилия. Если Судану не удастся в кратчайшие сроки прекратить конфликт и восстановить страну на основе всеобъемлющего мира и уважения всех расовых, этнических, культурных, лингвистических и религиозных групп, проблема лиц, перемещенных внутри страны, и в целом проблема прав человека может оказаться трудноразрешимой для страны и международного сообщества.

5. Сальвадор

236. Ситуация в Сальвадоре, пятой стране, которую посетил Специальный представитель, отличалась от того, что он наблюдал в других странах: главным образом, ее отличало тесное сотрудничество с международным сообществом, причем не только в деле достижения мира в стране, но и в деле укрепления этого мира путем проведения крупных внутренних реформ, направленных на создание действенной и прочной демократии. Заключенные под эгидой Организации Объединенных Наций мирные соглашения от 16 января 1992 года, которые положили конец 12-летней гражданской войне, предусматривали проведение радикальных реформ с целью вовлечения Фронта национального освобождения им. Фарабундо Марти (ФНОФМ) в политическую жизнь страны, преобразования институтов, которые несли ответственность за массовые нарушения прав человека, и обеспечения большего равноправия в социальной и экономической жизни. В случае своей успешной реализации эти соглашения способны не только укрепить уважение прав человека, но и внести важный вклад в дело восстановления Сальвадора.

237. Поскольку перемещение населения главным образом было вызвано вооруженным конфликтом, заключение мирных соглашений позволило в значительной мере улучшить положение в области прав человека. Представители неправительственных организаций в Сан-Сальвадоре и сельские жители в районах Усулутан и Кускатлан, которые очень сильно пострадали во время войны, в беседах с представителем Генерального секретаря выражали свою глубокую признательность Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Сальвадоре (ООНСАЛ) и УВКБ за выполняемые ими защитные функции. В доказательство того, как сильно изменилась ситуация после заключения мирных соглашений, приводились многочисленные красноречивые свидетельства прежних нарушений прав человека во время войны.

238. Однако слухи о том, что персонал УВКБ и даже ООНСАЛ вскоре будет выведен из Сальвадора, вызывали опасения по поводу того, что вооруженные столкновения и все сопровождавшие войну зверства могут начаться заново. Транспаранты, выступления на встречах и даже письменные заявления, переданные представителю Генерального секретаря, изобиловали страстными призывами к сохранению присутствия Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций. Чаяния людей в Сальвадоре во многом были сходны с тем, что слышал Специальный представитель в других посещенных им странах.

239. Однако в большей степени, чем где бы то ни было еще, сельская беднота в Сальвадоре рассматривала конфликт и свое трагическое положение как результат не столько этнических противоречий, сколько бедности. "Наша беда состоит в том, что мы бедны", - так один из выступавших объяснил страдания крестьян во время войны. И действительно, посещенные районы поражали своей нищетой.

Одной из наиболее насущных и чувствительных проблем для местного населения являлась земельная реформа. Другой проблемой была проблема документов вследствие утраты личных документов во время войны, когда многие крестьяне были вынуждены не только покинуть свои родные места, но и бежать в соседние страны, а потом вернуться в свои деревни, хотя война в сельских районах все еще продолжалась.

240. Обсуждения с руководителями правительства, включая министра иностранных дел, заместителя министра иностранных дел и экспертов из других правительственных ведомств, проходили в очень дружественной и откровенной обстановке. Однако они, подтверждая тот факт, что Сальвадор являет собой пример международного сотрудничества в деле решения внутренней проблемы, все же считали, что присутствие ООНСАЛ, несмотря на свою желательность и необходимость, должно быть временным и должно прекратиться, как только это позволят обстоятельства.

241. Должностные лица правительства считали перемещение населения внутри страны временной проблемой, острота которой уже начинает спадать. Однако, поскольку проблема все еще сохраняется, они отмечали неравномерность оказания помощи различным общинам, когда некоторые районы получают помощь в больших объемах, а другие оказываются полностью ее лишены. Цель, по их мнению, должна заключаться в оказании помощи всем нуждающимся на равноправной основе.

242. Для того чтобы это можно было делать на систематической основе, по их мнению, было бы целесообразно признать, укрепить и использовать правительственные каналы, обходясь без создания параллельных неправительственных образований, претендующих на оказание услуг нуждающимся. В ответ на это Специальный представитель заявил, что, по его представлениям, неправительственные организации призваны дополнять правительственные усилия, особенно там, где население оказывается лишенным помощи либо в результате каких-либо сознательных действий, либо из-за нехватки ресурсов. Он отметил, что неправительственные организации служат эффективным каналом оказания помощи сельским массам, до которых официальная помощь иногда не доходит. В этом смысле они позволяют обеспечить более справедливое распределение помощи. Так, обсуждения с представителями неправительственных организаций в Сан-Сальвадоре, некоторые из которых сопровождали представителя Генерального секретаря в его поездках, а также рассказы крестьян свидетельствовали о том, что отношения между ними пронизаны духом взаимного доверия. Как представляется, неправительственные организации являются выразителями интересов сельской бедноты.

243. В известном смысле должностные лица правительства, как и население в целом, считали, что главной причиной конфликта является нищета. Упор на "классовый" аспект конфликта в Сальвадоре весьма поучителен в плане отличий этого конфликта от большинства других внутренних конфликтов, где основной упор делается на этническое происхождение. По крайней мере, это свидетельствует о том, что данный вопрос может не сводиться только к различиям в этническом происхождении, но затрагивать последствия такого рода этнических различий для таких других факторов, как участие и справедливое распределение.

