



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/50
6 February 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят первая сессия

Пункт 11 d) предварительной повестки дня

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

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, МАССОВЫЙ ИСХОД И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Лица, перемещенные внутри страны

Доклад представителя Генерального секретаря г-на Фрэнсиса М. Денга,
представленный в соответствии с резолюциями 1993/95 и 1994/68
Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Введение	1 - 8
I. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ	9 - 19
II. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ НА МЕСТАХ	20 - 91
A. Краткие постранные характеристики	20 - 45
B. Значение посещений и связанные с ними мероприятия ...	46 - 76
C. Непосещенные страны	77 - 89
D. Возможности посещения стран	90 - 91
III. СБОР ИНФОРМАЦИИ	92 - 104
A. Источники информации	92 - 96
B. Создание информационной системы	97 - 104
IV. ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ	105 - 138
A. Компиляция норм	108 - 115
B. Вопросы определения понятий	116 - 127
C. Другие соответствующие стандарты	128 - 133
D. Разработка правовой основы	134 - 138
V. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	139 - 211
A. Организация Объединенных Наций и другие международные организации	140 - 174
B. Укрепление мероприятий в области сотрудничества	175 - 179
C. Всесторонний подход к вопросам помощи и защиты	180 - 191

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>
D. Возросшая роль органов по правам человека	192 - 197
E. Варианты институциональной реформы	198 - 205
F. Расширение возможностей по мандату	206 - 211
VI. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ	212 - 242
A. Региональные межправительственные инициативы	213 - 227
B. Неправительственные организации	228 - 242
VII. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ	243 - 269
A. Информационные стратегии	244 - 247
B. Превентивные стратегии	248 - 257
C. Устранение коренных причин	258 - 260
D. Стратегии развития	261 - 266
E. Стратегии по вопросам женщин и детей	267
F. Поиск глобальной стратегии	268 - 269
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	270 - 287

Введение

1. По мере того, как вторая фаза осуществления мандата представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, подходит к своему концу, настало время подвести итоги того, что было сделано до сих пор, и определить проблемы, стоящие на пути укрепления международной защиты и помощи внутриперемещенным лицам. Можно с уверенностью сказать, что за последние несколько лет был достигнут значительный прогресс в этой области, хотя предстоит еще много сделать для того, чтобы создать и укрепить нормативные, институциональные и оперативные рамки, необходимые для эффективной системы защиты, оказания помощи и устойчивого развития внутриперемещенных лиц, как отдельных групп, так и полноправных членов сообщества людей. В конечном итоге стоящие на пути проблемы потребуют внедрения крупных новшеств в международную систему, хотя в краткосрочном плане можно указать на целый ряд практических шагов, которые могут быть осуществлены. Эти шаги должны прежде всего быть направлены на укрепление и более эффективное использование действующего права и институциональных возможностей.

2. Со времени своего назначения роль представителя, которая определена в различных резолюциях Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи и которая осуществляется под руководством самого Генерального секретаря, заключается в организации мероприятий, обеспечении связи и отстаивании интересов перемещенных лиц. Что сейчас необходимо, так это укрепить возможности мандата расширять, углублять и консолидировать его концептуальные и оперативные функции с целью оптимизировать его эффективность в деле достижения целей, ради которых он был создан.

3. Можно напомнить, что Комиссия по правам человека на своей сорок восьмой сессии в 1992 году попросила Генерального секретаря назначить представителя для изучения вопросов прав человека, связанных с лицами, перемещенными внутри страны, и что после представления представителем в 1993 году его всеобъемлющего исследования (E/CN.4/1993/35, приложение) Комиссия продлила его мандат еще на два года. Во исполнение самых последних резолюций Комиссии (1994/68) и Генеральной Ассамблеи (48/135) представитель представил доклады сорок восьмой и сорок девятой сессиям Генеральной Ассамблеи (A/48/579 и A/49/538), а также пятидесятой сессии Комиссии по правам человека (E/CN.4/1994/44 и Add.1).

4. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1994/68 приветствовала усилия представителя, направленные на то, чтобы продолжать расширять понимание бедственного положения перемещенных внутри страны лиц, и призвала его посредством диалога с правительствами и всеми заинтересованными межправительственными и неправительственными организациями продолжать изучение потребностей в защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, включая его деятельность по компиляции и анализу существующих правил и норм и анализу коренных причин внутреннего перемещения и по определению превентивных мер и поиску долгосрочных решений с учетом конкретных и с уделением особого внимания нуждам перемещенным внутри страны женщинам и детям.

Комиссия далее просила представителя дать предложения и рекомендации относительно путей и средств обеспечения адекватной и эффективной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны.

5. В настоящем докладе кратко излагаются основные выводы, к которым пришел представитель на протяжении последних трех лет, дается описание проведенных мероприятий, достигнутого прогресса, указываются трудности, с которыми пришлось столкнуться, а также содержатся предварительные выводы по вопросу об обеспечении защиты и помощи внутриперемещенным лицам. В нем описываются посещения представителем девяти стран и мероприятия, которые были осуществлены в связи с этими посещениями, обсуждается вопрос о правовых стандартах, дается анализ соответствующих институциональных механизмов и процедур и рассматривается вопрос о разрабатываемых стратегиях в целях совершенствования оказания помощи и предоставления защиты. И наконец, в нем излагаются основы плана действий, которые необходимо предпринять с целью обеспечения нужд внутриперемещенных лиц, связанных с защитой и помощью.

6. В докладе говорится о работе, опыте и поддержке со стороны большого числа правительств, учреждений и отдельных лиц. Особого упоминания заслуживают Группа по политике в области беженцев и Норвежский совет по делам беженцев, которые проанализировали действующие институциональные механизмы предоставления защиты и оказания помощи перемещенным лицам 1/, а также Американское общество международного права, Институт прав человека им. Людвиг Болтцмана и Группа международного права прав человека, которые осуществили компиляцию и анализ правовых стандартов, относящихся к перемещенным внутри страны лицам, которые в свою очередь создадут основу для разработки свода принципов.

7. По мере того, как мандат приближается к концу своего второго периода, уместно упомянуть, что его осуществление по-прежнему в огромной степени зависит от работы очень ограниченного числа персонала в Центре по правам человека в Женеве и особенно от безупречной работы двух сотрудников, прикрепленных для работы по этому мандату. Особой благодарности также заслуживает г-жа Роберта Коэн, которая в настоящее время является научным сотрудником Программы исследований в области внешней политики Института Брукинкса и которая посвятила значительную часть своих профессиональных знаний и интеллектуальной энергии международным усилиям в интересах внутриперемещенных лиц и являлась одним из основных участников мероприятий, осуществляемых в рамках мандата со времени его установления.

8. К настоящему докладу прилагаются четыре добавления: добавления 1, 2 и 4 содержат описание поездок представителя в Колумбию, Бурунди и Руанду; в добавлении 3 и в документе зала заседаний E/CN.4/1995/CRP.1, который издан в качестве рабочего документа Комиссии, содержатся компиляция и анализы правовых стандартов, относящихся к внутриперемещенным лицам, которые подготовлены тремя упомянутыми выше учреждениями.

г. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ

9. Внутреннее перемещение приобрело характер невиданного кризиса, как по своим масштабам, так и интенсивности. Его основными причинами являются внутренний конфликт, этнические раздоры, насильственное переселение и вопиющие нарушения прав человека. Когда Комиссия впервые в 1992 году занялась этим вопросом, число внутриперемещенных лиц составляло около 24 млн. человек 2/. Полагают, что в настоящее время это число достигло 30 млн., что значительно превосходит число беженцев, которое составляет около 20 млн. человек.

10. Цифра в 30 млн. человек, хотя и не окончательная и требующая дальнейшего уточнения, представляет собой самый точный подсчет, произведенный учреждениями Организации Объединенных Наций, правительствами, неправительственными организациями (НПО) и исследовательскими учреждениями, которые занимаются проблемами этих слоев населения. В действительности точная цифра может быть еще выше, поскольку в некоторых странах, где наблюдаются значительные перемещения, надежные статистические данные отсутствуют. Кроме того, в странах или районах стран, где деятельность Организации Объединенных Наций или других международных учреждений является минимальной или отсутствует вовсе, эти группы населения могут быть скрыты от глаз международного сообщества или забыты им 3/.

11. Хотя упомянутый кризис является глобальным, существуют значительные различия по регионам. Сообщается, что примерно 16 млн. внутриперемещенных лиц находятся в Африке; от 6 до 7 млн. – в Азии и более 5 млн. – в Европе; число перемещенных лиц в Северной и Южной Америке составляет до 3 млн. человек 4/.

12. Кроме того, ожидается, что эти цифры будут возрастать. Согласно данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), примерно один из каждых 130 человек населения всего земного шара общей численностью в 5,5 млрд. человек вынужден в спешном порядке покинуть свои родные места и становиться либо лицом, перемещенным внутри страны, либо за ее пределы 5/. Основной причиной роста числа перемещенных лиц являются конфликты, происходящие в пределах границ государств. Число перемещенных лиц в период после окончания холодной войны значительно превысило число таких лиц во время войн между государствами 6/. Только за два последних года в результате внутренних конфликтов примерно 10 000 человек ежедневно покидают свои дома и либо пересекают границы, либо становятся лицами, перемещенными внутри своих стран 7/.

13. Другим важным фактором, объясняющим высокое число внутриперемещенных лиц, является возрастающее международное участие в деле предотвращения потока беженцев. Все большее нежелание со стороны государств в эпоху после холодной войны допускать в свои страны большое число беженцев или финансировать их пребывание в третьих странах вынуждает огромные массы людей оставаться перемещенными в пределах своих собственных стран, испытывая при этом потребность в международной помощи и защите.

14. Поскольку внутриперемещенные лица в отличие от беженцев остаются под контролем властей своей страны, они зачастую не получают помощи и защиты от международного сообщества. В подавляющем своем большинстве они живут в ужасающих условиях враждебного окружения в своей стране, где доступ их к защите и помощи сдерживается национальным суверенитетом. Более того, хотя все жертвы внутреннего конфликта подвергаются серьезному риску, внутриперемещенные лица зачастую являются более уязвимыми. Они гораздо чаще подвергаются облавам, насильственному переселению, произвольным задержаниям и арестам. Их проще призывать в армию в принудительном порядке и превращать в объект сексуальных насилий. Их гораздо чаще лишают пищи и медицинского обслуживания. Самая высокая степень смертности, когда-либо зарегистрированная в период гуманитарных чрезвычайных положений, наблюдается в ситуациях, связанных с внутриперемещенными лицами. Исследования показывают, что степень смертности среди внутриперемещенных лиц примерно в 60 раз выше степени смертности среди неперемещенных лиц в одной и той же стране 8/. Во многих ситуациях внутреннего перемещения международное присутствие, которое могло бы заниматься серьезными проблемами, стоящими перед изгнанными слоями населения, является незначительным или отсутствует вообще.

15. Отсутствие четкой международной ответственности за внутриперемещенных лиц осложняется характером конфликтов, в которые они зачастую втягиваются. Внутренние конфликты часто характеризуются незначительным соблюдением или несоблюдением вообще норм ведения боевых действий. Как указывается в недавнем исследовании, "враждующие стороны в настоящее время все более стремятся использовать доступ в гуманитарных целях, помощь по спасению человеческих жизней и даже само гражданское население в качестве орудия в их военно-политической борьбе" 9/. Кроме того, в тех случаях, когда в таких конфликтах присутствуют расовые, этнические или религиозные компоненты, часто существует серьезный раскол между контролирующей властью, будь это правительство или же силы оппозиции, и пострадавшим гражданским населением. В результате этого население зачастую находится в вакууме ответственности, который обычно связывается с суверенитетом. Учитывая масштабы человеческих страданий, международное сообщество часто призывает выступить вперед и заняться решением гуманитарных проблем, возникших в отсутствие ответственности государств.

16. В последние годы все большее число учреждений Организации Объединенных Наций, гуманитарных организаций и неправительственных групп расширяют сферы своей деятельности, с тем чтобы удовлетворить потребности внутриперемещенных лиц. В частности, Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) и такие гуманитарные организации, как Международный комитет Красного Креста (МККК), значительно расширили свое участие в решении проблем внутриперемещенных слоев населения. Другие учреждения, такие, как ЮНИСЕФ, Мировая продовольственная программа (МПП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Международная организация миграции (МОМ), также стали более активными в этой области, а Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ) предпринял шаги по укреплению координации, в частности через

Межучрежденческую целевую группу по проблемам внутриперемещенных лиц. Эти мероприятия по укреплению сотрудничества зачастую значительно расширяют помощь и защиту внутриперемещенным лицам. Вместе с тем международные усилия в большинстве своем носят временный характер и часто не доходят до огромного числа внутриперемещенных лиц, находящихся под угрозой.

17. Необходимо подчеркнуть, что удовлетворение нужд внутриперемещенных лиц касается как предоставления материальной помощи нуждающимся, так и обеспечения их защиты и уважения их основных прав человека. В настоящее время международные усилия в большей степени сосредоточиваются на оказании помощи, чем на обеспечении защиты. Одной из основных причин назначения представителя Генерального секретаря явилось "отсутствие в рамках системы Организации Объединенных Наций координационного центра" 10/, который привлекал бы внимание к необходимости укрепления защиты и расширения помощи внутриперемещенным лицам и занимался бы правами человека и гуманитарными аспектами, связанными с этой проблемой.

18. Пост представителя Генерального секретаря является единственным механизмом внутри системы Организации Объединенных Наций, конкретно уполномоченным заниматься проблемой внутреннего перемещения и уделять основное внимание как вопросам защиты, так и помощи. Возможности представителя, однако, являются крайне ограниченными. Мандат не имеет оперативных полномочий, лишен прямого финансирования и располагает очень ограниченным персоналом в Центре по правам человека в Женеве. Учитывая сложности и масштабы проблемы, мандат едва ли может добиться более чем ограниченных результатов. Представитель Генерального секретаря неоднократно указывал в своих докладах Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблее на несоответствие между поставленными целями и возможностями мандата.

19. Хотя многое сделано, с тем чтобы расширить осознание этой проблемы, особенно в Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблее, а также среди гуманитарных учреждений и неправительственных организаций, проблемы, стоящие перед мандатом в области внутреннего перемещения, касаются самых различных видов деятельности в области прав человека и в гуманитарных областях как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Именно в силу своего характера мандат должен охватывать миллионы людей, потребности которых в защите и помощи являются огромными, насущными и не терпящими отлагательств, для удовлетворения которых нормативные принципы и механизмы осуществления являются далеко неадекватными и нуждаются в развитии и повышении их эффективности. Если международное сообщество действительно собирается сознательно отреагировать на то, что повсеместно признается как одна из наиболее монументальных проблем нашего времени, тогда ему придется разработать соответствующие стандарты и механизмы в целях предоставления соответствующей защиты и помощи внутриперемещенным лицам.

II. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ НА МЕСТАХ

А. Краткие постранные характеристики

20. Один из основных компонентов мандата состоит в личном посещении стран, испытывающих серьезные проблемы внутреннего переселения, с целью на месте ознакомиться с условиями, в которых проживают внутриперемещенные лица. Такие посещения преследуют различные цели: сосредоточить основное внимание на условиях в конкретной стране и выявить, что требуется сделать правительству и международному сообществу по решению возникших проблем; накопить опыт, который может быть полезным для углубления понимания проблем, лежащих в основе внутреннего перемещения; подготовить доклады по результатам поездок на места, которые будут представлять собой источник информации о различных аспектах внутреннего перемещения и которые могут быть использованы при разработке стандартов и стратегий, необходимых для решения этой проблемы.

21. После своего назначения в 1992 году представитель посетил бывшую Югославию, Российскую Федерацию, Сомали, Судан и Сальвадор, о чем он сообщил в своем всеобъемлющем исследовании. После продления его мандата в 1993 году представитель посетил Шри-Ланку (ноябрь 1993 года), Колумбию (июнь 1994 года), Бурунди (сентябрь 1994 года) и Руанду (декабрь 1994 года) и по результатам этих посещений подготовил краткие постранные характеристики (E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 и 4).

22. В указанных докладах дается общий обзор кризиса внутреннего перемещения с особым упором на содержание и причины этой проблемы; содержится анализ связанных с нею гуманитарных вопросов и вопросов прав человека и содержатся предложения о том, какие шаги могли бы быть предприняты правительствами и международным сообществом в целях улучшения положения. В настоящей части доклада дается краткое изложение основных выводов, сделанных в ходе этих поездок, особенно поездок, совершенных после продления мандата в 1993 году.

Проявления проблемы

23. Внутреннее перемещение проявляется в разных странах по-разному. В ряде посещенных стран, например в Сомали, Судане, Шри-Ланке, бывшей Югославии и Руанде, перемещенные наблюдаются как легко различимые огромные скопления людей в лагерях, которые покинули свои дома и оказались целиком оторванными от своей природной материальной базы, в результате чего они полностью зависят от гуманитарной помощи и сомнительной защиты со стороны контролирующих властей. В Сальвадоре, с другой стороны, внутриперемещенными лицами, после заключения мирного соглашения, являются в основном деревенские жители, которые ассимилированы в сельских районах, но которые лишены земли и основных услуг и проживают в условиях непрочной безопасности. В Колумбии, где перемещенные лица составляют от 1 до 3% всего населения, они обрели

себе безопасность, смешавшись с местным населением с целью избежать явного распознавания; поскольку, однако, общины, в которые они влились, являются такими же бедными и недостаточно защищенными, их бедственное положение мало чем отличается от бедственного положения общин, в которых они проживают. В какой-то мере в Бурунди, где перемещенные лица составляют до 10% населения, эти различные формы внутреннего переселения слились воедино: "перемещенные", находящиеся в лагерях под защитой армии, представляют собой типичную форму перемещения, которую можно наблюдать во многих странах, тогда как "лица, разбросанные по стране", которые осели в сельских районах с целью укрыться от сил безопасности, в какой-то степени сравнимы с перемещенными лицами Сальвадора и Колумбии; однако, в отличие от последних, они не исчезают в сельских общинах, а разбредаются по холмам, болотам или долинам, вдали от дорог.

24. Различные проявления внутреннего перемещения имеют последствия для решений этой проблемы. В тех случаях, когда внутриперемещенные лица находятся, например, в лагерях или поселениях, им может быть оказана помощь как таковым. Однако, когда они интегрированы в общины, помощь лучше организовывать на общинной основе, направляя ее всему пострадавшему населению без различия в отношении категорий. Когда же внутриперемещенные лица разбрелись по стране и находятся в укрытии, доступ к ним и обеспечение им защиты может быть делом особенно трудным.

Причины

25. Во всех посещенных странах основной причиной перемещения является насилие в условиях внутренних конфликтов. Эти конфликты, однако, имеют различные проявления в указанных странах. Например, в Шри-Ланке гражданская война и межобщинное насилие, которые наблюдаются на протяжении последних десяти лет, являются основными причинами перемещения людей внутри страны и за ее пределы. В Колумбии партизанская война и борьба армии с повстанцами наряду с насилием, связанным с наркотиками и уголовными преступлениями, являются основными причинами нарушений прав человека и перемещения. В Бурунди массовые побоища на этнической почве каждые несколько лет вызывают широко распространенные перемещения. В Руанде неоднократные побоища и угнетение меньшинства тутси являлись в прошлом основными причинами широко распространенного перемещения внутри страны и за ее пределы; сегодня гражданская война привела к массовому перемещению также и этнического большинства.