244. Сальвадорские власти, представители органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций подчеркивали опыт Международной конференции по проблеме центральноамериканских беженцев в качестве примера всеобъемлющего и комплексного подхода к проблемам беженцев и перемещенных лиц, основывающегося на потребностях. При этом отмечалось, что указанная

Международная конференция первоначально была задумана как программа оказания помощи беженцам, но в ходе ее осуществления становилось все сложнее проводить различие между беженцами и другими нуждающимися в помощи людьми, которые не попадали под определение беженцев. Концепция получателей помощи в рамках Международной конференции была разработана как средство оказания помощи всем, кто в ней нуждался, по признаку действительных потребностей, а не по признаку пересечения международных границ. Процесс Международной конференции часто упоминался и в ходе других встреч в Сальвадоре как пример правильного подхода к решениям проблем перемещения в более широком смысле и в рамках регионального сотрудничества.

6. Камбоджа

245. Среди различных операций по поддержанию мира, которые осуществляются с участием Организации Объединенных Наций, ситуация в Камбодже, по-видимому, ближе всего напоминает ситуацию в Сальвадоре. Хотя в силу обстоятельств представитель Генерального секретаря не смог посетить ни одной азиатской страны, его внимание к возможности проведения такого сопоставления с ситуацией в Камбодже было привлечено в ходе конференции по теме "Гуманитаризм и война: уроки вооруженных конфликтов последнего времени", состоявшейся в Браунском университете, Провиденс, Род-Айленд, Соединенные Штаты Америки, 10 и 11 декабря 1992 года. Как и в Сальвадоре, в Камбодже массовое перемещение населения внутри страны и за ее пределы было вызвано затяжной войной, которую в конечном итоге удалось остановить путем заключения Парижских соглашений в 1991 году. Это порождает вопрос о дихотомии между беженцами и перемещенными внутри страны лицами с вытекающими из этого различиями в их восприятии и отношении к ним со стороны международного сообщества, хотя они сталкиваются со сходными проблемами, причем иногда в практически одинаковых обстоятельствах.

246. В 1992 году после заключения Парижских соглашений международное сообщество организовало широкую кампанию помощи Камбодже для ликвидации последствий многолетней войны и социального хаоса. Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК) получил широкие полномочия на проведение разнообразной деятельности в области поддержания мира, гражданского управления, прав человека и удовлетворения потребностей населения.

247. Двумя основными группами населения, нуждающимися в помощи, были камбоджийцы, проживавшие в лагерях вдоль тайландской границы, численность которых составляла порядка 360 000 человек, и камбоджийцы, перемещенные внутри страны, численность которых составляла примерно 180 000 человек.

248. В центре международных усилий по оказанию помощи лицам, перемещенным за пределы страны, находилась возглавляемая УВКБ программа репатриации, благодаря которой к концу года удалось репатриировать свыше половины приграничных беженцев. Лицам из этой группы оплачивались путевые расходы, гарантировалась минимальная защита и предоставлялось право выбора одной из форм переселенческой помощи.

249. В отличие от этого, лица, перемещенные внутри страны, не были бенефициарами аналогичного комплекса целенаправленных международных программ. Если они переселились в общины, куда возвращались репатрианты, они могли быть охвачены определенными мероприятиями, такими, как строительство систем водоснабжения, школ и дорог. Однако это произошло только благодаря притоку репатриантов, а не стремлению откликнуться на удовлетворение их собственных потребностей.

250. Любопытно, что люди, жившие в приграничных лагерях и в течение ряда лет получавшие в них международную помощь, во многих случаях возвратились в те же самые районы и общины, в которых поселились лица, перемещенные внутри своей страны. По возвращении состояние здоровья и уровень образования многих таких репатриантов были лучше, чем у их новых соседей. На первых порах в рамках международной деятельности по оказанию помощи переселенцам основной упор по-прежнему ставился на удовлетворении потребностей беженцев.

251. Однако, осознав такое неравенство, персонал ЮНТАК и соответствующих неправительственных организаций вскоре стал инициатором разработки мероприятий в интересах всей общины, бенефициарами которых были бы обе группы таких лиц, независимо от их статуса. Однако стирание таких различий оказалось сложной задачей. Кроме того, по мере репатриации в предстоящие месяцы остальной части лиц, выехавших за пределы страны, существуют опасения по поводу того, что дополнительная нагрузка на дефицитные земли и социальные услуги может обострить существующую социальную напряженность.

252. Многие из осведомленных об этой ситуации людей, включая как сотрудников организаций по оказанию помощи, так и внешних наблюдателей, отмечали, что разработка более всестороннего институционального подхода международного сообщества к удовлетворению потребностей нуждающихся без проведения каких бы то ни было несправедливых различий между перемещением внутри страны и за ее пределы ускорила бы процесс социально-экономического восстановления в Камбодже.

253. Именно на необходимость исправления такого различного или неравного отношения международного сообщества к беженцам и лицам, перемещенным внутри страны, которые находятся в сходных условиях и имеют сходные потребности, было обращено особое внимание в ряде полученных представителем Генерального секретаря ответов, в частности от УВКБ, ВОЗ и ДГВ. Таким образом, ситуация в Камбодже служит примером еще одной насущной проблемы вдоль границ стран, охваченных внутренним конфликтом.

С. Заключительные замечания

254. Вышеприведенный отчет о событиях в странах, которые посетил представитель Генерального секретаря, свидетельствует о том, что международная система претерпевает два важных изменения. Первое заключается в превращении прав человека в законную область озабоченности для международного сообщества и основу для критической оценки результатов деятельности правительств и других внутренних агентов. Второе связанное с этим изменение состоит в росте озабоченности международного сообщества гражданскими войнами и другими формами внутреннего насилия, причиняющими страдания и лишения массам людей, среди которых в самом худшем положении зачастую оказываются лица, перемещенные внутри страны. В этих двух областях различимы первые признаки становления нового мирового порядка, при котором уважение человеческого достоинства всех людей на всех уровнях станет предметом общей заинтересованности международного сообщества.

255. Особую значимость этой перемене придает то, что до самого последнего времени вопросы прав человека считались столь щекотливыми, что они либо игнорировались вообще, либо затрагивались очень робко, например путем конфиденциальной переписки с соответствующими правительствами. Полученные жалобы надлежащие органы Организации Объединенных Наций в случае признания их приемлемыми препровождали соответствующим правительствам для комментариев. Это делалось в надежде на то, что привлечение к этим жалобам внимания

правительств и обращение с просьбой отреагировать на них позволят повысить уровень их осведомленности и побудить их принять меры по исправлению соответствующей ситуации. Однако какой-либо контроль за практическим поведением правительства, с тем чтобы обеспечить достижение желаемого результата, на практике отсутствовал.

256. Изменения в период после окончания "холодной войны", как было отмечено ранее, теперь открывают перспективы для деятельности в отношении внутренних конфликтов и позволяют международному сообществу более внимательно и сопричастно реагировать на внутренние условия и потребности широких масс населения. Помимо раскрытия перед внешним миром динамики внутренних событий, это привело к тому, что международное сообщество достигло более высокого уровня понимания внутренних условий при одновременном росте озабоченности положением масс людей, становящихся заложниками и жертвами внутренних войн и грубых нарушений прав человека, которые зачастую их сопровождают.

257. С деятельностью международной системы в эпоху "холодной войны" разительно контрастирует нынешняя ситуация, когда Организация Объединенных Наций самым внимательным образом следит за развитием событий во всех вышеупомянутых странах. В четырех из них обеспечено непосредственное присутствие Организации Объединенных Наций, которое напрямую связано с происходящими там внутренними конфликтами и призвано содействовать либо мирному урегулированию, как в бывшей Югославии и Сомали, либо налаживанию сотрудничества со сторонами в деле поддержания и укрепления мира и соблюдения прав человека, как в Сальвадоре и Камбодже. Как уже отмечалось, Российская Федерация заинтересована в повышении роли Организации Объединенных Наций в международных усилиях по обеспечению защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны.

258. Конечно, как уже пояснялось, ликвидация существовавшей ранее системы централизованного контроля в некоторых частях мира привела к потрясениям, которые породили новые проблемы как поддержания мира, так и уважения прав человека. Условия в бывшем Советском Союзе и бывшей Югославии служат весьма драматичным свидетельством последствий распада централизованной системы контроля, свойственной авторитарным режимам, и трансформации международного порядка эпохи "холодной войны". Вызванные этим распадом потрясения еще далеко не утихли, и пока еще не ясно, к каким последствиям они могут привести в плане альтернативных форм внутреннего устройства. Однако даже эти потрясения знаменуют собой процесс освобождения от репрессий, и задача международного сообщества заключается в содействии восстановлению прочных структур, базирующихся на уважении основополагающих прав. В отсутствие каких-либо крупных стратегических или идеологических преград для международного сотрудничества международное сообщество, а в более конкретном плане - Организация Объединенных Наций, теперь может сыграть более созидательную и конструктивную роль в содействии миру и уважению прав человека.

259. Вероятно, именно благодаря такой потенциальной роли Организации Объединенных Наций в деле оказания помощи и укрепления мира визиты представителя Генерального секретаря были столь положительно восприняты не только соответствующим населением, но и властями. Сам факт прибытия представителя Генерального секретаря в отдаленную деревню на самолете, вертолете или автомобиле с опознавательными знаками Организации Объединенных Наций служил убедительным символическим свидетельством обеспокоенности международного сообщества, к которому как правительство, так и население в целом относились со всей серьезностью. Для обеих сторон это служило сигналом того, что мир не только не безразличен к их проблемам, но готов помочь им посредством международного сотрудничества и совместных действий.

260. Все это говорит о растущей поддержке нового морального императива глобального характера, а также о том, что мировые лидеры для выполнения своих обязательств перед человечеством призваны переступить через национальные границы. Морально-нравственное различие, вытекающее из различающихся условий в лагерях для сербов и лагерях для мусульман или несербов, не может найти оправданий в мире, который теперь заявляет о более высокой приверженности идеалам Всеобщей декларации прав человека, чем когда бы то ни было в прошлом. И если адресовать этот призыв ко всем тем, кто претендует на мировое лидерство, исходя из веса и авторитета, которые они имеют в мире, то речь, безусловно, должна идти о роли Организации Объединенных Наций. По мере корректировки этой роли с учетом появляющихся новых глобальных требований и проблем Организация Объединенных Наций сама нуждается в структурной и оперативной перестройке для решения своих задач.