26. Исторические, политические и социально-экономические факторы, лежащие в основе этой проблемы, как объясняют, так и определяют характер конфликтов в каждой стране. Зачастую они связаны с различиями между группами по ярко выраженным этническим, религиозным, экономическим или политическим признакам. В Шри-Ланке группы разделены по этническим, языковым и религиозным признакам, которые определяют устремления и интересы каждой группы в отношении власти и владения землей. В Колумбии эти признаки проявляются гораздо менее отчетливо, поскольку различия определяются главным образом экономическими и политическими факторами групп,

представляющих различные интересы (а именно, партизаны, полувоенные группировки, торговцы наркотиками, вооруженные силы), а также борьбой за власть и контроль над природными ресурсами. В Бурунди две основные группы разделены по этническому признаку, причем меньшинство находится у власти, а большинство представляет собой нищее и бесправное население. В Руанде, где две главные группы также разделены по этническому признаку, большинству до недавнего времени принадлежала власть, а меньшинство находилось в неблагоприятном положении; сейчас ситуация стала противоположной, и меньшинству принадлежит контроль в стране.

27. Региональные параметры, такие, как исторические и политические связи с соседними странами, часто влияют на положение в той или иной стране. Примерами тому является участие Индии во внутреннем вооруженном конфликте в Шри-Ланке, ее роль как страны-убежища и процесс репатриации, который происходил во время посещения страны представителем. Такими факторами также являются исторически сложившееся влияние политической ситуации в Руанде на положение в Бурунди, а также большое число руандийских беженцев, находящихся на бурундийской земле. Такой же является роль Уганды – страны, которая предоставила убежище сотням руандийских беженцев, многие из которых были призваны в ее армию и позднее создали Патриотический фронт Руанды, который вторгся в Руанду. Заир, в котором в настоящее время находятся беженцы из бывшей руандийской армии, также оказывает влияние на положение в Руанде.

Вопросы предоставления защиты и помощи

28. В посещенных странах внутриперемещенные лица в целом остро нуждались в защите и помощи и страдали в результате нарушений прав человека. Повсеместно наблюдалась нехватка подходящего жилья и первичной медицинской помощи, отсутствие консультативных услуг и приносящей доход работы для перемещенных лиц. В Колумбии перемещенных считали и к ним относились как к маргинальной группе населения, что зачастую создавало угрозу их жизни и благосостоянию; время от времени за ними охотились их преследователи даже после того, как они возвращались в свои дома. В Бурунди многие перемещенные хуту проводили недели, прячась в болотах, с тем чтобы их не нашли и не убили служащие армии, в которой доминирующее положение занимают тутси, в то время как перемещенные тутси, находящиеся под защитой этой армии, часто не имели возможности вернуться в свои дома. В Шри-Ланке внутриперемещенные чаще, чем другие лица, подвергались обыскам на пропускных пунктах и являлись объектом поисковых операций на кордонах, и во время посещения этой страны они находились под угрозой репатриации в районы, в которых существовало опасное положение. Вызывало также тревогу положение перемещенного коренного народа, в частности в Колумбии и в меньшей степени в Шри-Ланке. Во всех случаях подавляющее число составляли женщины, являющиеся главой семьи и нуждающиеся в специальной защите.

Нужды женщин и детей

29. Следует подчеркнуть, что в подавляющем числе случаев большинство перемещенных лиц составляют женщины и находящиеся на их иждивении дети. Несмотря на это, с женщинами, как правило, реже консультируются, чем с мужчинами, и они не всегда включаются в число лиц при распределении материальной помощи, что может иметь серьезные последствия для получения ими соответствующей помощи в чрезвычайных обстоятельствах. В одном лагере в Бурунди, например, где из нескольких тысяч перемещенных лиц находилось всего лишь 25 мужчин, на просьбу представителя обсудить с рядом представителей проблемы их жизни в лагере откликнулись только мужчины.

30. Женщины, перемещенные внутри страны, также сталкиваются с серьезными проблемами безопасности. Многие подвергаются сексуальному насилию, получают психологические и физические травмы. Некоторые являлись очевидцами убийств и жестокостей и потеряли ближайших членов своих семей 11/. Представитель, например, узнал, что перемещенные тамилки в Шри-Ланке подвергались изнасилованию до их перемещения и что женщины-мусульманки в бывшей Югославии постоянно подвергались сексуальному насилию, – положение, которое документально подтверждено в докладах Организации Объединенных Наций.

31. Многие внутриперемещенные женщины стали единственными кормильцами своих семей, поскольку их мужья погибли в гражданских войнах или были призваны в армии сопротивления, стали инвалидами или исчезли. Вместе с тем действенные экономические решения проблем женщин, являющихся главой семьи, зачастую осложняются по причине ограниченных ресурсов и возможностей и в результате дискриминационной практики. В некоторых странах женщины не могут наследовать землю ни от своих мужей, ни от своих родителей. Такое положение наблюдается, например, в Бурунди и Руанде. Женщины, которые происходят от коренных народов или от конкретных этнических групп, также подвергаются дискриминации, которая препятствует их усилиям самостоятельно обеспечивать жизнь семьи. Такая картина наблюдается в Колумбии в отношении женщин, относящихся к коренному народу.

32. Перемещение имеет также серьезные негативные последствия для детей и их развития. Первыми от нехватки жилья, отсутствия отопления, надлежащей пищи и медицинского обслуживания страдают дети. В Бурунди особенно дети страдают от хронического недоедания, малярии, инфекции дыхательных путей, диареи и дизентерии. Многие дети разделены со своими семьями или потеряли своих родителей. В некоторых случаях их родители умерли от СПИДа. Имеются данные, свидетельствующие о том, что в Руанде, Бурунди и Заире находится 200 000 детей без присмотра. Многие вырастают в атмосфере мести, и в большинстве случаев имеются очень ограниченные возможности получить образование.

33. Перемещенные дети в различных странах становятся также жертвой насильственного призыва в армию, где они должны принимать участие в убийствах, нанесении увечий или изнасиловании мирных жителей; такие сообщения поступали из Судана, Мозамбика и Либерии 12/. Проблемы, с которыми они сталкиваются, являются колоссальными, особенно если они выросли в отрыве от своих семей, без родительского присмотра и являлись комбатантами большую часть своей жизни.

Различие в обращении с перемещенными лицами и беженцами

34. Хронической проблемой является различие в обращении, которому подвергаются беженцы, с одной стороны, и внутриперемещенные лица, с другой стороны, т.е. лица, которым в целом оказывается помощь и защита со стороны международного учреждения, и теми, за которых ни одно международное учреждение не несет конкретной ответственности. Такая картина, в частности, наблюдается в Бурунди, где уровень международного участия в интересах руандийских беженцев гораздо выше, чем уровень такого участия в интересах внутриперемещенных лиц. В плане поставок продовольствия, медицинского обслуживания, санитарии, строительных материалов для жилья, организации и структуры лагерей, а также в плане безопасности созданные лагеря для внутриперемещенных лиц намного уступают лагерям для беженцев. Это различие также бросалось в глаза во время посещения представителем Шри-Ланки.

35. Различие в обращении между разными категориями в равной степени нуждающихся лиц может привести к самым разнообразным негативным последствиям. Оно может продлить страдания внутриперемещенных лиц, вызвать конфликт с теми, кто в большей мере пользуется международным вниманием, и поставить под угрозу усилия, направленные на национальное примирение и развитие. В Бурунди, например, некоторые перемещенные лица жаловались на то, что международные учреждения "проводят дискриминацию" в отношении их и оказывают помощь возвращенцам, а не им - жертвам. Различие в обращении, несомненно, может создать угрозу безопасности беженцам и возвращенцам, которые также нуждаются в продовольствии, жилище и медицинском обслуживании.

Присутствие международного сообщества

36. Поскольку ни одно учреждение конкретно не уполномочено заниматься нуждами внутриперемещенных лиц, эти их нужды часто удовлетворяются неравномерно. В Шри-Ланке, например, УВКБ следит за нуждами большого числа внутриперемещенных лиц, а также возвращающихся беженцев на севере с помощью своих "открытых центров чрезвычайной помощи", которые оказались эффективным средством в деле обеспечения помощи и защиты внутриперемещенным лицам. В Колумбии, с другой стороны, уровень материальной помощи и защиты прав человека со стороны международного сообщества является довольно низким. То же самое можно сказать и о Бурунди, где правительство подчеркнуло важность участия международного сообщества как в оказании помощи, так и в обеспечении защиты внутриперемещенным лицам и возвращенцам. Даже в тех ситуациях, в которых международное сообщество осуществляет широкомасштабные гуманитарные

операции, внимание, которое уделяется в этих операциях внутриперемещенным лицам, является, вероятно, неоправданно малым. Обеспечение защиты, по-видимому, не представляет собой приоритетную область внимания ни одного из международных учреждений, занимающихся проблемами перемещенных лиц.

37. Гуманитарные мероприятия в ситуациях внутреннего перемещения зачастую обставляются различного рода ограничениями, что в некоторых случаях объясняет нежелание институциональных учреждений принимать в них участие. Помимо требования получения согласия со стороны правительства, такие ограничения включают в себя: отказ правительства признать проблему; бюрократические и административные процедуры, которые создают помехи гуманитарным усилиям; опасную обстановку; отсутствие опыта работы с жертвами вооруженных конфликтов; ограниченные ресурсы; и тот факт, что перемещенные лица в ряде ситуаций не признают себя таковыми, а проживают втайне в различных общинах. Еще одна трудность международного сообщества, связанная с вовлечением в ситуации внутреннего конфликта, состоит в том, чтобы оставаться нейтральным и беспристрастным. В гуще войны и этнического противоборства учреждения Организации Объединенных Наций сталкиваются с трудностями, связанными с сохранением полностью нейтрального и беспристрастного лица.

Отношения с правительствами

38. Сталкиваясь с самыми различными ситуациями внутреннего перемещения, важно понять проблемы внутреннего перемещения в их национальном контексте, препятствия, стоящие на пути обеспечения надлежащей защиты и помощи, и определения того, что необходимо сделать правительству и международному сообществу в целях исправления положения. Наиболее эффективно этого можно достичь, действуя в духе сотрудничества с правительствами через признание того факта, что лица, перемещенные внутри страны, подпадают под действие юрисдикции государства и на них поэтому распространяется суверенитет этих государств, однако суверенитет государств предполагает определенную ответственность государства по отношению к лицам, находящимся под его юрисдикцией. Если в период кризиса внутреннего перемещения правительства не в состоянии выполнять свою ответственность по обеспечению своих граждан надлежащей защитой и предоставлению им помощи, ожидается, что эти государства обратятся с просьбой об оказании или, по крайней мере, согласятся получить международную помощь в дополнение к их собственным усилиям. В тех случаях, когда правительства или контролирующие власти не в состоянии или не желают осуществлять свои обязанности и отказываются от международной помощи, международное сообщество должно выразить в этой связи свое беспокойство и заполнить вакуум, созданный по причине невыполнения правительством своих обязанностей.

Районы, находящиеся под контролем повстанцев

39. В ситуациях, когда внутриперемещенные лица находятся в районах, контролируемых повстанцами, возникают особые проблемы. В некоторых из таких ситуаций по причине происходящего конфликта доступ к ним становится ограниченным или совсем

невозможным. Такая ситуация возникла, например, на полуострове Джаффа в Шри-Ланке. Доступ может оказаться ограниченным также из-за опасений со стороны правительства, что такой доступ может подразумевать признание повстанческих сил. С другой стороны, гуманитарные учреждения, такие, как ЮНИСЕФ, УВКБ и МККК, смогли установить диалог с правительствами и неправительственными участниками конфликта в различных странах с целью проведения переговоров о доступе к лицам, находящимся по обе стороны конфликта 13/. Неправительственным организациям также удается осуществлять свою деятельность в тылу повстанческих сил, а в последние годы они начали вести наблюдение за выполнением неправительственными участниками норм международного гуманитарного права и стандартов прав человека. Некоторые правительства действительно привлекают внимание к тому факту, что зачастую повстанческие силы несут ответственность за нарушение норм гуманитарного права, и поэтому они должны за это отвечать.

40. В ходе осуществления наблюдения за условиями, в которых находятся внутриперемещенные лица, исполнители мандата использовали возможности, созданные гуманитарными организациями, и получали от них и от НПО информацию относительно обращения с внутриперемещенными лицами в районах, находящихся под контролем неправительственных участников. В докладе по Шри-Ланке содержался призыв к повстанческим силам соблюдать принципы гуманитарного права, прекратить нарушения прав человека и позволить лицам в районах, находящихся под их контролем, покинуть эти районы. В указанном докладе также содержался призыв предпринять международные усилия в целях достижения решения проблемы путем переговоров с участием как правительства, так и повстанческих сил.

41. Незаменимым компонентом мандата следует признать необходимость установления прямых контактов с властями повстанческих сил в чрезвычайных обстоятельствах, требующих принятия соответствующих гуманитарных мер. Кроме того, поскольку обеспечение мира представляет собой окончательное решение проблемы перемещения, совершенно ясно, что в мандате должно содержаться полномочие доводить этот призыв до сведения сторон; по этой причине контакты с обеими сторонами конфликта могут являться практическим императивом.

Рекомендации относительно действий в конкретных ситуациях

42. Подробные рекомендации правительствам и международному сообществу относительно улучшения положения внутриперемещенных лиц в конкретных странах содержатся в отдельных кратких постранных характеристиках, подготовленных после поездок на места. Вместе с этим представляется целесообразным дать ниже краткое резюме этих рекомендаций.

а) В докладе о посещении Судана рекомендуется, чтобы перемещенным лицам, находящимся в лагерях за пределами столицы, был предоставлен выбор – либо возвращаться в районы их происхождения, либо в поселения, расположенные ближе всего к их родным местам, и обеспечить им защиту и помощь, которые требуются для

налаживания нормальной, рассчитанной на свои силы, сельской жизни. Если они решат не возвращаться, им следует помочь свободно перебраться в любой район страны, включая городские центры, оказать необходимую помощь для интеграции и проживания в качестве обычных граждан. В докладе также содержится конкретная рекомендация относительно улучшения поставок требуемой чрезвычайной помощи в определенные районы, которые посетил представитель, и относительно путей сотрудничества международного сообщества с правительством в деле оказания помощи пострадавшему населению;

b) в случае со Шри-Ланкой в докладе основное внимание уделяется вопросам укрепления безопасности и гарантий безопасности до возвращения внутриперемещенных лиц в их родные края; содержится рекомендация относительно улучшения жилищных и санитарных условий, активизации усилий по нахождению пропавших без вести или исчезнувших лиц, относительно более энергичных усилий в целях поиска мирного разрешения конфликта, а также относительно мер по борьбе с дискриминационной практикой по причине этнического происхождения, религии и языка;

c) в силу постоянно меняющегося характера перемещения в Колумбии в докладе по этой стране основное внимание уделяется необходимости установления более ясного определения понятия "внутриперемещенные лица", которое могло бы использоваться как самими властями, так и НПО в будущей работе, направленной на "деполитизацию" вопроса перемещения, на укрепление защиты права на землю и собственность, более строгое соблюдение норм гуманитарного права, и в частности положений, которые запрещают перемещение и защищают право на жизнь и физическую неприкосновенность, а также для установления более тесного сотрудничества между властями и НПО в деле предоставления помощи и обеспечения защиты перемещенным лицам;

d) в докладе по Бурунди привлекается внимание к резкому различию между обращением с беженцами и обращением с внутриперемещенными лицами, содержится призыв наладить специальное обслуживание внутриперемещенных лиц в районах, которые посетил представитель, и в частности организовать покрытие хижин полиэтиленовой пленкой, поставку медикаментов, а также подготовку специалистов по вопросам организации лагерей, вопросам прав человека и укрепления мира; улучшить координацию между международными операциями в стране в гуманитарной и политической области и в области прав человека и усовершенствовать региональные всесторонние подходы. Гуманитарные учреждения и учреждения по правам человека предложили также, чтобы представитель имел своего делегата в стране, который отстаивал бы интересы перемещенных лиц;

e) в ходе бесед с руандийскими властями была подчеркнута важность обеспечения безопасности и физической неприкосновенности гражданских лиц в лагерях и безопасности лиц, которые желали вернуться домой, не только в течение периода их возвращения домой, но и после. Проводимая правительством политика ликвидации лагерей не только в целях нормализации условий в стране, но также в целях раскрытия преступных элементов,

скрывавшихся в этих лагерях, сделала особенно неотложным установление с ним конструктивного диалога. С целью обеспечить надлежащую защиту и предоставление помощи внутриперемещенным лицам оказалось особенно необходимым установление тесного сотрудничества между правительством и Организацией Объединенных Наций, и в частности между МООНПР и местными сотрудниками по вопросам прав человека. Подчеркивалась также важность соблюдения прав человека и гуманитарных стандартов в качестве основы сотрудничества между правительством и международным сообществом.

43. Во исполнение просьбы Комиссии о том, чтобы представитель уделял особое внимание вопросам обеспечения защиты и оказания помощи женщинам и детям, были представлены соответствующие рекомендации правительствам и международному сообществу в целом, касающиеся конкретных нужд женщин и детей. К правительствам был обращен настоятельный призыв ратифицировать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию о правах ребенка. Также было подчеркнуто значение эффективного наблюдения органами Организации Объединенных Наций и НПО за выполнением положений указанных договоров. Вкратце рекомендации представителя можно изложить следующим образом:

а) в районах, где присутствуют международные учреждения и НПО, следует предпринять все усилия по организации наблюдения за положением женщин, документировать нарушения, совершаемые в отношении их и устанавливать контакты с соответствующими властями в целях принятия мер в интересах женщин. Предлагалось также принять практические меры по укреплению физической неприкосновенности женщин и предотвращению дальнейших нарушений в отношении их. Кроме того, рекомендовалось создать консультативные службы наподобие тех, которые были созданы для бывшей Югославии, где женщины становятся жертвами сексуального насилия;

б) разработанные УВКБ руководящие принципы защиты беженцев-женщин и его руководящие принципы защиты беженцев-детей особенно применимы к нуждам, связанным с защитой этих уязвимых категорий лиц. Эти принципы следует широко пропагандировать среди учреждений, осуществляющих деятельность в связи с перемещенными женщинами и детьми, и следует предпринимать усилия в целях осуществления их положений. В руководящих принципах защиты беженцев-женщин указаны конкретные проблемы, связанные с защитой женщин, и определены практические шаги по укреплению их физической и юридической безопасности. В них также увязывается предоставление помощи с обеспечением защиты и ясно указывается, что от того, как построены лагеря и на какое расстояние от лагеря могут удаляться женщины, собирая дрова, прямо зависит их физическая неприкосновенность. В принципах также излагаются конкретные шаги, которые могут быть приняты в целях повышения физической безопасности;

с) следует увеличить представительство перемещенных женщин в администрации лагерей и расширить их участие в принятии решений, поскольку последствия такого неучастия для их благосостояния могут быть серьезными. Хорошо известно, например,

что установленные без консультации с женщинами и без их участия системы распределения

продовольствия и поставок могут привести к тому, что женщины и их дети будут получать меньше, чем они должны, или вынуждены будут оказывать сексуальные услуги в целях получения продовольствия и поставок. Справедливое распределение продовольствия и поставок должно являться первоочередной задачей учреждений, осуществляющих деятельность в интересах перемещенных лиц;

d) неоднократно высказывалось особое беспокойство в связи с положением вдов и женщин, являющихся главой семьи, из числа перемещенных лиц. Положительные результаты приносит привлечение групп местных женщин к работе с женщинами, перемещенными внутри страны. Поскольку женщины, перемещенные внутри страны, зачастую не в состоянии материально себя обеспечить, они нуждаются в специальной подготовке и в работе, приносящей доход. По мнению ЮНИФЕМ, даже в ситуациях конфликта, когда отсутствуют условия для организации традиционных программ профессиональной подготовки, вполне возможно организовать деятельность, приносящую доход, и обучение женщин, перемещенных внутри страны 14/. Учреждения по развитию и международные финансовые учреждения должны расширить свою поддержку осуществлению проектов, приносящих доход, с тем чтобы большое число перемещенных женщин, особенно женщин, являющихся главой семьи, могли от иждивенчества перейти к самообеспечению;

e) следует также заняться вопросами юридических различий между обращением с женщинами и обращением с мужчинами и отсутствием мер, которые обеспечивали бы справедливое обращение, с тем чтобы женщины, и особенно перемещенные женщины, являющиеся главой семьи, могли сами материально себя обеспечивать. В некоторых странах необходимо принять законодательные меры по улучшению положения женщин, в том что касается прав собственности и наследования;

f) что касается детей, представляется особенно важным, чтобы гуманитарные учреждения уделяли первоочередное внимание вопросам оказания помощи оставшимся в одиночестве детям в поисках членов их семей и воссоединения с ними. В Бурунди УВКБ вместе с ЮНИСЕФ осуществляет программу приемных семей для оставшихся в одиночестве детей. За такими инициативами следует более пристально следить в целях разработки дополнительных средств защиты интересов женщин и детей.