261. Почти во всех странах, в которых внутренние конфликты являются одной из основных причин массового перемещения и страданий населения, международное сообщество и непосредственно Организация Объединенных Наций могут многое сделать не только для оказания необходимой помощи и обеспечения защиты нуждающегося населения, но и для содействия установлению прочного мира в охваченных конфликтами странах. Как уже не раз подчеркивалось, проблема лиц, перемещенных внутри страны, часто является острым проявлением еще более серьезного кризиса, который, если не будут устранимы его коренные причины, ставит под угрозу мир и безопасность не только данной страны, но и соседних стран, а в конечном итоге – является оскорблением для всего человечества. Международному сообществу не следует дожидаться обострения ситуации до такой степени, как в Сомали и бывшей Югославии, чтобы приступить к принятию решительных мер. Многого можно добиться при помощи превентивных действий, которые могут обойтись для международного сообщества во много раз дешевле, чем широкомасштабное вмешательство, которое всегда становится необходимым в случае серьезного обострения кризисов и в ходе которого приходится решать не только гуманитарные задачи, но и конечную задачу восстановления прочного мира и безопасности.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

262. Хотя внимание мировой общественности вполне справедливо сосредоточено на трагических ситуациях в Сомали и бывшей Югославии, грубые нарушения основных прав человека и человеческие трагедии, которые зачастую являются результатом таких нарушений, свидетельствуют о глобальных кризисах, которые сказываются на судьбах десятков миллионов людей внутри и за пределами национальных границ. Наиболее пагубно эти кризисы отражаются на лицах, перемещенных в пределах страны, число которых составляет приблизительно 24 млн. человек, причем оно, очевидно, будет увеличиваться по мере распространения практики насилия по расовым и этническим признакам, имеющей место во всех регионах мира.

263. Представляется вполне уместным сосредоточить внимание на кризисных ситуациях, которые связаны с крахом общественных систем, вытекающими из этого трагедиями и которые требуют вмешательства международного сообщества в целях обеспечения необходимой защиты и помощи и содействия восстановлению нормального функционирования общественно-политических институтов. Однако, направляя свои усилия на урегулирование этих наиболее трагических ситуаций, мы не должны забывать о распространенности этого явления, о той угрозе, которую оно представляет для международного сообщества, и о масштабах общих дипломатических возможностей, которые можно использовать для решения проблем, связанных с перемещением. Для разработки мер, отвечающих условиям конкретных

случаев, чрезвычайно важно рассматривать эту проблему в рамках концепций, учитывающих общие аспекты и особенности каждого случая. Правовые нормы и механизмы их осуществления должны рассматриваться в контексте глобальных политических, экономических и социальных условий, которые определяют масштабы обеспечиваемой международным сообществом защиты и помощи нуждающимся массам лиц, перемещенных в пределах страны, или которые не позволяют обеспечивать такую защиту и помощь.

А. Принципы защиты

264. Существующие механизмы обеспечения прав человека, оказания гуманитарной помощи и решения проблем беженцев служат конкретной основой для принятия международных мер в целях урегулирования проблем, с которыми приходится сталкиваться лицам, перемещенным в пределах страны. Кроме того, в последнее время Организация Объединенных Наций принимала участие в урегулировании нескольких кризисов, в связи с которыми возникала проблема лиц, перемещенных внутри страны. Однако для решения этой проблемы Организация Объединенных Наций в основном принимала меры на временной основе, и они главным образом были связаны с оказанием помощи, тогда как защита прав человека рассматривалась как второстепенная задача. Международное сообщество по-прежнему еще не до конца официально признало, что защита лиц, перемещенных в пределах страны, также должна предполагать обеспечение их прав, и еще не создало механизм, ответственный непосредственно за их защиту. Назначение представителя Генерального секретаря явилось важным первым шагом, однако необходимо сделать еще очень многое в плане разработки норм и создания механизмов их практического осуществления в целях обеспечения надлежащей защиты лиц, перемещенных в пределах страны, и оказания им необходимой помощи.

265. Существуют веские причины для того, чтобы приступить к разработке принципов и механизмов, которые могли бы использоваться в качестве мер, предупреждающих такое обострение ситуации, которое приводит к нарушению нормальной жизни общества, как это в настоящее время происходит в Сомали и в бывшей Югославии. Положение в этих странах свидетельствует о том, что международное сообщество имеет больше возможностей найти решение в менее серьезных обстоятельствах, чем урегулировать такие кризисные ситуации, из чего можно сделать очевидный вывод о том, что легче предотвратить обострение ситуации, чем ликвидировать ее последствия.

266. Независимо от того, носят ли меры, которые необходимо принять международному сообществу, характер убеждения или принуждения, чрезвычайно важно четко сформулировать принципы международной защиты, а также предусмотреть для этой цели соответствующие институциональные структуры и оперативные механизмы. Такое четкое изложение подхода к этой проблеме также сыграло бы превентивную роль, поскольку оно позволило бы установить критерии для определения масштабов нарушений прав человека, в случае которых должна последовать коллективная реакция международного сообщества. Трудности, вызванные проблемой внутреннего перемещения, связаны с принципами гуманитарного права и правами человека, представляющими собой такие ценности, которые не могут отражать политические или идеологические интересы лишь отдельных стран или систем. По существу на них зачастую основаны минимальные критерии человеческого существования и достоинства: физическая защита, жилище, питание, одежда, минимальное медицинское обслуживание, а также физическая неприкосновенность личности и семьи как основной ячейки общества. В соответствии с нынешними принципами международного права национальные правительства и международное сообщество должны гарантировать гуманное обращение с перемещенными лицами и обеспечить их основные жизненные потребности.

267. Ответственность за удовлетворение этих потребностей прежде всего должна возлагаться на национальные правительства. Если правительства не способны обеспечить адекватную защиту лиц, перемещенных в пределах страны, и оказать им необходимую помощь, они могут обратиться за поддержкой к международному сообществу. Если у правительств не хватает возможностей для обеспечения защиты населения, перемещенного в пределах их страны и оказания ему помощи, и если они не желают обращаться к международному сообществу или принимать его помощь, то разногласия в большинстве случаев могут быть разрешены на основе гуманитарной дипломатии. Лишь в самых крайних случаях исключительные обстоятельства могут вынудить международное сообщество вмешаться в целях защиты нуждающегося населения и оказания ему необходимой помощи.

268. Поскольку такие ситуации зачастую вызваны опустошительными войнами, одной из противоборствующих сторон в которых является правительство, неспособность и нежелание оказать помощь гражданскому населению, оказавшемуся в зоне конфликта, приводит к трагическим последствиям. Хотя основные права в таких обстоятельствах обычно нарушаются обеими противоборствующими сторонами, в большинстве случаев в результате такого конфликта существенно ухудшаются условия жизни людей, которым приходится переносить множество лишений. Поэтому чрезвычайно трудно, а может быть практически и невозможно отделить аспекты прав человека и гуманитарные вопросы от аспектов безопасности, связанных с войной и миром. В равной степени практически невозможно провести четкую разделительную черту между потребностью в защите и необходимостью оказания помощи.

269. Тем не менее, хотя мир является идеальным способом урегулирования вызванной войной проблемы перемещения, соблюдение прав человека и принципов гуманитарного права даже в таких трудных обстоятельствах является насущной необходимостью, причем значимость этого еще более возрастает в условиях ожесточенных вооруженных конфликтов. Эта задача может быть решена посредством принятия мер, которые носят нормативный и институциональный характер.

270. Что касается правовых норм и принципов, то в средне- или долгосрочной перспективе необходимо заполнить пробелы в действующем законодательстве. Однако сегодня первоочередной задачей являются компиляция и объединение международных положений и норм в данной области во всеобъемлющие документы, в которых рассматривались бы вопросы прав человека и проблемы гуманитарного характера, связанные с перемещением в пределах страны. Это также позволило бы заложить основы для достижения долгосрочных целей. Документы, которые предполагается подготовить, по всей видимости, должны включать изложение руководящих принципов, кодекс поведения, декларацию и в качестве цели, которую необходимо достичь в перспективе, - конвенцию.

271. Хотя компиляция и обобщение положений, норм и принципов способствовали бы созданию соответствующих правовых условий для защиты перемещенных лиц и оказания им помощи, широко признается тот факт, что основная проблема связана, скорее, не с пробелами нормативного характера, а с несоответствием процедур осуществления правовых норм и отсутствием политической воли как у тех, кто совершает нарушения, так и у международного сообщества. Поэтому важно создать на международном уровне всеобъемлющий механизм, который занимался бы сложными проблемами перемещенных лиц и при этом учитывал бы взаимосвязь между вопросами прав человека и гуманитарными, политическими и экономическими аспектами. Хотя причины перемещения в пределах страны весьма разнообразны и во многих случаях правительства, возможно, хотят оказать перемещенным лицам помощь или обратиться за поддержкой к международному сообществу в предоставлении такой

помощи, проблема перемещения, являющегося результатом внутренних конфликтов или гражданской войны, и вопрос о необходимых средствах, требующих дипломатического посредничества на высоком уровне и переговоров от имени перемещенных в пределах страны лиц, рассматриваются с разных, зачастую противоположных точек зрения.

272. В своем годовом докладе о работе Организации (1992 год) Генеральный секретарь отмечает, что "настало время" разработать четкий подход к проблеме перемещения внутри страны на уровне всей системы Организации Объединенных Наций. Хотя в данном исследовании упоминается о необходимости более широкого участия в урегулировании этой проблемы, основное внимание в нем уделяется работе Комиссии по правам человека. К механизмам, которые Комиссия может использовать в настоящее время для обеспечения защиты лиц, перемещенных в пределах страны, и оказания им помощи, относятся специальные процедуры, предусматривающие создание рабочих групп, назначение докладчиков и специальных представителей как по темам, так и по отдельным странам. Широко признается тот факт, что передача мандата относительно лиц, перемещенных в пределах страны, представителю Генерального секретаря является важным первым шагом в решении этих сложных и щекотливых вопросов, касающихся политических, гуманитарных аспектов и прав человека и связанных с внутренним перемещением и необходимостью использования коллективных институциональных, людских и материальных ресурсов системы Организации Объединенных Наций.

273. Однако Комиссии необходимо принять официальное решение по вопросу о том, следует ли создавать постоянно действующий механизм защиты лиц, перемещенных в пределах страны, и если это так, то каков должен быть этот механизм. Как представляется, по первому вопросу все согласны с тем, что такой механизм действительно нужен. Что же касается второго вопроса, то в этом случае мнения расходятся: одни открыто высказываются за использование любого из имеющихся механизмов, другие же утверждают, что самым подходящим решением мог бы явиться тот путь, который уже избран Комиссией, а именно - назначение представителя Генерального секретаря.