44. В резолюции 1994/69 Комиссии содержалось предложение относительно осуществления конкретных проектов в различных странах в рамках программы консультативного обслуживания. Например, в докладах по Колумбии (Add.1, пункт 130) и Бурунди (Add.2, пункт 108) предлагалось осуществить проекты обучения гражданских и военных властей вопросам прав человека и определения нужд в области прав человека.

45. Расширение возможностей правительств справиться с проблемой внутреннего перемещения может явиться важным шагом в поиске решений этой проблемы в ряде случаев. Было отмечено, что в тех случаях, когда имеются местные или национальные каналы связи между правительственными учреждениями и эффективные каналы между

правительством и международными учреждениями и НПО, появляются гораздо большие возможности для координированных действий, направленных на решение этой проблемы. Например, как в Шри-Ланке, так и в Колумбии такие каналы связи существуют. Вместе с тем они нуждаются в укреплении. Представляется важным, чтобы учреждения Организации Объединенных Наций по развитию и оказанию чрезвычайной помощи уделяли пристальное внимание оказанию правительствам помощи в деле расширения таких возможностей.

В. Значение посещений и связанные с ними мероприятия

46. Важность поездок на места невозможно переоценить. Обнадуживает то, что правительства с готовностью откликаются на просьбы относительно поездок на места и в целом приветствуют доклады об этих поездках как конструктивный вклад в дело понимания кризиса в их странах и установления надлежащего сотрудничества. Сам факт посещения привлекает внимание не только правительства, но также и других слоев общества и вызывает оживленный разговор в обществе, который стимулирует принятие в стране инициатив по решению проблемы. Обследование, проведенное Норвежским советом по делам беженцев (см. пункт 6), показало, что поездки представителя углубили понимание внутренних проблем посещенных стран и помогли правительствам, НПО и учреждениям по оказанию чрезвычайной помощи в поиске решений этих проблем. Работники на местах пришли к выводу о том, что диалог между властями и представителем помогал "открывать двери": он демонстрировал собой подлинное международное сотрудничество в обеспечении защиты и помощи внутриперемещенным лицам, поощрял власти взглянуть на проблему гораздо серьезнее и в конечном итоге помогал организациям повысить эффективность своей работы. Согласно НПО как в Шри-Ланке, так и в Колумбии поездки представителя в эти две страны активизировали обсуждение проблемы, стимулировали НПО продолжать сотрудничать между собой и с Организацией Объединенных Наций и донорами, а также инициировали осуществление региональных инициатив и проектов.

47. Особо следует отметить что эти поездки предоставили возможность обсудить конкретные проблемы с правительствами и международными организациями и достичь соглашений, которые могут привести к действительному улучшению положения. Во время поездки в Шри-Ланку, например, правительство подтвердило свое обязательство оказывать продовольственную помощь и организовать начальное образование для всех перемещенных лиц, независимо от их этнического происхождения. Правительство Колумбии стало уделять основное внимание вопросам улучшения положения прав человека и укрепления своего сотрудничества с НПО. Правительство Руанды, хотя и по-прежнему твердо в своей решимости проводить политику закрытия лагерей внутриперемещенных лиц, тем не менее продолжает заверять в том, что оно не намерено использовать силу и другие формы принуждения и что в этом отношении оно будет сотрудничать с Организацией Объединенных Наций.

48. Вместе с тем не существует установленных процедур или механизмов наблюдения за положением в посещенных странах и нет уверенности в том, что выполняются все пункты, по которым достигнута договоренность; не имеется также ресурсов для проведения мероприятий в связи с такими посещениями. Многого еще предстоит сделать как в плане выделения ресурсов для осуществления последующих мероприятий, так и в плане координации с учреждениями на местах деятельности по представлению информации о последующих мероприятиях, которые осуществляются в районах их деятельности. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1994/68 подчеркнула важность последующих мероприятий, а учреждения Организации Объединенных Наций заявили о своей решимости сотрудничать с представителем в этом отношении. Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций, например, недавно попросил резидентов-представителей/президентов-координаторов на местах присылать представителю информацию о положении внутриперемещенных лиц в странах их пребывания и сведения о том, каким образом осуществляются предложения об улучшении оказания помощи и защиты внутриперемещенным лицам в странах, которые он посетил. Такой вид деятельности могли бы осуществлять и другие учреждения. Межучрежденческая целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц, председательство в которой осуществляет Департамент по гуманитарным вопросам, могла бы также играть определенную роль в наблюдении за тем, как улучшаются условия внутриперемещенных лиц в конкретных странах, и сообщать представителю о событиях в таких странах. Подобным образом могли бы поступать и НПО 15/.

49. Уже осуществленные инициативы хотя и носят ограниченный характер, указывают на потенциальные возможности того, что можно было бы сделать. Сюда относится информация о последующих мероприятиях в трех посещенных странах – Колумбии, Шри-Ланке и Судане. Помимо информации, получаемой от правительств этих стран в ответ на специальный запрос представителя, в докладах специальных докладчиков по странам, которые ранее посетил представитель, содержится подробная информация о внутриперемещенных лицах, которая имеет отношение к последующим мероприятиям, связанным с осуществлением мандата. В число этих стран входит Судан и бывшая Югославия.

50. Что касается Колумбии, 22 августа 1994 года представитель в срочном порядке обратился к колумбийскому правительству с просьбой обеспечить защиту семьям в провинции Сантандер, которым грозит неминуемое переселение, но, поскольку никакого ответа от правительства не поступило, в данный момент ничего по этому вопросу добавить нельзя.

Шри-Ланка

51. 29 августа 1994 года представитель направил правительству Шри-Ланки письмо, в котором просил представить информацию о развитии событий, связанных с положением внутриперемещенных лиц, которые произошли со времени его посещения страны в ноябре 1993 года (см. E/CN.4/1994/44/Add.1). В письме от 3 января 1995 года

правительство страны информировало представителя о последних инициативных мероприятиях, проведенных властями в связи с положением внутриперемещенных лиц. Эта переписка с правительством Шри-Ланки свидетельствует о желании правительства не только обмениваться с представителем информацией, но также осуществлять меры, направленные на улучшение положения внутриперемещенных лиц.

52. Кроме того, от президента-координатора и УВКБ также поступили подробные сообщения о мерах, осуществленных в Шри-Ланке со времени посещения страны представителем.

53. В ходе посещения Шри-Ланки в ноябре 1993 года выяснилось, что в отсутствие мира перемещение людей будет продолжаться, в результате чего по-прежнему будет ощущаться острая необходимость в получении от правительства продовольственной помощи. Кроме того, необходимо будет улучшить жилищные и санитарные условия, поставить в качестве первоочередной задачи осуществление проектов, приносящих доход, с тем чтобы дополнить правительственную помощь. Правительство сообщило, что оно продолжает оказывать продовольственную помощь перемещенным лицам, а также тем, кто добровольно вернулся в свои родные края, в течение шестимесячного периода, что оно предприняло шаги по улучшению жилищных и санитарных условий для перемещенных лиц и увеличило финансирование перестройки жилых помещений. Официальные лица Организации Объединенных Наций сообщили о том, что рассматривается вопрос об осуществлении экспериментального проекта в районе Тринкомали, где вместо продовольственных пайков перемещенным лицам будут выдаваться деньги наличными. Они также сообщили, что со времени его поездки отмечалось значительное увеличение ресурсов на цели оказания помощи внутриперемещенным лицам, которые поступают из различных источников, и что, несмотря на возросшее внимание правительства к проектам, приносящим доход, их число остается незначительным.

54. В первоначальном докладе о посещении страны содержалась рекомендация об активизации усилий по розыску тысяч людей, которые исчезли на протяжении последних десяти лет в ходе этнического и политического вооруженного конфликта, в частности, по той причине, что безопасность семьи может зависеть от судьбы пропавших лиц. В последующей корреспонденции правительство сообщило, что оно приняло в ноябре 1994 года специальный законодательный акт, который упразднил трудности, существующие в настоящее время в вопросах наследования и брака для семей пропавших лиц, а также тех лиц, которых считают погибшими. Сообщалось также, что оно назначило три президентских комиссии, каждую для работы в определенном районе страны, которым будет поручено расследовать судьбы лиц, которые были недобровольно переселены или исчезли начиная с 1 января 1988 года.

55. В первоначальном докладе также рекомендовалось избавиться от присутствия воинствующих групп в благотворительных центрах, где находятся внутриперемещенные лица, и предпринять общие усилия по сведению до минимума военных операций и

операций сил безопасности как внутри, так и возле этих центров. В своем ответе правительство выразило свое согласие с этой рекомендацией и сообщило, что приняты "конструктивные меры, которые помогут избавить перемещенных лиц от трудностей, связанных с проведением силами безопасности операций в таких районах". Официальные лица Организации Объединенных Наций, находящиеся в стране, сообщили, что в плане безопасности общая обстановка в стране, и в частности в восточной провинции, улучшилась, и что в благотворительных центрах или вокруг них уменьшилось число операций, осуществляемых силами безопасности.

56. Одним из важных вопросов, которые обсуждались в ходе поездки и были освещены в последующем докладе, явился вопрос о возвращении внутриперемещенных лиц в свои дома и в родные места. Поскольку такое возвращение не всегда является добровольным, были вынесены конкретные рекомендации с целью обеспечения того, чтобы расселение не происходило в принудительном порядке. Правительство в своем ответе категорически утверждало, что весь процесс расселения, включая временное переселение, носит добровольный характер и официальные лица Организации Объединенных Наций также сообщили, что в последнее время не поступали сообщения о каких-либо случаях принуждения в ходе расселения перемещенных лиц. Вместе с тем они также сообщили, что до сих пор не установлена официальная процедура регистрации пожеланий перемещенных лиц переселиться и что не всегда соблюдаются руководящие положения о переселении. Новый министр портов, судоходства, восстановления и реконструкции, заняв свой пост в середине 1994 года, заявил, что он хотел бы решить проблему внутреннего перемещения в течение одного года, хотел бы, чтобы были закрыты центры для внутриперемещенных лиц, чтобы они были расселены на земле и вели продуктивную жизнь. Сообщается, что в настоящее время его министерство заканчивает анализ ситуации и составляет план действий, который будет обсужден со всеми, кто может играть определенную роль, в том числе с учреждениями Организации Объединенных Наций, находящимися в стране. Тем временем ускорилось расселение в тех районах, где положение стало более безопасным, как, например, на востоке, и в то же время замедлилось в районах конфронтации. Правительство сообщило, что для тех общин, которые не могут вернуться, рассматривается возможность их "временного расселения". Официальные лица Организации Объединенных Наций отметили, что проблемы, стоящие перед общинами, которые не могут вернуться домой (главным образом мусульмане, перемещенные с севера, и лица, перемещенные из районов на севере, в которых в настоящее время находятся военные базы), остаются неразрешенными из-за опасения столкновений с местным населением в районах временного расселения, а также по причинам нехватки земли и необходимости поддержания этнического баланса.

57. Что касается правовых вопросов, в первоначальном докладе содержался настоятельный призыв к правительству подписать и ратифицировать Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 года, а также рассмотреть вопрос о подписании и ратификации других договоров о правах человека, участником которых страна до сих пор не является, а также решить в законодательном порядке любые существующие проблемы, связанные с дискриминационной практикой по признаку этнического происхождения,

религии и языка, покончить с любыми общественными тенденциями, которые могут наносить вред меньшинствам. Правительство страны подписало Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и сообщило о своем намерении изучить возможность присоединения к договорам о правах человека, участником которых страна не является, и создать национальную комиссию по правам человека для поощрения прав человека меньшинств и групп, находящихся в неблагоприятном положении.

58. В первоначальном докладе содержится призыв к ассоциациям адвокатов более активно участвовать в защите интересов внутриперемещенных лиц и содержится также настоятельный призыв к гуманитарным НПО создать свои отделения в тех районах, где их деятельность является незначительной. Одна неправительственная организация сообщила, что она планирует организовать в 13 районных центрах курсы юридической подготовки с использованием услуг лиц, знающих основы юриспруденции, а еще одна неправительственная организация занимается рассмотрением дел, которые представляют ей перемещенные лица.

59. Особо стоит упомянуть об ответе правительства, в котором говорится, что "неукоснительно соблюдая свое обязательство по восстановлению мира в стране, который представлял бы собой долгосрочное решение проблемы внутреннего перемещения, как указывалось представителем", правительство возобновило 3 января 1995 года второй раунд переговоров с "Тиграми освобождения Тамил Илама" (ТОТИ). В ответе также отмечалось, что "среди точек соприкосновения, выявившихся на переговорах, одной из самых важных остается необходимость соблюдения прекращения военных действий". Подтверждая свою первоначальную позицию о том, что эта проблема является внутренней и не требует международного вмешательства, правительство отметило, что меры, принятые им с целью исправления положения в области прав человека и политического решения проблем Северной и Восточной провинций, где находится решение проблемы внутреннего перемещения, сами по себе оказались плодотворными для достижения поставленных целей.

60. В докладе о посещении страны также содержится призыв к ТОТИ соблюдать принципы гуманитарного права, прекратить дальнейшую высылку мусульман и представителей других этнических общин и позволить свободный выезд тамилы из районов, находящихся под контролем этой организации. Согласно источникам Организации Объединенных Наций, не поступало сообщений о новых высылках в 1994 году. ТОТИ по-прежнему держит под строгим контролем выезд гражданских лиц, хотя она позволила определенному числу людей выехать из указанных районов начиная с мая 1994 года. Представляется также, что эта организация активизирует усилия по установлению более жесткого контроля над НПО, в том что касается их деятельности и передвижения их сотрудников.

61. Ряд конкретных предложений был также сделан в отношении роли международного сообщества в этой стране. С удовлетворением отмечается, что открытые центры чрезвычайной помощи на севере, находящиеся под управлением УВКБ для

внутриперемещенных лиц и возвращенцев, продолжают свою деятельность и что персонал УВКБ вернулся в ОЦЧП в Маддху, из которого он был эвакуирован в ноябре 1993 года из-за опасной обстановки. Согласно официальным лицам Организации Объединенных Наций, по-прежнему медленно протекает процесс распространения проектов развития на весь остров, хотя в осуществлении вспомогательных проектов на севере и востоке отмечается некоторый прогресс. С этой целью создается небольшое информационное подразделение, которое будет управляться постоянным комитетом в составе представителей учреждений Организации Объединенных Наций, правительства, доноров и НПО. В своем ответе правительство высказало мнение о том, что лучше всего было бы координировать донорскую помощь через какую-либо организацию ООН. Официальные лица Организации Объединенных Наций ответили, что сообщество доноров заинтересовано в ликвидации последствий конфликта для гражданского населения, особенно на севере и востоке страны, и что средства на эти цели идут в основном по каналам УВКБ и НПО. Хотя трудно наблюдать за осуществлением проектов в "нерасчищенных" районах, некоторые доноры действительно намерены играть более активную роль в этих районах. Имеются возможности для осуществления мелких проектов и инициатив, которые поддерживали бы экономику населения на севере и востоке страны, обеспечивая тем самым условия, содействующие укреплению мирного процесса.

Судан

62. Учитывая тот факт, что на первом этапе осуществления своего мандата в 1992 году представитель посетил Судан (E/CN.4/1993/35, приложение, пункты 202-235), он направил правительству Судана письмо от 28 сентября 1994 года, в котором интересовался осуществлением ряда договоренностей, достигнутых с властями во время его посещения страны.

63. Правительство Судана в письме от 10 октября 1994 года дало позитивный ответ, отметив, что поднятые вопросы имеют для народа Судана гуманитарный характер и по этой причине представляют большую важность и значение для правительства. В письме сообщалось, что основные предложения, содержащиеся в докладе представителя Генерального секретаря, требуют тщательного проведения последующих мероприятий и будут доведены до сведения соответствующих властей для принятия мер. Отметив, что "все", что было предложено в докладе, "учтено", правительство подтвердило свое обязательство осуществить указанные в докладе предложения в сотрудничестве с международным сообществом.

64. Следует напомнить, что в своем докладе о поездке в Судан представитель, воздав должное работе, которая осуществляется в интересах лиц, перемещенных в лагерь, посещенные представителем, включая уход за матерью и ребенком, иммунизацию, осуществление программ питания для маленьких детей, общее медицинское обслуживание, образование, распределение продовольствия, указал вместе с тем, что месторасположение этих лагерей непосредственно за городом, где перемещенные лица не являются ни частью

городской общины, ни частью своего природного окружения, неизбежно ведет к деградации

и что физические условия перемещенных, которые можно наблюдать в полуразвалившихся хижинах, не компенсируют в достаточной степени их удаление из города. В этой связи представитель рекомендовал дать перемещенным лицам в лагерях право выбора: либо возвращаться в свои родные места, либо создавать поселения, которые в максимальной степени напоминали бы их родные места, и обеспечивать им защиту и помощь, которые необходимы для налаживания нормальной экономически самостоятельной сельской жизни. Тем, кто решит не возвращаться, следует оказать помощь в свободном переезде в любой район страны, включая городские центры, и оказать необходимую помощь в связи с их интеграцией в качестве обычных жителей. Согласно третьему предложению, содержащемуся в докладе, всем тем, кто решит остаться в лагерях, следует не только предоставлять обслуживание, о котором сообщили представителю, а следует также оказать помощь в приобретении строительных материалов, с тем чтобы они сами могли построить для себя более комфортабельные и гигиеничные жилые строения и компенсировали бы тем самым свою изоляцию от городских условий.