274. В более общих чертах речь идет о том, нужно ли создавать специализированное учреждение Организации Объединенных Наций для решения вопросов, связанных с лицами, перемещенными в пределах страны. Наиболее логичным шагом явилось бы не создание нового оперативного органа для урегулирования положения лиц, перемещенных в пределах страны, как предлагается Гватемалой и Суданом, а изучение вопроса об изменении мандатов УВКБ и Департамента по гуманитарным вопросам, с тем чтобы эти мандаты непосредственно распространялись на перемещенное население. Именно с таким предложением выступили Китай и МШП. Другой путь предполагает, что все учреждения Организации Объединенных Наций, деятельность которых связана с проблемами лиц, перемещенных в пределах страны, должны уделять более пристальное внимание их потребностям в помощи и защите. Это обусловлено тем, что проблема внутреннего перемещения и институциональных рамок для ее решения потребует совместных усилий всей системы Организации Объединенных Наций, поэтому многие, включая Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, полагают, что представитель Генерального секретаря мог бы служить эффективным связующим звеном и способствовал бы оперативной мобилизации усилий институциональной инфраструктуры и возможностей различных органов Организации Объединенных Наций. Представитель Генерального секретаря уже имел возможность убедиться в том, что сотрудничество с различными органами системы Организации Объединенных Наций и конструктивные рабочие отношения с заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и самим Генеральным секретарем

реально расширили и укрепили его мандат. Об этом также свидетельствует реакция властей и перемещенных лиц в тех странах, которые он посетил. Поэтому представитель Генерального секретаря в том случае, если Комиссия решит использовать этот механизм, в определенной степени мог бы помочь ликвидировать существующий пробел, обусловленный тем, что Секретариат и система Организации Объединенных Наций в целом уделяли недостаточное внимание потребностям перемещенных в пределах страны лиц с точки зрения защиты их прав.

275. Комиссия, возможно, также пожелает обратиться к Генеральному секретарю с просьбой уполномочить этого Представителя создать функциональный орган или неофициальную рабочую группу, или же, как минимум, консультироваться с представителями специализированных учреждений и органов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы постоянно контролировать деятельность Организации по урегулированию положения лиц, перемещенных в пределах страны, выявлять любые связанные с обеспечением их защиты проблемы, которые могут возникнуть, и, исходя из конкретных обстоятельств, изыскивать пути и средства их разрешения.

276. Для обеспечения эффективности программы защиты лиц, перемещенных в пределах страны, и оказания им помощи Комиссии и другим соответствующим органам в рамках системы Организации Объединенных Наций необходимо продолжать действовать по нескольким направлениям. Во-первых, независимо от того, какой из механизмов будет выбран в случае, если Комиссия решит создать какой-либо механизм, его обязанности должны будут включать контроль в целях выявления первых признаков перемещения. В его функции будет входить представление открытых докладов Комиссии и через Генерального секретаря Генеральной Ассамблее, а иногда также Совету Безопасности, который в конечном счете может санкционировать коллективные международные меры. С этой целью, возможно, в рамках системы Организации Объединенных Наций также необходимо будет предпринять другие шаги и решить ряд связанных с этим вопросов.

В. Выводы и рекомендации

277. Для выделения и пояснения основных тем настоящего исследования, в частности для их увязки с целями мандата, возможно, целесообразно кратко изложить основные выводы и рекомендации с уделением основного внимания цели исследования, вопросы, касающиеся правовой доктрины и механизма защиты лиц, перемещенных в пределах страны, а также стратегию их претворения в жизнь.

1. Цель исследования

278. Цель исследования заключается в анализе и оценке международных правовых документов и механизмов, с тем чтобы разработать стратегию урегулирования проблемы лиц, перемещенных в пределах страны. В частности, в резолюции 1992/73 Комиссия по правам человека просила Генерального секретаря и, следовательно, его Представителя изучить существующие законы и механизмы и высказать рекомендации о мерах по усилению осуществления этих законов и механизмов для повышения их эффективности с точки зрения защиты лиц, перемещенных в пределах страны.

279. Характер этой проблемы и та угроза, которую она представляет для международного сообщества, были четко сформулированы заместителем Генерального секретаря по правам человека в его письме, в котором говорилось о необходимости назначения представителя Генерального секретаря и излагался его мандат. "Я уверен... вы согласитесь с тем, что защита прав лиц, перемещенных в пределах страны, является одной из сложнейших задач, которые стоят перед

международным сообществом сегодня и которые касаются сотен тысяч людей в Африке, Азии, Европе и Латинской Америке", - писал заместитель Генерального секретаря. "Этой проблемой начали заниматься лишь недавно, и исследование, которое просит провести Комиссия по правам человека, может, по всей видимости, явиться важным вкладом в определение правовых и политических подходов, которые будут приняты Организацией Объединенных Наций в этой области". Впоследствии эти соображения были отражены представителем Генерального секретаря в его письме, в котором он обращался к органам и организациям, указанным в этой резолюции, с просьбой о предоставлении необходимой информации. С точки зрения статистики масштабы этого кризиса значительно шире, чем можно было бы предположить исходя из цифр, которые приводились в этом письме. Согласно оценкам, в настоящее время во всем мире насчитывается приблизительно 24 млн. лиц, перемещенных в пределах стран, и, возможно, даже эта цифра уже устарела с учетом последних изменений в мире. Из этого мандата вытекают два важных комплекса вопросов: вопросы, связанные с правовой доктриной, и вопросы, касающиеся механизма осуществления.