65. В своем ответе правительство сообщило, что оно призывает жителей лагерей вернуться домой и расселиться в своих родных городах и деревнях. Оно сообщило, что многие уже вернулись домой или же были расселены в других сельских районах, где они могут самостоятельно себя обеспечивать. Правительство также подтвердило свое обязательство улучшить положение внутриперемещенных лиц, находящихся в лагерях, и сообщило, что оно будет приветствовать вклад любых организаций, желающих оказать помощь в рамках принципов Устава Организации Объединенных Наций и руководящих положений, установленных правительством.

66. В докладе о поездке в Судан содержался целый ряд других рекомендаций, касающихся поставок чрезвычайной помощи в Абей – один из районов, которые посетил представитель, и отмечалось, что ряд представителей правительственных и неправительственных учреждений, которые входили в группу во время посещения Абей, позднее встретились и обещали увеличить поставки в этот район, в том числе более крупные поставки сельскохозяйственного оборудования, медикаментов, продовольствия и других материалов. Фонд в поддержку мира и развития, являющийся правительственным учреждением, обратился с просьбой о международном сотрудничестве в строительстве шоссейной дороги, которая связывала бы Абей с городом Муглад, расположенным на севере страны, с целью вывести этот район из изоляции в период дождей и обеспечить непрерывное поступление поставок местному населению. Он также запросил международную поддержку в деле осуществления различных проектов, направленных на удовлетворение нужд перемещенных лиц, и в частности проектов жилищного строительства. При условии дальнейших консультаций и достижения соглашений с соответствующими кругами, с Фондом была достигнута предварительная договоренность о том, что, возможно, было бы целесообразно провести в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и другими международными учреждениями международную конференцию по вопросу о перемещенных лицах в Судане.

67. После поездки представитель связался с Департаментом по гуманитарным вопросам относительно строительства шоссейной дороги от Абея до Муглада и предложения о созыве международной конференции по внутриперемещенным лицам в Судане. Официальные лица ДГВ проявили заинтересованность к этим предложениям, однако не предприняли никаких дальнейших шагов по этому вопросу в ожидании итогов переговоров, которые велись с суданским правительством по гуманитарным вопросам.

68. В своем письме правительство Судана подтвердило свое общее обязательство "облегчать и улучшать положение перемещенных лиц в Судане" и приветствовало высказанную в предварительном порядке заинтересованность ДГВ в создании инфраструктуры для поставок гуманитарной помощи, а также в созыве в Судане предложенной международной конференции по вопросам внутриперемещенных лиц.

69. Переписка с правительством Судана, как и с правительством Шри-Ланки, свидетельствует о возможностях развития сотрудничества между представителем и заинтересованными правительствами в деле достижения общей цели - расширения помощи и защиты и обеспечения устойчивого развития для внутриперемещенных лиц.

70. Вместе с тем в самом последнем докладе Генеральной Ассамблеи, представленном Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Судане (А/49/539), был подчеркнут тот факт, что положение внутриперемещенных лиц в Судане остается очень тяжелым. В докладе высказывается серьезная обеспокоенность Специального докладчика в связи с неизбирательными воздушными бомбежками гражданских объектов на юге страны, особенно мест сосредоточения внутриперемещенных лиц. В докладе описывается ухудшающееся санитарное и продовольственное положение в некоторых лагерях, например в лагерях, расположенных внутри и вокруг городов Вау, Джуба, Бор, Торит, Абей и Мейрам, по причине отказа правительства разрешить поставки международной чрезвычайной помощи в эти районы, а также в результате грабежа конвоев различными фракциями Суданской народно-освободительной армии (СПЛА). В докладе, в частности, привлекается внимание к тому факту, что из-за войны на юге страдает 800 000 детей, включая оставшихся в одиночестве несовершеннолетних и детей, которые насильно призваны в армию всеми сторонами конфликта. В докладе выражается тревога по поводу сообщений о принудительном возвращении людей в районы, находящиеся под контролем СПЛА или за пределами Хартума. Тем не менее Специальный докладчик высказал свою убежденность в том, что южане и нубийцы на севере страны готовы вернуться в свои дома, как только для этого будут созданы необходимые политические условия и условия, связанные с безопасностью. Он призвал правительство "немедленно прекратить преднамеренные и неизбирательные воздушные бомбардировки гражданских объектов" и "обеспечить свободный доступ к региональным и международным гуманитарным организациям и организациям по правам человека во всей стране, и в частности в районе Нубийских гор и городов Южного Судана". Специальный докладчик также настоятельно призвал международное сообщество "рассмотреть вопрос о продолжающемся создании всеми сторонами помех распределению гуманитарной и чрезвычайной помощи, что непосредственно затрагивает гражданское население в зонах ведения военных действий".

Он особо призвал правительство и другие стороны, участвующие в вооруженном конфликте в Центральном и Южном Судане, договориться о прекращении огня, активизировать усилия по поиску мирного решения, решить проблему перемещения населения и создать для перемещенных лиц и беженцев соответствующие условия для возвращения их в свои дома.

71. Хотя правительство не согласно с конкретными выводами Специального докладчика, не может быть сомнения в том, что положение внутриперемещенных лиц в целом остается очень тяжелым, особенно в зоне военных действий.

Бывшая Югославия

72. В докладе, представленном после его совместной поездки со Специальным докладчиком в бывшую Югославию в 1992 году, представитель привлек внимание к "этнической чистке", которая привела к массовому перемещению людей как внутри страны, так и за ее пределы. Он также сообщил о различии в обращении сербских властей с перемещенными сербами и с лицами несербского происхождения. С того времени положение ухудшилось. Согласно Специальному докладчику, самое крупномасштабное перемещение лиц в Европе наблюдалось в Боснии и Герцеговине, в районах, находящихся де-факто под контролем боснийских сербов.

73. В своем докладе от 4 ноября 1994 года (A/49/641-S/1994/1252) Специальный докладчик сообщает, что масштабы перемещения несербов из удерживаемой боснийскими сербами территории значительно возросли начиная с середины июня 1994 года, после кампаний террора и нарушения основных прав человека. В последние месяцы основная волна перемещений шла из района Биелины в Тузлу. Наблюдалось также перемещение из таких районов, как Рогатица в Сараево и из Болански Мост в Турбе. Всего за период с середины июля по 19 сентября 1994 года переместилось по меньшей мере 7 000 человек. Кроме того, с середины июня по середину сентября 1994 года около 4 700 человек переместилось из районов Биелины и Янии на территорию, контролируемую правительством. Нынешняя волна насильственного перемещения и перемещения, вызванного страхом, является самой большой начиная с лета 1992 года. Мусульмане, боснийские хорваты и цыгане становятся жертвами убийств, насилия, включая изнасилования; их собственность подвергается грабежу, а они теряют работу. Они также лишены возможности учиться и получать медицинскую помощь.

74. Положение боснийских сербов в Зенице также вызывает тревогу. Хотя не имеется свидетельств о какой-либо систематической кампании террора, заметно чувствуется общая атмосфера преследования и дискриминации. В последние месяцы наблюдалось крупномасштабное перемещение женщин, детей и мужчин непризывного возраста из числа боснийских сербов из Зеницы в такие места, как Илиджа в Сараево. К июлю 1994 года численность боснийских сербов в Зенице в результате перемещения сократилась с 8 000 до 5 000 человек. Военные действия в анклаве Бихач также вызвали волну перемещения внутри страны начиная с конца лета 1994 года.

75. Что касается Хорватии, Специальный докладчик по бывшей Югославии сообщает, что по состоянию на 22 июля 1994 года 197 000 хорват и других лиц несербского происхождения находились в Хорватии как перемещенные лица, прибывшие из районов, находящихся под контролем так называемой "Республики Сербская Краина". В сентябре 1994 года международное сообщество оказывало помощь примерно 110 000 лиц, в том числе перемещенным лицам, находящимся в зонах безопасности под эгидой ООН. Большинство этих лиц составляли этнические сербы. 60% перемещенных лиц в зонах безопасности под эгидой ООН составляли женщины; среди перемещенных находилось около 43 000 детей.

76. Тупик в мирных переговорах продлил ситуацию, в которой совершаются нарушения основных прав человека. Из-за продолжающегося конфликта в настоящее время невозможно точно установить бедственное положение перемещенных лиц. Специальный докладчик по бывшей Югославии призвал к полному восстановлению свободы передвижения, с тем чтобы перемещенные лица смогли вернуться в свои дома. Он также призвал местные и международные стороны обеспечить поставки соответствующей гуманитарной помощи в зимние месяцы.

С. Непосещенные страны

77. Регулярно из различных источников поступает информация о положении в области прав человека внутриперемещенных лиц в большом числе стран. Некоторая часть такой информации используется при подготовке докладов по странам. Большую часть этой информации нельзя обработать или надлежащим образом использовать из-за очень ограниченных ресурсов, выделенных для мандата, и существует вероятность того, что переписка по этим вопросам будет либо игнорироваться, либо она не привлечет надлежащего внимания. Совершенно ясно, что существует необходимость в эффективном механизме проведения регулярного диалога с соответствующими правительствами, с тем чтобы можно было изучить и проанализировать проблемы в их странах и попытаться совместно найти решение проблем. Лучше всего этого можно было бы достичь посредством более частых посещений пострадавших стран, где дипломатическое вмешательство могло бы помочь предотвратить перемещение и не допустить дальнейшего ухудшения положения внутриперемещенных лиц.

78. Представитель признателен за информацию, предоставляемую другими специальными докладчиками и представителями Комиссии 16/ по различным странам, которые представитель не посетил, и он настоятельно призывает правительства этих государств должным образом учесть рекомендации, содержащиеся в этих докладах, а также рекомендации других механизмов и договорных органов по правам человека, которые прямо или косвенно касаются бедственного положения внутриперемещенных лиц в конкретных странах 17/.

79. Ниже дается краткое резюме информации, представленной специальными докладчиками и представителями, которые относятся к странам, не посещенным представителем.

Афганистан

80. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Афганистане сообщает (E/CN.4/1995/64), что в стране по-прежнему находится большое число внутриперемещенных лиц и что эта проблема осложняется затянувшимся конфликтом. Массовый исход населения как беженцев, так и внутриперемещенных лиц начался со времени советской военной интервенции в декабре 1979 года. В феврале 1989 года советские войска покинули Афганистан, и в апреле 1992 года было образовано Исламское Государство Афганистан. Начиная с января 1994 года внутренний конфликт усилился, и в настоящее время он ведется главным образом в столице Кабуле между вооруженными группировками, принадлежащими к различным политическим партиям. В результате непрекращающихся бомбардировок, обстрела ракетами и артиллерией примерно 243 100 человек прибыли в провинцию Нангархар, расположенную в Восточном Афганистане, и 27 280 человек переселились в северную часть страны. Помимо тех, кто находится в лагерях, несколько сотен тысяч человек укрылись в своих родных деревнях или же перебираются из одного района Кабула в другой. Специальный докладчик рекомендовал принять международные и национальные правовые меры, касающиеся внутриперемещенных лиц, и призвал к немедленному прекращению боевых действий и безотлагательному поиску мирного решения конфликта в стране.

Камбоджа

81. В своем всеобъемлющем исследовании представитель проанализировал положение внутриперемещенных лиц в Камбодже. В различных сообщениях, которые он получил из этой страны, указывалось на значительное различие между положением тех, кто являлся внутриперемещенными лицами, и тех, кто представлял собой беженцев, находящихся вдоль камбоджийско-тайландской границы и позднее ставшими возвращенцами внутри Камбоджи, поскольку эта последняя группа получала помощь от международных организаций. Позднее ЮНТАК и его партнеры разработали для своей деятельности общинные подходы для более полного решения проблемы указанного различия и недопущения возникновения конфликтов между общинами.

82. Тем не менее внутреннее перемещение в стране продолжает оставаться серьезной проблемой. Специальный представитель по правам человека в Камбодже в своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/49/635) привлек внимание к продолжающемуся перемещению камбоджийцев в некоторых районах страны, а также к невозможности многих перемещенных лиц вернуться в свои родные края из-за продолжающегося конфликта. Он также выразил свою озабоченность в связи с дискриминацией, с которой сталкиваются возвращенцы, а также в связи с бедственным

положением этнических вьетнамцев, проживающих на камбоджийско-вьетнамской границе.

Специальный представитель рекомендовал исключить из законопроекта об иммиграции, подготовленного правительством, положения, ограничивающие свободу передвижения и свободу проживания лиц, находящихся в Камбодже на законном основании, поскольку такие положения имели бы негативные последствия на право перемещенных лиц вернуться в свои дома и родные края.

Ирак

83. В Ираке проблема внутреннего перемещения переплетается с хронической репрессией и с серьезными нарушениями прав человека. Специальный докладчик по Ираку сообщает, что в марте 1991 года после народных восстаний как в южной, так и в северной части Ирака правительство предприняло военные действия, направленные на восстановление правительственного контроля в этих районах. В результате этих событий начался массовый исход почти 2 млн. человек в Турцию и Исламскую Республику Иран и еще многих тысяч человек в Иорданию и Саудовскую Аравию. Крупномасштабной и скоординированной гуманитарной помощи со стороны учреждений Организации Объединенных Наций способствовало принятие 5 апреля 1991 года Советом Безопасности резолюции 688 (1991). Действуя на основании резолюции 688, коалиция государств установила к северу от 36° с. ш. "запретную для полетов зону" и создала "безопасный район", что способствовало возвращению большинства беженцев в крупные районы Эрбиля, Дохука и в мухафазы Сулеймания. В "безопасном районе" на севере Ирака находятся десятки тысяч людей, которые переместились из районов, перешедших под контроль правительства, в основном из губернаторства Тамим (Киркук). Неустановленное число лиц также переместилось из бывших заболоченных районов северной части Ирака после того, как против арабов, проживающих в этих заболоченных районах, были начаты военные действия. Кроме того, регулярно поступают сообщения о внутренней высылке иракских граждан из одной части страны в другую, главным образом иракских курдов, которых высылают на север страны, в район, находящийся вне контроля правительства, или в южные губернаторства. В последних сообщениях также говорилось о том, что большому числу лиц, постоянно проживавших в Багдаде, было предписано законом вернуться в районы, в которых проживали их предки, с тем чтобы снизить социальную напряженность, которую представляет собой огромное население столицы.

84. В своем самом последнем докладе Генеральной Ассамблее (А/49/651) Специальный докладчик дал ряд рекомендаций, которые, если они будут выполнены, окажут прямое воздействие на положение внутриперемещенных лиц. В число этих рекомендаций входят следующие: чтобы правительство немедленно прекратило осушение болот и военные действия против гражданского населения южного заболоченного района; чтобы оно прекратило вообще терроризировать свое гражданское население; чтобы оно отменило свое внутреннее экономическое эмбарго в отношении как северных, так и южных районов и приняло меры к сотрудничеству с международными гуманитарными учреждениями в деле предоставления помощи нуждающимся по всей территории Ирака; чтобы оно согласилось на развертывание в стране системы наблюдателей Организации Объединенных Наций за осуществлением прав человека.

Мьянма

85. Проблема насильственного переселения или внутреннего перемещения огромных масс людей в Мьянме на протяжении свыше шести последних лет является еще одной иллюстрацией различных форм перемещения людей. Специальный докладчик по Мьянме в своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/49/594 и Add.1) и предыдущих докладах отметил, что со времени достижения Мьянмой (тогдашней Бирмой) независимости от британского колониального правления в 1948 году в стране не утихают конфликты между большинством этнических меньшинств страны и центральными властями. Эти конфликты привели к появлению в ряде районов страны повстанческих движений, вызвавших появление огромного количества внутриперемещенных лиц. Кроме того, установлено, что за последние шесть лет свыше 1 млн. человек были насильственно переселены без компенсации в новые города, деревни или лагеря, в которых они содержатся под контролем. Такое перемещение также связано с крупными проектами развития, осуществляемыми правительством, в результате чего огромное число людей выселяются с земель, предназначенных под проекты, причем такое выселение происходит без оказания им какой-либо помощи и без надлежащей компенсации.

Заир

86. Внутриперемещенные лица в Заире находятся в основном в северной части Киву и в Шабе; их перемещение связано с этническим и политическим насилием в этих районах. Эта проблема тесно связана с населением баньяруанда (руандийцы, которые проживают в Заире на протяжении веков), а также с недавним притоком в страну беженцев – руандийских хуту, и она наглядно свидетельствует о необходимости в региональном всеобъемлющем урегулировании ситуаций внутреннего перемещения. Специальный докладчик по Заиру рекомендовал в своем докладе Комиссии (E/CN.4/1995/67) в срочном порядке оказать помощь перемещенным лицам в связи с их возвращением в родные места и реинтеграцией, и в частности перемещенным лицам в Шабе. Он также отметил, что проблема этнических столкновений и перемещения в Северном Киву не может быть решена до тех пор, пока не будет решена проблема массового исхода руандийских беженцев.

Другие страны

87. Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях (E/CN.4/1995/61) сообщает о массовом внутреннем перемещении в Гватемале и Турции в результате неизбирательных бомбардировок гражданских поселений, которые осуществляются правительствами в ходе борьбы с повстанцами. Он выражает обеспокоенность в связи с сообщениями о внесудебных казнях и угрозах со стороны сил безопасности по отношению к внутриперемещенным лицам в городских районах Колумбии, Перу и Джибути. Он призывает все правительства предпринять максимально возможные усилия с целью недопущения массового исхода населения и дает рекомендации, направленные на

предотвращение злоупотреблений в отношении гражданского населения в ходе антиповстанческих операций.

88. Из неправительственных источников поступают сообщения о внутреннем перемещении, представляющем собой серьезную проблему в большом числе стран, где отсутствует специальный механизм сообщений Организации Объединенных Наций. В число этих стран входят: Ангола, Азербайджан, Эфиопия, Грузия, Гватемала, Гаити, Индия, Либерия, Мозамбик, Перу, Филиппины, Россия (Чечня), Сьерра-Леоне и Турция. Кроме того, в ряде случаев какое-либо международное присутствие ощущается весьма незначительно.

89. Представитель настоятельно призывает тематические механизмы по правам человека и договорные органы, а также учреждения Организации Объединенных Наций, которые находятся в этих странах, уделять особое внимание проблеме внутреннего перемещения, представлять ему всю соответствующую информацию, а также любые надлежащие рекомендации относительно принятия мер.

Д. Возможности помещения стран

90. Вполне очевидно, что внутреннее перемещение представляет собой явление глобальных масштабов, которое требует постоянного наблюдения и принятия последующих действий. Серьезные ограничения ресурсов, однако, значительно сужают возможности представителя совершать поездки по странам, сокращают их продолжительность и число персонала (в настоящее время только один человек), который может заниматься материальной подготовкой поездок, сопровождать представителя и осуществлять последующие мероприятия. Указанные факторы серьезно ограничивают возможности представителя следить за ситуациями внутреннего перемещения с той эффективностью, которую они заслуживают. В настоящее время ежегодно можно осуществить лишь ограниченное число поездок, причем средств для проведения мероприятий в связи с этими поездками не имеется и нет возможности нанять на работу и использовать услуги экспертов. Хотя Центру по правам человека за последний год удалось получить средства, которые позволили несколько увеличить число поездок, на местах требуется гораздо более интенсивное наблюдение, а продолжительность поездок должна быть достаточной для проведения результативного обсуждения с властями соответствующих стран, международными организациями, НПО и перемещенными лицами.

91. Для расширения наблюдения на местах требуются дополнительные средства и персонал. Предусмотрены и должны состояться совместные поездки с докладчиками по странам и тематическими докладчиками Комиссии, поскольку такие поездки экономят средства как для соответствующего правительства, так и для системы Организации Объединенных Наций. Следует также рассмотреть возможность использования услуг сотрудников НПО и других добровольных экспертов, которые обладают экспертными знаниями по конкретным ситуациям и вопросам. Мандат представителя также мог бы получить значительную пользу от поездок на места представителей учреждений Организации Объединенных Наций, НПО и экспертных органов, следящих за ситуациями внутреннего перемещения. Совместная работа с экспертами и специализированными учреждениями

помогла бы более эффективно осуществлять обязанности, предусмотренные мандатом. Учитывая необходимость обеспечения баланса между суверенитетом и ответственностью за удовлетворение нужд внутриперемещенных лиц, необходимо проявлять значительную осторожность в выборе, принятии и использовании поддержки со стороны частных добровольных организаций.

III. СБОР ИНФОРМАЦИИ

A. Источники информации

92. Наличие надежной и свежей информации является одним из требований для выполнения мандата, будь то при осуществлении поездок в конкретные страны или при подготовке кратких постранных характеристик, либо для целей осуществления последующих или превентивных мероприятий. В настоящее время основными источниками информации о внутриперемещенных лицах являются миссии по установлению фактов; доклады других механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека, которые обрабатываются в Центре по правам человека; доклады учреждений Организации Объединенных Наций в этой области; доклады НПО и сообщения правительств.

93. Сбором информации, относящейся к внутреннему перемещению, занимается большое число учреждений в этой области; некоторая часть такой информации становится достоянием общественности в виде докладов, в частности докладов, публикуемых НПО. Большая часть информации, и особенно та, которая собирается межправительственными учреждениями, является конфиденциальной. Под руководством ДГВ часть информации о внутреннем перемещении в конкретных странах используется различными учреждениями. Вместе с тем сбор этой информации не является систематическим и она не имеется в компьютере.

94. Попытка систематизировать сбор информации была предпринята Центром документации о беженцах УВКБ. Некоторые базы данных ЦДБ о внутриперемещенных лицах используются при подготовке поездок в страны и составлении докладов; доступ к такой информации, однако, не является автоматическим, поскольку соответствующее подразделение в Центре по правам человека еще не подключено к ИНТЕРНЕТ или какой-либо другой электронной сети. Следует также упомянуть о том, что некоторая информация, собираемая отделениями УВКБ, является конфиденциальной и не может свободно использоваться. Кроме того, поскольку УВКБ следит не за всеми ситуациями внутреннего перемещения, у него нет информации о всех ситуациях.

95. ДГВ еще не разработал систему сбора информации о внутреннем перемещении, хотя он координирует межучрежденческие консультации по вопросу о раннем предупреждении о массовых перемещениях, а отдел Координатора чрезвычайной помощи является справочным подразделением, отвечающим за координацию помощи внутриперемещенным лицам. В декабре 1994 года Межучрежденческий постоянный комитет рекомендовал Координатору чрезвычайной помощи создать достаточный потенциал для координации международных усилий, направленных на решение проблем, связанных с внутренним перемещением (см. главу V). Указанная рекомендация предполагает создание достаточных возможностей для сбора и обработки информации.

96. Некоторые НПО начали собирать документацию и информацию о внутреннем перемещении, а некоторые из них предприняли попытки систематизировать собранную информацию по конкретным странам 18/, однако на сегодняшний день какой-либо всеобъемлющей информационной системы по этому вопросу не имеется.

В. Создание информационной системы

97. Для сбора данных о внутриперемещенных людских потоках в масштабе всего земного шара необходим информационный центр наподобие Центра документации по беженцам, созданного в УВКБ. Такой центр, специально разработанный для нужд внутриперемещенных лиц, будет заниматься определением проблем, стоящих перед перемещенными лицами, и будет привлекать внимание органов Организации Объединенных Наций к ситуациям, требующим действий. Создание центра явится важным шагом на пути обеспечения положения, при котором ситуации внутреннего перемещения не будут игнорироваться или упускаться из виду, а все серьезные ситуации будут устанавливаться и обстоятельно документироваться.

98. Сбор информации следует систематизировать, с тем чтобы накопить информацию о различных аспектах внутреннего перемещения, включая информацию о том, каким образом в индивидуальных странах проявляется проблема внутренних перемещений, какие меры предпринимает правительство и международное сообщество, какие пробелы существуют в этом отношении, которые необходимо ликвидировать. Конкретно такая информация будет включать в себя сведения о перемещении, касающиеся экономических, политических и исторических аспектов; миграционные традиции, число перемещенных лиц и то, каким образом они определяются или устанавливаются; различные группы перемещенных; демографическую статистику; средства к существованию, жилище и условия проживания; средства добывания пищи; доступ к основным услугам; вопросы особой защиты, как, например, защиты от угроз жизни или физической неприкосновенности; ограничения на передвижение, трудоустройство, образование и доступ к судам; политические и программные дилеммы, стоящие при решении проблем перемещенных лиц; возможности перемещенных лиц получить профессиональную подготовку; их участие в проектах, приносящих доход и обеспечивающих экономическую самостоятельность; национальные и местные институциональные базы для решения проблем и способность правительств и международного сообщества должным образом отреагировать на эти проблемы.

99. Особое внимание следует уделять сбору информации с разбивкой по полу. Имеется мало информации относительно числа женщин, являющихся главой семьи, одиноких женщин или девочек школьного возраста, являющихся внутриперемещенными лицами. Сбор такой информации часто затрудняется по причине чрезвычайных ситуаций и проблем доступа. Программа ЮНИФЕМ для африканских женщин в период кризиса, базирующаяся в Найроби, начала сбор демографических данных в местностях, в которых планируется осуществление проектов в интересах перемещенных женщин. По мере все более активного привлечения учреждений по оказанию чрезвычайной помощи и по развитию к решению

проблем внутриперемещенных лиц, возникнет острая необходимость в получении информации относительно профессиональных навыков и деловых возможностей перемещенных лиц.

100. Следует также разработать методологии, которые обеспечивали бы применение последовательного подхода к сбору данных и компиляции надежной статистики о внутриперемещенных слоях населения. Можно было бы разработать стандартный формат обработки такой информации. Все это представляло бы собой богатый информационный источник, пользование которым облегчалось бы электронными сетями информации, к которым, как ожидается, в недалеком будущем получит доступ Центр по правам человека. Было бы также полезным предусмотреть ресурсы для опубликования периодических докладов, в которых будут освещаться ситуации в странах, сталкивающихся с серьезными проблемами внутреннего перемещения.

101. Отсутствие в системе Организации Объединенных Наций центрального пункта, собирающего информацию о внутриперемещенных лицах, представляет собой серьезное упущение. Хотя некоторые выразили надежду, что УВКБ или ДГВ могли бы взять на себя задачу создания информационного центра по внутреннему перемещению, такая идея на сегодняшний день оказалась нереалистичной. В настоящее время нет подразделения Организации Объединенных Наций, которое систематически занималось бы сбором данных о всех серьезных случаях внутреннего перемещения.

102. Канцелярия представителя может собирать воедино информацию, поступающую из Центра документации по беженцам УВКБ, Департамента по гуманитарным вопросам, гуманитарных учреждений в этой области, Центра по правам человека, организаций и учреждений, не входящих в систему ООН, а также от самих перемещенных лиц. Для осуществления этой задачи потребуется соответствующий персонал и надлежащие ресурсы. Высказывалось мнение о том, что НПО должны создать совместно с представителем информационные сети и что следует наладить региональный обмен информацией. Следует поощрять достижение договоренностей о сотрудничестве в деле изыскания необходимых ресурсов и обмена информацией.

103. Важным шагом в организации сбора информации могло бы явиться размещение для работы на местах специалистов по правам человека в районах, где сосредоточено большое число внутриперемещенных лиц. Например, источником информации, который будет приобретать все большее значение в будущем, являются полевые операции, осуществляемые персоналом Верховного комиссара по правам человека. В этой связи важно разработать свод руководящих положений относительно сбора информации по вопросам внутреннего перемещения и распространить этот свод среди сотрудников по правам человека на местах, соответствующих докладчиков и рабочих групп Комиссии и Подкомиссии, а также среди гуманитарных учреждений и НПО, осуществляющих деятельность в этой области.

Информация о раннем предупреждении

104. На протяжении ряда лет раннее предупреждение имеет для многих организаций первостепенное значение, и НПО и правительства неоднократно призывали разработать более совершенную систему Организации Объединенных Наций, которая в оперативном порядке обрабатывала бы информацию, поступающую из районов чрезвычайных ситуаций. Однако как показывает их опыт, система раннего предупреждения приносит мало пользы, если отсутствует соответствующая система "раннего внимания" со стороны международного сообщества. Ожидается, что в 1995 году Специальная консультация по раннему предупреждению о новых массовых потоках беженцев и перемещенных лиц представит свой окончательный доклад Административному комитету по координации (АКК), в котором будут рассмотрены некоторые нерешенные вопросы, связанные с этим процессом. Было высказано пожелание, чтобы представитель принял участие в работе Специальной консультации и внес свой вклад в выработку выводов ее заседаний. Представителю следует установить тесную связь с деятельностью и созданными механизмами раннего предупреждения, с тем чтобы расширить свои возможности определять ситуации, могущие привести к массовому перемещению, и мобилизовать усилия по разрешению таких ситуаций.

IV. ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

105. Все более очевидной становится необходимость в обеспечении правовой основы, специально направленной на удовлетворение нужд внутриперемещенных лиц. В настоящее время нет четко сформулированных правовых принципов, применимых к внутриперемещенным лицам, и не имеется какого-либо инструмента, направленного на удовлетворение их конкретных нужд. Разработка целенаправленного инструмента была бы особенно полезной для диалогов и обсуждений с правительствами и другими участниками в соответствующих странах. Как Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, так и Департамент по гуманитарным вопросам подчеркнули важность создания правовой основы, которая могла бы использоваться гуманитарными организациями в ходе их обсуждений с соответствующими властями.

106. Хотя среди юристов до сих пор существуют различные мнения по вопросу о том, обеспечивают ли действующие положения международного права надлежащую защиту интересов внутриперемещенных лиц, появился консенсус в поддержку компиляции действующих норм, их оценки для определения адекватности сферы их действия и для ликвидации каких-либо пробелов, которые могут существовать. Хотя основная проблема по-прежнему заключается в осуществлении норм, представляется целесообразным установить правовые принципы, применимые к перемещенным лицам, и углубить понимание международной общественностью этой проблемы и необходимости ее решения. Во всеобъемлющем исследовании 1993 года содержится вывод о том, что было бы полезно подготовить компиляцию/комментарий действующих международных стандартов, которые в наибольшей степени относятся к защите прав внутриперемещенных лиц, а также осуществить их дальнейшую разработку и включить в свод принципов. Как Комиссия по правам человека, так и Генеральная Ассамблея призвали подготовить компиляцию и комментарий действующих норм.

107. В настоящем разделе доклада описывается работа, проделанная в этой области в плане компиляции и анализа стандартов и установления пробелов, существующих в международном праве. Обсуждаются также вопросы определения понятий и работа Комиссии и Подкомиссии в деле разработки стандартов по вопросам насильственного выселения, перемещения населения, защиты от перемещения, а также связь между правами человека и гуманитарной деятельностью. И наконец, в нем разбирается прогресс, достигнутый в области разработки правовой основы.

А. Компиляция норм

108. По просьбе представителя три весьма компетентных учреждения взяли на себя задачу компиляции норм. Одну компиляцию и комментарий подготовил Институт прав человека им. Людвига Болтцмана, другую компиляцию и комментарий подготовило Американское общество международного права совместно с Группой международного права прав человека (Вашингтон, Д.К.). На совещании "Круглого стола по правовым вопросам", организованном правительством Австрии в октябре 1994 года, эксперты и представители

международных учреждений имели возможность сравнить эти две подборки компиляций/комментариев и дать по ним свои замечания. Указанные документы изданы в качестве рабочих документов в добавлении/документе зала заседаний, приложенных к настоящему докладу (Add.3 и E/CN.4/1995/CRP.1); они послужат основой для разработки свода принципов, который будет в ближайшем будущем представлен Комиссии для рассмотрения.

109. В первом документе содержится подборка положений, имеющих в международном праве прав человека и в гуманитарном праве и касающихся прав, которые, как считается, в максимальной степени относятся к защите внутриперемещенных лиц ("подход под углом прав"). Во втором документе используется подход "под углом нужд", т.е. делается попытка определить нужды внутриперемещенных лиц, а затем изложить соответствующие права человека и нормы гуманитарного права, которые относятся к этим нуждам, по трем категориям: ситуации внутренней напряженности и беспорядков и/или стихийных бедствий; немеждународные вооруженные конфликты; и международные вооруженные конфликты. Второй документ, который все еще дорабатывается, будет представлен для обсуждения на втором совещании экспертов, которое состоится в Вене в 1995 году. Ожидается, что это совещание также займется разработкой проекта свода принципов, применимых к внутриперемещенным лицам.

110. Ожидается, что проделанная до настоящего времени работа будет представлять собой важную правовую основу, которая может быть использована представителем, соответствующими правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, занимающимися оказанием помощи и обеспечением защиты внутриперемещенных лиц. Благодаря ей уже внесена ясность в сферу действия существующих правовых норм защиты. В некоторых случаях возможно вычлнить конкретные юридические права из действующих общих норм, тогда как в других случаях целесообразнее было бы использовать нормы защиты, которые в большей степени подходят к удовлетворению нужд внутриперемещенных лиц.

111. В настоящее время внутриперемещенные лица не пользуются защитой международного права в основном в ситуациях, которые ниже порога применения гуманитарного права и в которых одновременно на законном основании допускаются отступления или ограничиваются гарантии прав человека, крайне важные для перемещенных лиц. Аналогичного рода правовой вакуум может существовать в случаях государств, которые не ратифицировали основные договоры, кодифицирующие международное право прав человека и гуманитарное право. Отсутствие правовой защиты внутриперемещенных лиц также наблюдается в ситуациях, иных чем вооруженный конфликт, где осуществляют свой контроль или влияние неправительственные участники. В ситуациях, при которых насилие может применяться частными сторонами, злоупотребления, как правило, не будут представлять собой нарушения международного права прав человека, а будут являться нарушениями законов страны.

112. Еще одним вопросом, требующим дальнейшего изучения, является обязательство государств предоставлять гуманитарным учреждениям доступ в целях обеспечения защиты и помощи. Как с точки зрения права, так и с точки зрения практики здесь обычно требуется согласие государства. В то же время от гуманитарных организаций ожидается, что они активно должны добиваться доступа 19/, и резолюции Совета Безопасности время от времени требовали обеспечения такого доступа 20/. Один комментатор утверждал, что произвольный отказ в разрешении оказать гуманитарную чрезвычайную помощь внутриперемещенным лицам, в нарушение их прав человека, может представлять собой нарушение права, которое не может помешать Организации Объединенных Наций осуществлять задачи, возложенные на нее Уставом 21/. Африканская комиссия по правам человека и народов недавно настоятельно призвала "правительства и все заинтересованные стороны признать право на оказание гуманитарной помощи жертвам войны и перемещенным лицам и позволить гуманитарным организациям иметь доступ ко всем таким слоям населения, в частности путем обеспечения беспристрастного и нейтрального характера гуманитарной помощи и организации ее предоставления в безопасных условиях" 22/.

113. В обоих документах, запрошенных представителем, делаются аналогичные выводы относительно необходимости разработки свода принципов, направленных на решение проблем прежде всего в тех областях, где может возникнуть юридическая неясность или где было бы полезным внесение ясности в ту или иную норму.

114. Предполагается, что компиляция/комментарий в их окончательной форме будут включать в себя компиляцию действующих положений международного права прав человека и гуманитарного права, соответствующего прецедентного права и "мягкого" (рекомендательного) права, а также исчерпывающий комментарий, который будет касаться самых подходящих стандартов. В максимально возможной степени каждая установленная потребность будет обеспечиваться положением или нормой, содержащими соответствующее право или иную правовую защиту. Такой документ будет полезным для работников государственных, межправительственных и неправительственных учреждений, занимающихся вопросами защиты внутриперемещенных лиц.

115. Следует подчеркнуть, что надлежащее осуществление действующих стандартов в области прав человека и гуманитарного права может значительно смягчить остроту проблем, стоящих перед внутриперемещенными лицами. Именно по этой причине межправительственные органы и конференции, такие, как Семинар по вопросам защиты африканских беженцев и внутриперемещенных лиц Африканской комиссии по правам человека и народов (Хараре, 16-18 февраля 1994 года) и Международный коллоквиум в ознаменование Десятой годовщины Картахенской декларации о беженцах (Сан-Хосе, 5-7 декабря 1994 года), в своих заключительных выступлениях настоятельно призвали правительства и другие соответствующие стороны уважать права человека и гуманитарное право и соблюдать договора, имеющие обязательную силу.

В. Вопросы определения понятий

116. На многих обсуждениях ключевым вопросом является определение понятия "лицо, перемещенное внутри страны". Когда три года тому назад Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций впервые рассматривал вопрос о лицах, перемещенных внутри страны, он исходил из определения, содержащегося в аналитическом докладе Генерального секретаря за 1992 год, согласно которому внутриперемещенными лицами являются "лица, 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" 23/. Указанное определение используется в качестве рабочего определения для целей мандата представителей Генерального секретаря. В целом оно представляет собой адекватное описание явления внутреннего перемещения. В нем содержатся два основных элемента внутреннего перемещения: принудительное передвижение и пребывание лица в пределах национальных границ 24/. В него также включены основные причины перемещения.

117. Определение этого понятия, по-видимому, предполагает, что оно будет использоваться для целей определения категории лиц, которым соответствующее учреждение сможет предоставить помощь и защиту в чрезвычайном положении 25/. Работники на местах, по-видимому, согласны с тем, что это определение с оперативной точки зрения является правильным 26/.

118. Вместе с тем нет твердой уверенности относительно того, что следует включить в это определение. Имеются, например, люди, которые предпочитали бы определять лиц, перемещенных внутри страны, как лиц, находящихся в аналогичной с беженцами ситуации, но которые, однако, не пересекли границ своей страны. Как отмечалось в предыдущих докладах, существует много доводов в поддержку утверждения о том, что определение должно относиться к тем лицам, которые, в случае если они покинули свою страну, будут рассматриваться как беженцы 27/. В частности, выступают в поддержку принятия определения, аналогичного определению понятия "беженец", содержащимся в Конвенции Организации африканского единства 1969 года 28/ и в Картахенской декларации 1984 года 29/. Определениями, которые следует этому описанию, являются определение, принятое Международной конференцией 1989 года по проблеме центральноафриканских беженцев (СИРЕФКА) 30/, и определение, используемое Постоянной консультацией по вопросам внутреннего перемещения в Америке (КПДИА) 31/. Основной упор в этих определениях делается на предполагаемый элемент страха перед преследованием и вытекающей из этого необходимости в защите от крупномасштабных нарушений прав человека, проистекающих из внутренних раздоров или вооруженного конфликта 32/; указанное соответствует заинтересованности Комиссии в принятии действий в отношении внутриперемещенных лиц.