2. Правовая доктрина

280. В связи с вопросом о нормах права отмечается два различных подхода. Сторонники первого подхода утверждают, что существующие нормы в достаточной мере охватывают лиц, перемещенных в пределах страны, и что основная проблема заключается в их недостаточном осуществлении. Сторонники второго подхода полагают, что необходимо заполнить некоторые пробелы, с тем чтобы охватить эти проблемы полностью и надлежащим образом. Сторонники обеих точек зрения исходят из необходимости укрепления механизма защиты перемещенных лиц. Первые выступают за укрепление уже существующих норм. Вторые же полагают, что новые нормы не только заполнят существующие пробелы, но также позволят сосредоточить на этой проблеме внимание международного сообщества и тем самым обеспечить более глубокое понимание общественностью этой проблемы и необходимости принятия соответствующих мер.

281. Что касается норм права, то, согласно этому исследованию, по всей видимости, положения, заключенные в договорах о правах человека, и нормы гуманитарного права вполне достаточны для обеспечения надлежащей защиты. Однако в существующих нормах имеются очевидные пробелы в отношении конкретных потребностей лиц, перемещенных в пределах страны. Аналогично тому, что определенным уязвимым группам населения, таким, как меньшинства, женщины, дети, инвалиды или беженцы, необходимо уделять дополнительное внимание и обеспечивать дополнительную защиту, создание специального механизма защиты лиц, перемещенных в пределах страны, позволило бы сосредоточить усилия на удовлетворении их конкретных потребностей.

282. Если рассматривать утверждение о том, что в существующих нормах имеются пробелы, во взаимосвязи с постоянной проблемой недостаточного осуществления, то, по всей видимости, можно прийти к выводу о необходимости разработки правового документа, непосредственно посвященного проблеме перемещения в пределах страны. Такой договор также позволил бы сосредоточить внимание международного сообщества на этой проблеме. Однако для подготовки такого договора требуется время, поэтому он может быть разработан только в долгосрочной перспективе. Тем временем сложные условия и насущные потребности лиц, перемещенных в пределах страны, требуют принятия срочных мер.

283. В исследовании содержатся рекомендации о том, что, хотя было бы целесообразно начать работу над правовым документом, необходимо продолжать использовать другие средства решения проблем перемещения в пределах страны. На данном переходном этапе предполагается в предварительном порядке изложить принципы, которые, хотя и не имели бы обязательной силы, позволили бы сосредоточить внимание международного сообщества на этой проблеме, повысить уровень осознания кризисной ситуации и стимулировать практические меры по ее урегулированию. Это также подготовило бы почву для разработки документа, положения которого имели бы более обязательный характер.

284. На этом переходном этапе предполагается подготовить несколько документов. В одном были бы собраны правила и нормы, существующие в настоящее время в различных формах и содержащиеся в разных правовых документах. Другой документ представлял бы собой кодекс поведения, содержащий руководящие принципы, регулирующие вопросы обращения с лицами, перемещенными в пределах страны. Третий документ был бы наиболее близким по своему содержанию к правовому документу и мог бы быть издан в виде декларации. Эти документы необязательно должны готовиться один за другим; в сущности было бы целесообразнее работать над ними одновременно.

3. Институциональный механизм

285. В настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций не существует отдельной организации, которой было бы специально поручено обеспечивать защиту лиц, перемещенных внутри страны. Учитывая глобальную важность этой проблемы и насущную необходимость принятия соответствующих решений, Организация Объединенных Наций должна срочно заняться поиском путей более эффективного оказания помощи лицам, перемещенным в пределах страны и их защиты. В частности, можно было бы в четко выраженной форме изменить мандаты УВКБ или Департамента по гуманитарным вопросам, распространив их на лиц, перемещенных в пределах страны, либо может быть предусмотрено создание аналогичного органа для удовлетворения потребностей таких лиц. В ожидании резолюции по этому институциональному вопросу было бы целесообразно, чтобы все основные органы системы Организации Объединенных Наций, мандат которых имеет отношение к лицам, перемещенным в пределах страны, рассмотрели возможность создания подразделений, усилия которых были бы сосредоточены на урегулировании этой проблемы. Однако вопросами защиты по-прежнему должны заниматься органы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Эффективный механизм, который был бы создан Комиссией по правам человека, содействовал бы достижению этой цели путем использования существующих институциональных структур и ресурсов системы Организации Объединенных Наций.

286. Функции такого механизма могут быть подразделены на три основных направления деятельности. Одно направление включает контроль, сбор и обработку информации, информирование соответствующих органов в рамках системы, а также выпуск информационных бюллетеней, которые могли бы своевременно предупредить о возможном возникновении кризисов, связанных с перемещением населения, и призывали бы к принятию мер по борьбе с имеющими место нарушениями. Второе направление предусматривает установление контактов с правительствами и другими заинтересованными сторонами, с тем чтобы они на основе дипломатических акций облегчали диалог и вели поиск иных путей смягчения страданий перемещенного населения. Третье направление предполагает использование альтернативных механизмов вмешательства в том случае, если посредничество и диалог не дадут конструктивных результатов.