119. Некоторые выступают против включения в определение компонента стихийных бедствий, поскольку лица, перемещенные в результате их, не будут квалифицироваться как беженцы 33/. Другие, однако, считают, что эта категория перемещения должна входить в рамки мандата. Они заявляют, что имеется слишком много случаев, когда такие стихийные бедствия, как голод, являются в действительности вызванными деятельностью человека катастрофами или что реакция властей страны является настолько недостаточной, что требуется международное вмешательство. Кроме того, отмечены обстоятельно документированные случаи массового перемещения в результате сочетания природных причин и расовых, социальных или политических причин, когда происходят серьезные и широко распространенные нарушения прав человека. Конечно, вполне ясно, что лица, перемещенные в результате стихийного бедствия, должны получать помощь и защиту без какой-либо дискриминации от своего собственного правительства или от международного сообщества; в таком случае не будет необходимости в международном вмешательстве для разрешения ситуации.

120. Имеются лица, которые хотели бы расширить определение, с тем чтобы оно включало в себя проекты развития, которые вызывают переселение людей, а также приводят к появлению "возвращенных перемещенных" или тех лиц, которые возвращаются в свои родные места из-за границы и обнаруживают, что они потеряли свою землю, дом или средства производства 34/.

121. Ставится под сомнение фраза покидать "в большем числе". Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций отстаивают эту формулировку, поскольку в ней описывается вид трагедии, который вызывает наиболее глубокую обеспокоенность международного сообщества. Другие, однако, опасаются того, что эта формулировка не будет включать в себя лиц, покидающих свои дома в одиночку или в небольшом количестве, - озабоченность, которую высказывают группы по правам человека, правительства и организации, оказывающие чрезвычайную помощь. Указанная проблема стала особенно наглядна видна во время посещения Колумбии, где внутриперемещенные лица небольшими группами покидают свои дома 35/.

122. Ставился также вопрос о том, не целесообразнее ли будет использовать одно определение для всех перемещенных лиц, независимо от того, находятся ли они внутри страны или за ее пределами 36/. Представляется, однако, маловероятным, что международное сообщество будет готово пойти на такой шаг. Кроме того, пересечение международной границы означает, что данное лицо подпадает в таком случае под суверенитет другого субъекта права, который несет по отношению к этому лицу обязательства, вытекающие из правовой базы, отличной от той, на которой основаны его обязанности по отношению к его собственным гражданам.

123. Следует отметить, что находятся люди, которые ставят под сомнение вопрос о том, следует ли вообще иметь определение. Они предостерегают от принятия определения, которое оставит за своими рамками тех, кто не будет удовлетворять "формальным" критериям. Согласно им, основное внимание следует уделять всем "нуждающимся"

лицам. Помощь следует предоставлять общинам исходя из нужды, а не на основе статуса отдельных лиц в качестве беженцев или перемещенных 37/. В таком случае помощь и защита должны предоставляться всем, кому создана угроза. Международный комитет Красного Креста (МККК), например, предоставляет помощь и защиту всем гражданским жертвам немеждународного вооруженного конфликта независимо от того, являются ли они перемещенными лицами; УВКБ также оказывает помощь всем, кто пострадал. Вместе с тем хорошо известно, что внутриперемещенные лица часто сталкиваются с определенными проблемами и находятся в определенных условиях, которые требуют ясного определения. Не только целесообразно, но и настоятельно необходимо сосредоточить внимание на правах и нуждах миллионов людей по всему земному шару, которые входят в эту конкретную группу. Слишком часто в число людей, получающих помощь и защиту, не входит достаточное количество лиц, являющихся внутриперемещенными. Не оспаривается, например, тот факт, что существует значительное расхождение в том, как международное сообщество представляет себе беженцев и внутриперемещенных лиц и относится к тем и другим, даже когда эти две категории лиц сталкиваются с аналогичными проблемами и находятся фактически в одинаковых условиях. Основная цель определения понятия, о котором идет речь, заключается не в создании новой категории лиц, имеющих особые права, а в обеспечении того, чтобы защита прав лиц, находящихся в определенных ситуациях, распространялась на других лиц в аналогичных ситуациях, и чтобы тем самым содействовать установлению более гармоничного и последовательного подхода к вопросу прав человека.

124. Следует ожидать, что понятие "лицо, перемещенное внутри страны" будет использоваться в самых различных ситуациях для закрепления за индивидуумами и властями прав и обязанностей. Поскольку действия, предпринимаемые в контексте права, должны быть осознанными и должны осуществляться с надлежащим учетом их последствий для установления прав и обязанностей, а в случае внутриперемещенных лиц, - и для конкретных функций международного сообщества по защите их, определение должно быть в определенной степени гибким и допускать *prima facie* признание его декларативного характера. Перечисление причин должно быть примерным, а не исчерпывающим. В то же время определение должно иметь достаточную степень точности в соответствии с принципом о том, что субъекты права должны знать, как вести себя как в плане прав, так и обязанностей 38/.

125. Совещание "Круглого стола по правовым вопросам", состоявшееся в Вене, рекомендовало представителю подробнее рассмотреть вопрос о рабочем определении понятия "внутриперемещенные лица", и в частности слов "жилище", "в большом числе" и "своей собственной страны". С целью решения этих вопросов оно предложило изложить рабочее определение в следующей редакции: "лица или группы лиц, которые были вынуждены покинуть свои жилища или места обычного проживания внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних раздоров, систематических нарушений прав человека или стихийных или техногенных бедствий и которые не пересекли международно признанную границу государства".

126. Следует ожидать, что, когда проект свода принципов о внутриперемещенных лицах будет подготовлен, указанные и другие моменты будут обсуждены и будет окончательно выработано рабочее определение этого понятия. Принятие определения будет способствовать сбору статистики и других данных о внутриперемещенных лицах и окажется полезным для оперативных учреждений в этой области. В то же время определение должно быть как гибким, так и достаточно конкретным, с тем чтобы охватывать тех, кто больше всего нуждается в особой защите и помощи. Совершенно ясно, что необходимо обеспечить баланс между слишком узким понятием, которое может привести к исключению определенных групп людей, и слишком широким понятием, которым на практике нельзя будет оперировать.

127. Термин "защита" также нуждается в пояснении. Многие местные НПО склонны считать, что защита является чисто гуманитарным вопросом – неразрывной частью помощи ("спасение жизни людей путем предоставления помощи", как выразилась одна НПО), а не прежде всего вопросом прав человека. Согласно исследованию, проведенному Норвежским советом по делам беженцев, только небольшое число местных НПО ссылается на права человека как основу для защиты. Либо права человека в качестве основы являются слишком очевидными, чтобы о них говорить, либо работники на местах в большей степени привыкли думать о перемещенных лицах как о лицах, чьи нужды должны быть удовлетворены, а не как о лицах, законные права которых должны соблюдаться.

С. Другие соответствующие стандарты

128. Недавние инициативы Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств прямо связаны со стандартами внутриперемещенных лиц, в частности ее работа по вопросу о свободе передвижения и в отношении случаев, когда запрещаются насильственные перемещения населения. В резолюции 1990/17 Подкомиссия постановила рассмотреть связанные с правами человека аспекты перемещения населения, включая размещение переселенцев, а в своей резолюции 1992/28 она поручила двум своим членам, являющимся специальными докладчиками, подготовить предварительное исследование по вопросу о связанных с правами человека аспектах перемещения населения. Подкомиссии были представлены два доклада (E/CN.4/Sub.2/1993/17 и Corr.1 и E/CN.4/Sub.2/1994/18 и Corr.1). В первом содержался разносторонний анализ явления насильственного перемещения населения. Второй доклад был посвящен конкретным областям с целью дать оценку нормативной структуре, которая применима к перемещению населения. Высказывалась мысль о том, что стандарты прав человека целесообразно использовать при определении поведения государств в деле защиты населения от произвольного перемещения, а также в ходе самого перемещения. В целом предлагалось, чтобы международное право запретило перемещение людей и размещение поселенцев, а также предписывало допустимые стандарты международного права, которые оправдывали бы перемещение населения. Утверждалось также, что неосуществление экономических, социальных и культурных прав может вызывать массовые перемещения населения.

Заявлялось далее, что общие стандарты, применимые к конфликтам как внутреннего, так и международного характера, запрещают насильственное перемещение гражданских лиц. И наконец, обсуждался вопрос об ответственности государств и перемещении населения.

129. Кроме того, Подкомиссия на своей сорок шестой сессии приняла резолюцию 1994/24, озаглавленную "Право на свободу передвижения", в которой она подтвердила право каждого жить в мире в своем собственном доме, на своей собственной земле и в своей собственной стране; она также подтвердила право беженцев и перемещенных лиц на возвращение, в условиях безопасности и уважения их достоинства, в страну их происхождения и/или в место их происхождения или в иное место по их выбору в пределах их страны; она настоятельно призвала правительства и других соответствующих субъектов делать все возможное в целях немедленного прекращения любой практики насильственного перемещения, перемещения населения и "этнической чистки" в нарушение международно-правовых стандартов; и постановила включить в пункт своей повестки дня, озаглавленный "Свобода передвижения", подпункт, касающийся вопросов перемещения, озаглавленный "Перемещение населения", и постоянно держать в поле зрения вопросы уважения права на свободу передвижения, включая право на проживание и возвращение.

130. Прямое отношение к правовым аспектам внутреннего перемещения имеет также Декларация минимальных гуманитарных стандартов (Декларация Турку/Або) (см. E/CN.4/1995/116), которую Подкомиссия направила Комиссии в августе 1994 года на рассмотрение с целью ее дальнейшей доработки и последующего принятия. Указанной Декларацией подтверждаются минимальные гуманитарные стандарты, которые применимы или должны быть применимы во всех ситуациях, включая внутреннее насилие, волнения, напряженность и чрезвычайное положение в стране, и которые не допускают отступлений ни при каких обстоятельствах.

131. Другие мандаты Комиссии и Подкомиссии также имеют непосредственное отношение к мандату, касающемуся внутриперемещенных лиц. В частности, Рабочая группа по коренным народам в своем проекте декларации о правах коренных народов, принятом на сорок шестой сессии Подкомиссии, разбирает вопрос об их насильственном переселении и объявляет, что они не могут быть насильственно перемещены или переселены без их свободного и сознательного согласия. Другие соответствующие вопросы поставлены Специальным докладчиком по проблеме прав человека и окружающей среды (назначен резолюцией 1990/7 Подкомиссии) и Специальным докладчиком по праву на надлежащее жилище (назначен резолюцией 1992/26 Подкомиссии) в докладе Подкомиссии о роли Организации Объединенных Наций в международной гуманитарной деятельности и помощи в обеспечении прав человека (E/CN.4/Sub.2/1994/39). Аналитический доклад Генерального секретаря о практике насильственных выселений (E/CN.4/1994/20) был представлен Комиссии на ее пятидесятой сессии. В этом докладе делается вывод о том, что, хотя практика насильственных выселений может иметь различные формы и затрагивать индивидуальные домашние хозяйства, а также целые общины, существуют определенные общие черты, присущие этой практике, а именно жертвами этого явления почти всегда

являются наиболее беднейшие, социально менее всего обеспеченные слои общества, и такая практика сопровождается определенным насилием. В нем подчеркивается необходимость принятия нового законодательства и создание эффективных механизмов, направленных на недопущение насильственных выселений. Работа Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, особенно по вопросу о праве на жилище, и работа других договорных органов также имеет большое значение. Представитель уже установил контакты со специальными докладчиками Подкомиссии по вопросу о перемещении населения и по проблеме прав человека и окружающей среды.

132. Другим вопросом, к которому было привлечено внимание Организации Объединенных Наций, является вопрос о производстве и использовании противопехотных наземных мин 39/. Эти мины представляют собой серьезное препятствие для безопасного и свободного передвижения и особенно для возвращения перемещенных лиц; поступают сообщения о том, что в процессе нового расселения гибнут тысячи людей. Протокол о минах, приложенный к Конвенции о запрещении или ограничении применения некоторых конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, не регулируют производство, накопление, передачу или экспорт наземных мин. В докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи, представленном в сентябре 1994 года (A/49/357), содержится рекомендация относительно полного запрещения, производства, использования и передачи всех наземных мин. На своей сорок девятой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 49/75, озаглавленную "Мораторий на экспорт противопехотных наземных мин", в которой содержится настоятельный призыв к государствам, которые еще не сделали этого, объявить такой мораторий в самое ближайшее время.

133. И наконец, еще одной областью, в которой были недавно разработаны стандарты, является обеспечение безопасности самих работников на местах и их безопасного доступа к жертвам гуманитарных чрезвычайных ситуаций. В 1994 году Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о безопасности персонала Организации и связанного с ней персонала (резолюция 49/59, приложение). В ней предусматривается обязанность обеспечивать безопасность такого персонала и обязанность освобождать любой персонал, подвергшийся захвату или задержанию.

D. Разработка правовой основы

134. В свете двух упомянутых докладов о нормах, применимых к внутриперемещенным лицам, которые были подготовлены юридическими институтами, и исходя из результатов консультаций с широким кругом экспертов, в том числе с участниками Совещания "Круглого стола по правовым вопросам", появляется консенсус относительно того, что было бы целесообразно разработать свод принципов. Разработка такого документа не только заполнила бы пробелы в праве, но также подтвердила бы обязательства в рамках действующих норм. Такой инструмент заострил бы внимание к проблемам, стоящим перед внутриперемещенными лицами, и облегчил бы осуществление соответствующих стандартов.

135. Эксперты пришли к выводу о том, что положения действующего международного права прав человека и гуманитарного права не содержат прямого указания на права, применимые к внутриперемещенным лицам, и по этой причине они считают крайне необходимым разработать четкие положения о защите, которые более полно отвечали бы нуждам внутриперемещенных лиц. В частности, они рекомендуют четко сформулировать принципы: обеспечить безопасный доступ перемещенных лиц к основным материальным средствам и предметам потребления, необходимым для выживания; запретить организацию преднамеренного голода; предусмотреть право на документацию, для того чтобы обеспечить средства осуществления всех юридических прав; гарантировать свободу передвижения и проживания для внутриперемещенных лиц и обеспечить защиту от произвольного индивидуального или массового перемещения, за исключением случаев, когда этого требуют интересы безопасности гражданских лиц или важные интересы военного характера; запретить насильственное возвращение в места, представляющие опасность; предусмотреть право на возвращение каждого в свое место обычного проживания или на расселение в любом другом безопасном месте; соблюдать и обеспечивать свободу и средства осуществления права добиваться убежища; предусмотреть, чтобы практика призыва в армию соответствовала внутригосударственным и международным правовым стандартам, и в частности международному праву, касающемуся надлежащего судебного процесса и недискриминации, а также требовать, чтобы стороны всех конфликтов не призывали и не набирали в армию детей для участия в военных действиях; запретить производство и использование противопехотных наземных мин, от которых зачастую жертвами становятся перемещенные лица; предусмотреть особую защиту для внутриперемещенных женщин, детей и других уязвимых групп.

136. При разработке свода принципов следует должным образом учесть соответствующие документы, такие, как Декларация Турку/Або о минимальных гуманитарных стандартах, Декларация Сан-Ремо о нормах международного гуманитарного права, регулирующих ведение военных действий в вооруженных конфликтах немеждународного характера, а также учесть соответствующую работу Подкомиссии. Как упоминалось ранее, предполагается, что совещание экспертов осуществит обзор проекта свода принципов до рассмотрения его в Комиссии по правам человека и в других органах Организации Объединенных Наций.

137. Комитет по внутриперемещенным лицам Ассоциации международного права отметил, что международное право в том разрезе, в каком оно относится к внутреннему перемещению, можно охарактеризовать следующим образом: нормы, применимые до ситуаций, когда происходит внутреннее перемещение (т.е. нормы, которые относятся к искоренению основных причин перемещения и тем самым направлены на недопущение возникновения ситуаций внутреннего перемещения); нормы, применимые к ситуациям внутреннего перемещения (т.е. нормы, которые касаются удовлетворения самых насущных потребностей внутриперемещенных лиц в помощи и защите); и нормы, которые должны применяться для разрешения ситуаций внутреннего перемещения (т.е. нормы, связанные с выполнением пожеланий отдельных внутриперемещенных лиц вернуться в свои дома, а

также соответствующие обязательства, возложенные на соответствующее государство (государства) и международное сообщество) 40/. Проект свода принципов должен учесть эти различные области права.

138. Исполнительный комитет УВКБ в Заключении, принятом в октябре 1994 года, приветствовал усилия по компиляции действующих международных стандартов относительно обращения с внутреннеперемещенными лицами и по разработке кодекса поведения, содержащего руководящие принципы. В документе по вопросам беженцев и насильственно перемещенных слоев населения в Африке, принятом на семинаре в Аддис-Абебе, организованном ОАЕ и УВКБ в 1994 году, была выражена поддержка работе представителя Генерального секретаря, направленной на совершенствование соответствующих правовых механизмов более надежного обеспечения защиты и помощи внутреннеперемещенным лицам. В декабре 1994 года в Сан-Хосе правительства всех латиноамериканских стран приняли Декларацию о беженцах и перемещенных лицах, в которой заявили о своей готовности содействовать и принять участие в подготовке международной декларации принципов и основных норм защиты и гуманного обращения со всеми внутреннеперемещенными лицами. Верховный комиссар по правам человека также подчеркнул важность работы представителя, направленной на сведение воедино прав человека, норм гуманитарного права и права беженцев и на разработку норм, применимых к внутреннеперемещенным лицам 41/.

v. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

139. Поскольку в международной системе не существует какого-либо отдельного оперативного учреждения, отвечающего за внутриперемещенных лиц, самым эффективным механизмом в данный момент является механизм, который опирается на существующие возможности. В данном разделе доклада дается обзор этим возможностям и роли, которую они в настоящее время играют от имени внутриперемещенных лиц, с целью определить наилучший путь удовлетворения потребностей этих лиц в помощи и защите.

A. Организация Объединенных Наций и другие международные организации

140. В последние годы отмечается растущая готовность со стороны международного сообщества взять на себя большую долю ответственности за судьбу внутриперемещенных лиц. Надо отметить, что ответственность за оказание помощи и обеспечение защиты внутриперемещенным лицам лежит, прежде всего, на родной стране. Если, однако, эта страна не в состоянии или не желает соблюдать минимальные стандарты, предусмотренные гуманитарным правом или международным правом прав человека, тогда эти гарантии должны обеспечиваться посредством международной помощи. Как внутри, так и вне системы Организации Объединенных Наций межправительственные, региональные и неправительственные органы активно ищут и разрабатывают новые подходы к решению вопросов расширения помощи и защиты для внутриперемещенных лиц, и в настоящее время отмечается определенный прогресс на пути разработки более последовательного подхода.

141. Мандат по внутриперемещенным лицам осуществляется в тесном сотрудничестве с международными учреждениями. Представитель поддерживает тесные контакты с самим Генеральным секретарем, Верховным комиссаром по правам человека, Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев, заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, Администратором ПРООН и Председателем Международного комитета Красного Креста. Он также поддерживает контакты со старшими должностными лицами и директорами региональных бюро в рамках этих организаций с целью обмена информацией о событиях в этой области и о сообщениях, касающихся возможного сотрудничества. Он принимает участие в работе Межучрежденческой целевой группы по проблемам внутриперемещенных лиц, возглавляемой Департаментом по гуманитарным вопросам, и в мае 1994 года он выступал в Подкомитете полного состава по международной защите Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара УВКБ.

142. В ходе своих поездок на места представитель провел исчерпывающие консультации с официальными лицами отделений Организации Объединенных Наций и других гуманитарных учреждений. Во время остановки в Найроби, например, он встречался с представителями учреждений Организации Объединенных Наций, которые принимают участие в работе по оказанию чрезвычайной помощи и развитию в Кении, Африканском Роге и в Центральной Африке, и имел деловые встречи с представителями Программы ПРООН для

внутриперемещенных лиц в Кении и Программы для африканских женщин в период кризиса в рамках ЮНИФЕМ. Во время пребывания в Колумбии он имел встречи с представителями Программы развития для перемещенных лиц, беженцев и возвращенцев (ПРОДЕРЕ) – экспериментальный проект, осуществляемый в Центральной Америке.

143. Хотя в системе Организации Объединенных Наций все еще не выработан подробный план улучшения ее возможностей реагировать на ситуации внутреннего перемещения, в работе всех гуманитарных учреждений, которые связаны с внутриперемещенными лицами, отмечаются важные события.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

144. Из всех учреждений Организации Объединенных Наций УВКБ играет самую большую роль в оказании помощи и защиты внутриперемещенным лицам. Хотя в его мандат не входят внутриперемещенные лица, УВКБ по просьбе Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи все чаще привлекается к разрешению ситуаций, связанных с внутренним перемещением. В 1993 году УВКБ приняло критерии своего участия в делах внутриперемещенных лиц с целью внесения ясности в это участие. Эти критерии предусматривают, что Управление возьмет на себя "основную ответственность" в ситуациях, где существует "прямая связь" с его основной деятельностью по делам беженцев, в частности в связи с ситуациями, в которых возвращающиеся беженцы перемещиваются с внутриперемещенными лицами, и теми ситуациями, где существуют "значительные опасения" того, что внутриперемещенные лица будут представлять собой проблему беженцев. Хотя его критерии являются широкими, УВКБ не привлекается ко всем ситуациям внутреннего перемещения.

145. В тех случаях, когда УВКБ берет на себя ответственность за внутриперемещенных лиц, его участие является всеобъемлющим и состоит как в обеспечении защиты, так и в оказании помощи. "Гуманитарные мероприятия", – заявил Верховный комиссар, – "закключаются не только в поставке чрезвычайной помощи, но прежде всего в обеспечении основных прав человека и безопасности жертв всех сторон конфликта" 42/.

146. По мере все большего вовлечения УВКБ в ситуации внутреннего перемещения его роль, особенно в области защиты, расширялась. В последнем докладе его Исполнительного комитета описываются многочисленные новые задачи, которые персоналу УВКБ приходится выполнять в связи с обеспечением защиты внутриперемещенных лиц. Эти задачи включают в себя наблюдение за обращением с находящимися под угрозой группами меньшинств, переговоры с властями относительно принятия ими мер по обеспечению безопасности, предоставление помощи и защиты во временных центрах по оказанию чрезвычайной помощи, а также оказание правительствам помощи в обработке документации, связанной с личными данными. В ситуациях вооруженного конфликта или массовых нарушений прав человека деятельность УВКБ стала включать в себя обеспечение безопасного прохода гражданских лиц через линию фронта, переселение и эвакуацию

гражданских лиц из районов конфликта, оказание помощи населению, оказавшемуся в засаде, которое не в состоянии или не желает покинуть свои дома, переговоры с местными властями относительно недопущения недобровольного возвращения внутриперемещенных лиц в районы, представляющие опасность, привлечение внимания правительств и общественности к нарушениям прав человека, а также поощрение права внутриперемещенных лиц на добровольное возвращение в свои дома. УВКБ также принимало участие в посреднических усилиях и усилиях, направленных на примирение между возвращающимися перемещенными лицами и местными жителями 43/.

147. Сейчас, когда УВКБ пытается решить проблемы оказания особой помощи и защиты внутриперемещенным лицам, становится очевидным, что требуется гораздо больше персонала и ресурсов, чем в настоящее время располагает УВКБ, и что одно УВКБ не в состоянии решить весь спектр этих проблем. Необходима профессиональная подготовка персонала для накопления знаний в области международного права прав человека и гуманитарного права, которые образуют правовую основу защиты внутриперемещенных лиц и осуществления мероприятий по их защите. Необходима также подготовка в области проведения практических мероприятий, которые требуются для обеспечения физической безопасности перемещенных лиц. Для УВКБ защита традиционно означает защиту прав беженцев на получение убежища и невыдачу. Защита в стране происхождения является совершенно иной. В докладе УВКБ о его оперативной деятельности, связанной с внутриперемещенными лицами, описываются трудности, с которыми столкнулось это учреждение в попытках обеспечить защиту лицам, которые оказались перемещенными в ситуациях внутреннего конфликта 44/. В целях разработки стратегий решения вопросов, связанных с защитой, УВКБ во многих случаях сотрудничает с другими организациями, и прежде всего с МККК и органами по правам человека.

148. Все более активное вовлечение УВКБ в решение вопросов внутриперемещенных лиц создает серьезные проблемы для этого учреждения. Имеются опасения, что это вовлечение приведет к изменению характера учреждения и отвлечет его от его основной обязанности оказывать помощь беженцам в странах убежища. Возникают также дополнительные проблемы: нехватка ресурсов, отсутствие правовой основы, трудности, связанные с обеспечением защиты людей в ситуации вооруженного конфликта, большой риск для персонала и, что самое главное, конфликт, который неизбежно возникает между обеспечением защиты людей в странах их происхождения и одновременным отстаиванием их права покидать их страну и добиваться убежища от преследования. Возникают новые проблемы, когда УВКБ пытается решить проблемы как беженцев, так и внутриперемещенных лиц в одной и той же стране.

149. Тем не менее УВКБ все чаще дает понять, что, по-видимому, не всегда целесообразно или возможно проводить различие между передвижениями внутриперемещенных лиц и беженцев. Как указывалось в последнем докладе его Исполнительного комитета,

"исходя из того, что потоки беженцев и внутреннеперемещенных лиц вызваны одними и теми же причинами, нет смысла заниматься лишь трансграничными аспектами вынужденных перемещений населения, будь то в порядке реагирования на неотложные гуманитарные нужды, либо в порядке поиска решений. С точки зрения УВКБ как международного учреждения, несущего ответственность за беженцев, несомненно, целесообразно, там где это возможно, устранять необходимость для людей покидать свою страну и тем самым становиться беженцами для того, чтобы находиться в условиях безопасности и получать необходимую гуманитарную помощь" 45/.

Генеральная Ассамблея призвала это учреждение продолжать деятельность по оказанию защиты и помощи внутреннеперемещенным лицам и также выразила поддержку усилиям УВКБ, направленным на предупреждение возникновения проблем беженцев (резолюция 48/116 от 20 декабря 1993 года). В октябре 1994 года Исполнительный комитет принял Заключение по внутреннеперемещенным лицам, в котором призвал Верховного комиссара продолжать усилия ее канцелярии, направленные на то, чтобы внутренние критерии и руководящие принципы УВКБ применялись к ситуациям внутреннего перемещения. В нем также содержался призыв установить более тесное сотрудничество с представителем Генерального секретаря, Координатором чрезвычайной помощи, а также существующими гуманитарными учреждениями и НПО в деле решения проблемы внутреннего перемещения. В 1994 году Генеральная Ассамблея отметила важность тесного сотрудничества между Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев и представителем Генерального секретаря, а также сотрудничества с МККК в деле предупреждения, защиты, гуманитарной помощи и поиска решений.

Международный комитет Красного Креста

150. МККК накопил богатый опыт в деле обеспечения защиты гражданских лиц в ситуациях вооруженного конфликта, и в последнее время он расширяет свои возможности по обеспечению защиты и оказанию помощи гражданским лицам во внутренних конфликтах. Среди всех учреждений, занимающихся проблемами внутреннеперемещенных лиц, МККК, несомненно, имеет самый четкий мандат по оказанию помощи и защиты жертвам внутреннего конфликта, которые составляют если не самую большую группу людей, то по крайней мере самую сложную среди внутреннеперемещенных лиц. Он также стал принимать непосредственное участие в ситуациях внутренних раздоров посредством использования права на осуществление инициативных мероприятий, которое предоставлено МККК уставами Движения Международного Красного Креста и Красного Полумесяца. Недавние резолюции Совета делегатов МККК одобрили участие МККК в самых различных ситуациях, и МККК выделяет более 80% своего бюджета для работы на местах по защите и оказанию помощи гражданским лицам в вооруженных конфликтах немеждународного характера.

151. МККК не проводит различия между деятельностью по оказанию помощи и деятельностью по предоставлению защиты. Хотя учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию зачастую считают, что обязанности по оказанию защиты могут поставить под угрозу их роль по оказанию помощи, как правительства, так и повстанческие силы признали роль МККК как в оказании помощи, так и в обеспечении защиты. Одна из причин организационной силы МККК состоит в том, что его представители обеспечивают защиту обеим сторонам конфликта и пытаются добраться до тех лиц, которых не могут охватить другие гуманитарные организации по причине опасных условий или политических препятствий. Кроме того, в отличие от Организации Объединенных Наций, которая несет ответственность прежде всего в отношении правительств, ответственность МККК касается жертв конфликта. И в отличие от других учреждений он никогда не перекладывает свою работу на места на других, в результате чего его операции отвечают стандартам МККК.

152. В то же время независимость МККК и постоянное соблюдение конфиденциальности иногда осложняют его возможность работать с другими учреждениями в этой области. Огромные масштабы чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера делают совместную работу крайне необходимой. Вместе с тем сотрудничество не всегда легко достижимо либо из-за собственных правил деятельности МККК, либо потому, что операции Организации Объединенных Наций не всегда считаются нейтральными, в случае чего МККК может пожелать отмежеваться от них с целью обеспечения соблюдения своей независимости и нейтральности. МККК также может принять решение не вмешиваться в тех случаях, когда внутреннее перемещение не связано с войной и когда не удовлетворены условия его вмешательства. В таких случаях МККК следует продолжать изучать пути своего сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО, которые могут обеспечивать дополнительную поддержку в области защиты. В последние годы МККК попытался найти пути организации работы в тесной консультации с другими учреждениями, сохраняя при этом свою независимость.

Программа развития Организации Объединенных Наций

153. Часто резиденты – представители ПРООН выступают в двух качествах: в качестве старшего должностного лица ПРООН в данной стране и в качестве резидента – координатора системы Организации Объединенных Наций в этой стране. Как резиденты-координаторы они отвечают за "координацию помощи внутриперемещенным лицам" в тесном сотрудничестве с правительствами, донорами и учреждениями Организации Объединенных Наций в этой области (резолюция 44/136 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1989 года, пункт 7). Однако недавно наметилась тенденция к расширению выбора на пост резидента-координатора, с тем чтобы отдельное лицо, а не резидент-представитель мог быть выбран в ситуациях чрезвычайной сложности.

154. Несомненно, резиденты – представители ПРООН отчитываются перед штаб-квартирой ПРООН. В то же время, выступая в роли резидентов-координаторов, занимающихся чрезвычайной помощью, они подотчетны Департаменту по гуманитарным вопросам (ДГВ). При решении социально-экономических вопросов они докладывают канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам координации политики и устойчивого развития. В области прав человека и защиты, однако, они не подотчетны никому. Предлагалось, чтобы Верховный комиссар по правам человека, мандат которого включает в себя координацию вопросов прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, выступал в качестве основного должностного лица для такой отчетности со стороны резидентов-координаторов.

155. Несмотря на отмечаемый прогресс, все еще необходимо предпринять значительные усилия для внесения ясности в двойную роль должностных лиц ПРООН, выступающих в качестве резидентов-представителей и резидентов-координаторов. Несомненно, в самой ПРООН высказываются определенные сомнения относительно вовлечения ее старших должностных лиц в области иные, чем вопросы развития. Однако распространение внутренних конфликтов, наличие развалившихся и реформирующихся государств, голод и засуха породили самые разнообразные чрезвычайные ситуации в развивающемся мире, с которыми все чаще приходится сталкиваться системе Организации Объединенных Наций. Неизбежно к должностным лицам ООН на местах обращаются с просьбами об оказании помощи.

156. В большинстве чрезвычайных ситуаций резиденты – представители ПРООН выступают в качестве резидентов – координаторов системы Организации Объединенных Наций. Однако с 1994 года Координатор чрезвычайной помощи от имени Генерального секретаря уполномочен давать оценку каждому сложному чрезвычайному положению, с тем чтобы установить, может ли потребоваться, помимо резидента-представителя, "гуманитарный координатор". В настоящее время составляется обширный реестр потенциальных гуманитарных координаторов.

157. В целях оказания помощи должностным лицам ПРООН и другим лицам в повышении их профессионализма для разрешения чрезвычайных ситуаций на местах резиденты – представители ПРООН проходят профессиональное обучение по Программе подготовки специалистов по предупреждению и ликвидации последствий бедствий, осуществляемой совместно ДГВ и ПРООН. Эти усилия по подготовке кадров следует продолжать и расширять, с тем чтобы как можно большее число сотрудников ПРООН приобрели навыки работы по разрешению чрезвычайных ситуаций и конфликтов, использованию техники раннего предупреждения, а также в области прав человека и обеспечения защиты. В ПРООН был также создан специальный отдел, занимающийся гуманитарными чрезвычайными ситуациями, с целью содействия осуществлению этих программ подготовки кадров и поощрения более эффективного использования возможностей ПРООН в чрезвычайных ситуациях, включая те аспекты, которые относятся к процессу перехода от оказания чрезвычайной помощи к развитию.

158. В результате этих усилий ПРООН склоняется к тому, чтобы признать тот факт, что некоторым ее руководителям на местах и в штаб-квартире придется более активно заниматься вопросами гуманитарной помощи, связанной с чрезвычайными положениями. В целом официальные лица ПРООН уделяют внимание всем нуждающимся. Когда им приходится конкретно заниматься вопросами внутриперемещенных лиц, они сосредоточивают основное внимание на материальных нуждах.

159. Большинство резидентов-координаторов не считают, что вопросы защиты или прав человека относятся к их компетенции как резидентов - представителей ПРООН. В этом качестве они работают в тесной связи с правительствами по вопросам осуществления программ развития, и они опасаются, что их участие в решении вопросов защиты будет выходить за рамки их мандата или приведет к их высылке из страны. Более того, ряд правительств выступили против привнесения гуманитарных вопросов и вопросов прав человека в темы развития 46/. В то же время факт остается фактом, что, согласно Уставу, вопросы прав человека пронизывают все виды деятельности Организации Объединенных Наций. Необходимо расширить возможности резидентов-координаторов, с тем чтобы они могли заниматься вопросами обеспечения защиты в чрезвычайных ситуациях или по крайней мере обеспечить, чтобы вопросами защиты занимались на регулярной основе. В тех случаях, когда резиденты-координаторы не в состоянии заниматься вопросами защиты, им следует работать в тесном контакте с теми, кто такими вопросами занимается, в том числе с международными и местными НПО и с участниками, не являющимися государствами. Им также следует устанавливать контакты с органами по правам человека, а в конкретном случае внутреннего перемещения - с представителем Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Администратор ПРООН проявил значительный интерес к работе представителя, и началось сотрудничество с резидентами-координаторами, которое, как ожидается, значительно облегчит выполнение его мандата.

160. Необходимо предпринять также более активные усилия с целью ликвидировать разрыв между долгосрочной ролью ПРООН в области развития в стране и функцией по оказанию перемещенным лицам помощи на чрезвычайной основе. В 1990 году ПРООН приняла решение о том, что персоналу ПРООН следует принимать более активное участие на ранних стадиях чрезвычайного положения и что следует более тесно увязывать работу по оказанию чрезвычайной помощи с работой в области развития. Поскольку вышесказанное становится реальностью, ПРООН необходимо будет накопить более богатый опыт работы с внутриперемещенными лицами на чрезвычайной основе, а также в деле разработки программ развития, направленных на удовлетворение их долгосрочных нужд.

161. Многообещающая программа для внутриперемещенных лиц, которая сочетает в себе компоненты оказания чрезвычайной помощи и компоненты развития, осуществляется в Кении. Эта программа ПРООН возникла на волне этнического насилия, которое произошло в 1991 году и которое затронуло различные части страны. Было установлено, что в период, когда беспорядки достигли своего апогея, до 300 000 человек пострадали от перемещения или в результате прекращения их бизнеса или деловой активности.

В программе для перемещенных лиц, разработанной и осуществляемой ПРООН, участвуют правительство, учреждения Организации Объединенных Наций, религиозные организации, НПО и общины, пострадавшие от этнических столкновений. Ее цель состоит в наблюдении и оказании поддержки процессу посредничества и примирения всех участвующих сторон, в осуществлении проектов реабилитации и устойчивого развития, проведении реформ в области землевладения и обеспечении экономической безопасности, а также в организации занятости, приносящей доход. В результате этого был создан Национальный координационный комитет для перемещенных лиц и были осуществлены быстро дающие результат проекты для внутриперемещенных лиц в таких областях, как жилищное строительство, здравоохранение, сельское хозяйство, разведение домашнего скота и образование, с особым упором на домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, и на оказание правовой помощи.

Детский фонд Организации Объединенных Наций

162. ЮНИСЕФ оказался вовлеченным во многие ситуации внутреннего перемещения посредством его усилий, направленных на улучшение положения женщин и детей путем организации обслуживания в областях здравоохранения, образования, питания и санитарии. Хотя его основной задачей продолжает оставаться оказание помощи, ЮНИСЕФ являет собой хороший пример учреждения по оказанию чрезвычайной помощи, которое признает неразрывную связь между помощью и защитой. Он предпринял усилия по решению проблем, связанных с защитой, особенно в той плоскости, в какой эти проблемы влияют на предоставление помощи. Например, он разработал политику защиты детей в "особо трудных обстоятельствах" и принимает активное участие в переговорах со всеми сторонами в конфликтных ситуациях с целью получить доступ к нуждающимся детям. Он заключил соглашение относительно установления коридоров чрезвычайной помощи, как, например, операция "Артерия жизни" в Судане, которое дает ему возможность оказывать помощь детям, находящимся за линией военных действий правительственных войск и войск повстанцев. Фонд является одним из ведущих пропагандистов Конвенции о правах ребенка, и он представляет информацию Комитету по правам ребенка. Особенно в серьезных ситуациях он выступает с публичными заявлениями. Предлагалось также, чтобы ЮНИСЕФ уделял еще большее внимание вопросам защиты, в частности в связи с насильственным призывом в армию или сексуальным насилием. Он также занимается долгосрочным программированием, которое выходит за рамки оказания чрезвычайной помощи.

163. Следует иметь в виду, что ЮНИСЕФ несет ответственность за оказание помощи нуждающимся детям и женщинам. Если на другие учреждения возложена задача оказывать помощь и предоставлять защиту группе людей в целом, ЮНИСЕФ считает, что они, а не ЮНИСЕФ должны нести ответственность за предоставление помощи всем людям, включая женщин и детей. Таковую политику следует принимать во внимание при решении вопроса о том, следует ли ответственность за оказание помощи и предоставление защиты внутриперемещенным лицам возложить на какое-либо одно учреждение.