287. Возникает вопрос о том, какой из механизмов, которыми Комиссия располагает в настоящее время – представитель Генерального секретаря, докладчик или рабочая группа, – был бы более пригоден для эффективного использования потенциала системы Организации Объединенных Наций в целом. Каждый из этих механизмов обладает конкретными преимуществами, однако, возможно, основным фактором, который должен учитываться при выборе между этими механизмами, является необходимость установления связи с другими компетентными органами Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею и, в конечном счете, Совет Безопасности, при этом благоприятную роль могли бы также сыграть добрые услуги Генерального секретаря. Если будет выбран вариант с назначением представителя Генерального секретаря, то те широкие рамки, в которых он или она будут действовать, должны быть достаточно гибкими, чтобы обеспечить творческое использование информации, получаемой на основе параллельного применения механизмов контроля, информирования, предупреждения и иных способов введения в действие систем раннего предупреждения в целях поддержки дипломатических инициатив до принятия других более решительных мер.

4. Стратегия действий

288. Принципы правовой доктрины и институционального механизма, изложенные выше, можно осуществить при помощи стратегии, включающей три этапа: этап контроля, информирования и раннего предупреждения; этап переговоров, диалога и посредничества; и последний этап – осуществление возможной гуманитарной акции международного сообщества.

289. Цель первого этапа будет заключаться в выявлении и определении проблемы при помощи различных механизмов сбора, оценки информации и информирования. На этом этапе должна быть задействована соответствующая сеть органов Организации Объединенных Наций, включая систему своевременного предупреждения Организации Объединенных Наций, которая была рекомендована АКК и которая призвана дать импульс созидательному процессу, первым шагом в котором явилось бы создание межучрежденческого консультативного механизма. Чрезвычайно полезными для функционирования этой системы раннего предупреждения Организации Объединенных Наций оказались бы сообщения представителей на местах и других наблюдателей от таких действующих на местах органов, как УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ, и других межправительственных и неправительственных органов, включая региональные организации, например ОАЕ и ОАГ.

290. Сбор, анализ и представление соответствующей информации позволили бы выявлять проблемы, определить их значимость и масштабы и необходимость принятия некоторых мер. В связи с этим должен быть задействован механизм, предусмотренный для второго этапа, хотя к этому времени, по всей видимости, о данной ситуации уже будет известно достаточно многое, чтобы санкционировать вмешательство представителя или альтернативных механизмов Комиссии. Это означает, что механизмы, задействованные на этапе контроля, информирования и раннего предупреждения, должны в определенной мере дублировать деятельность предложенного представителя, докладчика или рабочей группы. При помощи миссий в те или иные страны представитель или другие альтернативные структуры могли бы также выявлять тенденции, которые могут привести к массовому перемещению населения, и доводить их до сведения международного сообщества.

291. Результаты переговоров представителя с правительством покажут, нужно ли принимать какие-либо меры. На основе имеющейся информации и результатов анализов, осуществленных в рамках первого этапа, или выводов, сделанных в ходе первоначальной поездки в соответствующую страну, представитель может прийти к

заклучению о том, что настоятельно необходимо предпринять какую-либо гуманитарную акцию. Как бы то ни было, представитель может счесть необходимым продолжить переговоры в данной стране.

292. Если ситуация по-прежнему угрожает жизни людей, представитель должен будет задействовать другие органы в рамках системы Организации Объединенных Наций и другие стороны, при необходимости, посредством добрых услуг самого Генерального секретаря. В этом контексте принципы правовой доктрины, и особенно руководящие положения, предусмотренные в кодексе поведения, становятся критерием, который позволяет определить, какие меры требуются в данных обстоятельствах. Как уже указывалось, четкая формулировка этих принципов могла бы сыграть важную превентивную роль. Понимание того, что несоблюдение конкретных норм приведет к определенным последствиям, может явиться эффективным сдерживающим фактором.

C. Заключительные замечания

293. В настоящем исследовании излагаются общие принципы урегулирования серьезной проблемы перемещения в пределах страны с выделением тех факторов, которые вызывают озабоченность Комиссии по правам человека. Если международное сообщество хочет адекватным образом отреагировать на эту глобальную проблему, то предстоит еще сделать очень многое в области норм права и, в частности, механизмов их осуществления. Важно также понять, что проблема перемещения в пределах страны, какой бы острой и актуальной она ни была, представляет собой один из аспектов более глобальной проблемы гражданских войн и практики насилия внутри стран, которая требует тщательного рассмотрения, если мы хотим найти всеобъемлющее и долгосрочное решение. Таким образом, механизмы и процедуры, предусмотренные для повышения уровня защиты перемещенных в пределах страны лиц и оказания им более эффективной помощи, в стратегическом плане должны быть увязаны и скоординированы с другими соответствующими институтами, механизмами и процедурами, направленными на сохранение, поддержание и установление мира.

294. Путем мобилизации и координации на практике действий органов Организации Объединенных Наций в целях обеспечения эффективной защиты и помощи, посредством использования систем контроля и раннего предупреждения для выявления зарождающихся или существующих кризисных ситуаций, связанных с перемещением, на основе процедур, задействованных для сведения существующих международных норм в единый кодекс, декларацию или конвенцию, посредством использования организационных механизмов для обеспечения защиты и оказания помощи, а также посредством дипломатических инициатив, предпринимаемых в соответствующих случаях для предотвращения, смягчения или устранения ситуаций, приводящих к человеческим трагедиям или нарушениям прав человека, в рамках системы Организации Объединенных Наций и в международном сообществе в целом необходимо создать более благоприятные условия для принятия практических решений, предусмотреть институциональные рамки и оперативную сеть, которые должны быть достаточно эффективными для содействия осуществлению прав лиц, перемещенных в пределах страны, и обеспечения соответствия уровня их соблюдения общепризнанным критериям человеческого достоинства.