Мировая продовольственная программа

164. МПП оказывает продовольственную помощь внутриперемещенным лицам на протяжении последних 30 лет. Внутриперемещенные лица составляют 35% из 47 млн. человек, которым МПП оказывает помощь. Хотя на ранних стадиях почти всех операций присутствуют характерные черты чрезвычайной помощи, многие из операций трансформировались в проекты развития, осуществляемые обычно в сотрудничестве с другими учреждениями, НПО или двусторонними донорами.

Всемирная организация здравоохранения

165. ВОЗ следит за состоянием в области здравоохранения и оказания медицинской помощи в государствах-членах, которые по просьбе должны представлять данные по ряду показателей, установленных как для страны в целом, так и для различных географических районов, а также в отношении мужчин, женщин, городских и сельских групп населения и групп, требующих особого внимания. ВОЗ вмешивается в ситуацию внутреннего перемещения в том случае, когда нарушается предоставление медицинского обслуживания или когда та или иная конкретная группа внутриперемещенных лиц определяется Организацией Объединенных Наций как "особая", и в этом случае ВОЗ берет на себя ответственность за предоставление медицинского обслуживания или оказание помощи в предоставлении такого обслуживания этим лицам.

Международная организация миграции

166. На МОМ возложена задача оказывать миграционную помощь и иногда де-факто защиту перемещенным лицам (как внутри страны, так и за ее пределами) с согласия соответствующего государства. На основе этого мандата эта организация заключила со многими государствами-членами и государствами-наблюдателями соглашения о сотрудничестве, в которых предусматривается участие МОМ в процессе внутренней миграции и оказание миграционной помощи или защиты внутриперемещенным лицам. Различные виды деятельности МОМ представляют собой в конкретных обстоятельствах своеобразную форму защиты в том плане, что они помогают обеспечить осуществление основных прав человека.

167. Участие МОМ в судьбе внутриперемещенных лиц выражается в оперативном анализе миграционных потоков, разработке систем информации о населении страны, проведении переписи населения, оказании правительствам технической помощи, а также в организации транспортных услуг для внутриперемещенных лиц или же в оказании медицинского обслуживания и помощи в связи с переселением и реинтеграцией. В этой связи возникает необходимость в решении ряда соответствующих проблем: например, для проведения регистрации внутриперемещенных лиц требуется разработка эффективных гарантий от возможных злоупотреблений. Обратная доставка людей в страны, в которых полыхает война, или транспортировка этнических групп из одного района страны в другой связана с вопросом о том, являются ли такие передвижения добровольными и достаточно ли

безопасными являются условия для организации возвращения. Вполне возможно, что может потребоваться разработка руководящих принципов для решения таких вопросов и совместное с органами по правам человека наблюдение за тем, чтобы была обеспечена защита в период возвращения и переселения.

Верховный комиссар по правам человека

168. Верховный комиссар по правам человека, имеющий общий мандат по предотвращению нарушений, поощрению и защите прав человека, может выступать в качестве авторитетного органа и оказывать поддержку усилиям, направленным на обеспечение более надежной защиты внутриперемещенных лиц. В своих переговорах с правительствами Верховный комиссар уполномочен обсуждать конкретные случаи внутреннего перемещения. Он проявил особую заинтересованность в обеспечении того, чтобы рекомендации, выносимые представителями и докладчиками Комиссии, претворялись в жизнь, и в частности он выразил свою поддержку работе представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Под его руководством сотрудники на местах уже начали работу, и они пристально следят за соблюдением прав человека в связи с внутренним перемещением в Руанде; в Бурунди установлено превентивное присутствие.

169. Верховный комиссар придает особое значение расширению возможностей Центра по правам человека и Комиссии по правам человека быстро реагировать на чрезвычайные ситуации, связанные с правами человека. В случае с Руандой он сыграл важную роль в созыве чрезвычайной сессии Комиссии. Он также предпринял шаги по расширению потока информации о чрезвычайных ситуациях в Центр и объявил о намерении создать базу данных по правам человека для оказания помощи докладчикам и представителям. Вместе с тем ресурсы и персонал, находящиеся в распоряжении Верховного комиссара, являются ограниченными. Увеличение ресурсов позволило бы ему уделять больше внимания вопросам прав человека и защиты при реагировании Организации Объединенных Наций на чрезвычайные ситуации гуманитарного характера.

Департамент по гуманитарным вопросам

170. Совершенно ясно, что международные организации, описанные выше, имеют широкие возможности реагировать на нужды внутриперемещенных лиц. В последние годы все отчетливее видно, что слабости в системе зачастую объясняются не столько отсутствием возможностей, сколько неумением эффективно координировать возможности, которые имеются. Необходимость в более эффективной координации гуманитарной помощи привела к созданию в 1991 году поста Координатора чрезвычайной помощи (или заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам) и впоследствии Департамента по гуманитарным вопросам.

171. В обязанности ДГВ входят определение, какая гуманитарная помощь в чрезвычайных ситуациях требует координации со стороны Организации Объединенных Наций, распределение обязанностей среди учреждений, работающих в этой области, координация совместных призывов, направленных на сбор средств и оказание чрезвычайной гуманитарной помощи, распределение чрезвычайных фондов и обеспечение включения элементов реабилитации и реконструкции в деятельность по оказанию чрезвычайной помощи. ДГВ председательствует в Межучрежденческом постоянном комитете (МУПК), который состоит из руководителей основных учреждений Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи и развитию 47/, и этот Комитет является инструментом для координирующей роли ДГВ в чрезвычайных ситуациях.

172. Как отмечалось выше, заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам поддерживает прямые контакты с представителями на местах через резидентов-координаторов, которые докладывают ему об обстановке при решении гуманитарных вопросов. Одна из основных обязанностей заместителя Генерального секретаря состоит в том, чтобы выступать в Совете Безопасности в качестве лица, мобилизующего от имени системы Организации Объединенных Наций усилия в гуманитарной области, куда должны входить ситуации внутреннего перемещения.

173. Хотя формально ДГВ не несет ответственности за защиту, он не может эффективно координировать предоставление чрезвычайной помощи или вести переговоры о доступе в районы, требующие чрезвычайной помощи, без признания неразрывной связи между чрезвычайной помощью и защитой. При делегировании ответственности в чрезвычайных ситуациях он должен знать, в каком объеме Организация Объединенных Наций и другие учреждения способны обеспечить защиту и насколько необходимо расширить их возможности.

174. Официальные лица ДГВ склонны рассматривать внутриперемещенных лиц в гуманитарной чрезвычайной ситуации как одну группу среди многих, нужды которых должны быть удовлетворены, и эти нужды определяются прежде всего в гуманитарном и материальном плане. Хотя существует множество трудностей и препятствий, связанных с координацией гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, ДГВ должен находить пути обеспечения того, чтобы улучшенная координация гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях не исключала возможности рассмотрения основных вопросов защиты лишь на том формальном основании, что мандат ДГВ не является достаточно полным. Роль, которую играет ДГВ в организации скоординированной реакции на проблемы внутриперемещенных лиц, будет рассматриваться в качестве важного лакмусового испытания его готовности играть ведущую роль в системе Организации Объединенных Наций в разработке всеобъемлющих стратегий и подходов к решению вопросов человеческого измерения в сложных чрезвычайных ситуациях.

В. Укрепление мероприятий в области сотрудничества

175. Как заметил Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, "масштабы проблемы внутреннего перемещения намного превосходят возможности и ресурсы любого отдельно взятого учреждения. Для решения этой проблемы требуются всеобъемлющие и согласованные усилия Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций" 48/. Мобилизация и координация имеющихся возможностей для своевременного и эффективного урегулирования ситуаций будут содействовать более полному удовлетворению нужд внутриперемещенных слоев населения. Отсутствие скоординированной системы приводит к серьезным последствиям для внутриперемещенных лиц. В некоторых случаях уходит много времени, прежде чем внутриперемещенные начинают получать помощь. В других случаях их потребности превосходят возможности учреждений по оказанию чрезвычайной помощи, которые осуществляют операции в пострадавшем районе. И еще в других ситуациях проблемы их защиты остаются в основном нерешенными.

176. Пытаясь разработать более эффективную модель реагирования на нужды внутриперемещенных лиц в помощи и защите, Межучрежденческий постоянный комитет, возглавляемый Координатором чрезвычайной помощи, образовал в 1992 году Межучрежденческую целевую группу по проблемам внутриперемещенных лиц и провел обсуждения по вопросам распределения обязанностей в отношении внутриперемещенных лиц, а также более эффективной и всесторонней координации деятельности международных учреждений. На своем совещании в июле 1993 года МУПК согласился с тем, что механизм распределения обязанностей является полезным при возникновении ситуации внутреннего перемещения. На своем совещании в декабре 1994 года МУПК подкрепил это решение принятием рекомендации своей Межучрежденческой целевой группы о том, чтобы Координатор чрезвычайной помощи выступал в системе Организации Объединенных Наций в качестве основного подразделения, отвечающего за сбор просьб об оказании помощи и предоставлении защиты в уже возникших или возникающих ситуациях внутреннего перемещения, которые требуют скоординированных международных действий.

177. На протяжении всего 1994 года представитель принимал участие в работе Целевой группы, и он одобряет создание в рамках системы Организации Объединенных Наций центрального подразделения, которое рекомендовало бы наилучшее разделение труда между учреждениями Организации Объединенных Наций при удовлетворении потребностей внутриперемещенных лиц в помощи и защите. Эта рекомендация явилась одной из основных рекомендаций, содержащихся во всеобъемлющем исследовании, представленном Комиссии по правам человека в 1993 году. Такое головное подразделение, хотя вряд ли будет являться панацеей, будет представлять собой первый шаг на пути разработки более четкого механизма решения проблем внутриперемещенных лиц.

178. Во всеобъемлющем исследовании 1993 года содержалась также рекомендация о том, чтобы каждый основной орган системы Организации Объединенных Наций, мандат которого имеет отношение к внутриперемещенным лицам, и в частности Департамент по

гуманитарным вопросам, рассмотрел возможность создания подразделений, занимающихся исключительно проблемами внутриперемещенных лиц. Координационные пункты в различных учреждениях могли бы доводить информацию о внутриперемещенных лицах до сведения головного координационного пункта, и вместе – представитель и различные учреждения могли бы попытаться разработать стратегии интеграции деятельности по предоставлению помощи и деятельности по защите внутриперемещенных лиц. На своем совещании в декабре 1994 года Межучрежденческий постоянный комитет согласился с тем, что в ДГВ Координатор чрезвычайной помощи должен иметь достаточный потенциал, который позволял бы ему эффективно выступать в роли головного пункта, а также призвал все организации – члены МУПК создать у себя достаточный потенциал для решения вопросов, связанных с внутриперемещенными лицами.

179. Другие соответствующие договоренности, достигнутые в МУПК, включали в себя решение о том, что координационным механизмом внутри страны, который будет заниматься проблемами внутриперемещенных лиц, будет являться Группа по предупреждению и ликвидации последствий бедствий или другие механизмы, которые созданы для разрешения конкретного кризиса гуманитарного характера, и что как Верховный комиссар по правам человека, так и представитель Генерального секретаря будут приглашены принять участие в обсуждениях в Межучрежденческом постоянном комитете и его отделениях всякий раз, когда будут обсуждаться вопросы, относящиеся к их соответствующим мандатам. Отмечалось, в частности, что следует заниматься решением как вопросов оказания помощи, так и вопросов прав человека внутриперемещенных лиц.

С. Всесторонний подход к вопросам помощи и защиты

180. Хотя, как правило, у внутриперемещенных лиц есть потребности как в помощи, так и в защите, большая часть международных усилий, предпринимаемых в их интересах, сосредоточивается сегодня на предоставлении внутриперемещенным лицам чрезвычайной помощи, тогда как потребностям в защите уделяется меньше внимания.

181. В общем и целом ситуации внутреннего перемещения делятся на две широкие категории: относительно "простые" ситуации, возникающие в силу какой-то одной причины и не влекущие за собой сложные вопросы защиты, например перемещение по причине стихийного бедствия, и "сложные" ситуации, которые вызываются множеством причин и последствия которых охватывают как помощь, так и защиту. В первом случае поставка материальной помощи внутриперемещенным и другим пострадавшим лицам в основном представляет из себя снабженческую и техническую проблему, которую существующие учреждения в большинстве своем могут решить. В сложных ситуациях, однако, международное сообщество зачастую сталкивается с трудностью, связанной с получением доступа к внутриперемещенным лицам из-за гражданского конфликта или отсутствия сотрудничества со стороны правительств или участников, не являющихся государствами.

182. Большинство внутриперемещенных лиц оказываются в ситуациях сложного характера. Если многие вопросы, связанные с суверенитетом и доступом, осложняют поставку им материальной помощи, то обеспечение для них защиты является еще более трудным делом. Межучрежденческая целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц составила перечень наиважнейших задач, "которые должны быть выполнены, с тем чтобы обеспечить и поддерживать эффективную гуманитарную помощь". Этот перечень включает в себя многие сложные обязанности по защите, такие, как ведение переговоров о доступе гуманитарной помощи к перемещенным лицам, обсуждение с властями вопросов безопасности перемещенных лиц, организация безопасных зон по обеспечению и уважению прав человека 49/.

183. На своем совещании в июле 1993 года Межучрежденческий постоянный комитет заявил, что оказание чрезвычайной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях должно являться частью более обширного и более интегрированного подхода, который включает в себя вопросы защиты. Он указал, что в неотложных ситуациях внутреннего перемещения придется решать как "потребности в защите, так и потребности в чрезвычайной помощи". Целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц также подтвердила, что "для успешного осуществления любой программы в интересах внутриперемещенных лиц неизменным условием является обеспечение защиты" 51/. Учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию также поддержали интегрированный подход, направленный на удовлетворение потребностей внутриперемещенных лиц как в помощи, так и в защите 52/. Например, в заявлении, сделанном в УВКБ, Подкомитет полного состава по международной защите, ДГВ, заявил: "Хотя ДГВ уделяет главное внимание поставкам гуманитарной, зачастую необходимой для выживания, помощи внутриперемещенным лицам, особое беспокойство для всех нас представляют права человека внутриперемещенных лиц, и в этой связи особую важность приобретает баланс между предоставлением им гуманитарной помощи и обеспечением защиты их прав человека" 53/.

184. Хотя достигнут определенный прогресс в объединении вопросов защиты и помощи, вопросы защиты не получают того внимания, которого они заслуживают, поскольку защита прав человека не является основной заботой или функцией большинства учреждений по оказанию чрезвычайной помощи и развитию, а органы по правам человека еще не в полной мере развернули свою оперативную деятельность и зачастую не присутствуют в странах. Например, нет единого мнения о роли, которую органы по правам человека должны играть в установлении, определении, отслеживании и решении проблем защиты внутриперемещенных лиц. Там, где механизмы по правам человека задействованы, например, посредством назначения специального докладчика и проведения миссии расследования, такие усилия часто изолированы от усилий по решению гуманитарных проблем населения, затронутого конфликтами. Нет также единого мнения и о роли, которую учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию должны играть в обеспечении защиты внутриперемещенных лиц. В чрезвычайных ситуациях оценки межучрежденческих потребностей часто не учитывают физическую безопасность пострадавшего населения или опасность, которая грозит ему. Лица, направляемые для проведения оценки чрезвычайных ситуаций, как правило, являются специалистами по

вопросам распределения продовольствия, питания, здравоохранения и жилища, они не знают, как решать проблемы прав человека и защиты пострадавшего населения. В действительности многие сотрудники учреждений по оказанию чрезвычайной помощи и развитию опасаются, что, если они начнут заниматься вопросами защиты, они тем самым могут скомпрометировать свою нейтральность и поставить под угрозу работу по оказанию гуманитарной помощи. Органы по правам человека со своей стороны, как правило, не имеют своих отделений или представителей на местах, с тем чтобы взять на себя функции защиты в гуманитарных чрезвычайных ситуациях.

185. Конечно, имеются исключения в принципиальном разделении вопросов помощи и защиты. Как уже было отмечено, в тех случаях, когда УВКБ вовлекается в ситуации внутреннего перемещения, его участие является всесторонним и охватывает как защиту, так и помощь. Другие учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию также в ходе своей работы по оказанию помощи участвуют в мероприятиях по обеспечению защиты. В широком плане защита включает в себя координацию и поставку продовольствия, медикаментов и сооружение жилищ, а также переговоры о доступе к внутриперемещенным лицам. Как указал МККК, "различие между деятельностью, квалифицируемой как помощь, и деятельностью, рассматриваемой как защита, часто является искусственным. Поставлять чрезвычайную помощь и обеспечить, чтобы она дошла до людей, которым она предназначена, также является определенной формой защиты" 54/. Само присутствие учреждений по оказанию чрезвычайной помощи и развитию представляет собой дополнительную форму защиты. Во многих случаях она может предотвратить злоупотребление или, по крайней мере, явиться смягчающим фактором. Верховный комиссар по делам беженцев в своем выступлении в Комиссии по правам человека подчеркнул:

"Мы считаем, что международное присутствие и доступ к жертвам являются самым эффективным средством обеспечения защиты от нарушений прав человека" 55/.

186. Помимо присутствия и участия в переговорах относительно доступа, учреждения по чрезвычайной помощи и развитию зачастую могут поднимать вопросы относительно физического состояния перемещенных лиц, в частности в тех случаях, когда учреждения заручились доверием правительств и неправительственных участников в рамках деятельности по оказанию помощи. Но именно на этой стадии некоторые учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию проводят разграничительную линию. Некоторые указывают, что может возникнуть коллизия между ролью по оказанию помощи и ролью по обеспечению защиты и что в таких случаях приоритетом в их деятельности должна являться помощь. МПП, например, указывала в своем выступлении на совещании Целевой группы по проблемам внутриперемещенных лиц, что в определенных ситуациях она ведет переговоры о доступе и безопасных коридорах для ее продовольственной помощи и персонала как с повстанческими силами, так и с правительствами. Вместе с тем она отметила следующее:

"Хотя МПП полностью поддерживает необходимость обеспечения защиты для внутриперемещенных лиц, необходимо признать, что в тех случаях, когда переговоры затягиваются, предоставление чрезвычайной и продовольственной помощи может предшествовать достижению договоренностей о защите. Такие действия не должны рассматриваться как подрывающие переговоры о защите... , а просто как выполнение МПП своей прямой обязанности, состоящей в недопущении возникновения голода среди бедных и нуждающихся" 56/.

Временами возникали также коллизии между ролью УВКБ по оказанию помощи и его ролью по обеспечению защиты. Хотя в большинстве случаев эти его две функции помощи и защиты взаимно подкрепляют одна другую, временами этого не происходит, особенно в тех случаях, когда УВКБ опасается поставить под угрозу свои программы помощи или скомпрометировать свою позицию нейтралитета, решительно поднимая вопросы защиты.

187. И все же проблемы защиты часто влияют на поставки помощи, и может оказаться трудным провести границу между этими двумя функциями. Когда перемещенные лица подвергаются нападениям и распределение продовольствия и снабжения прервано, необходимо заниматься решением вопросов защиты. Кроме того, игнорирование вопросов защиты может привести к сохранению проблем в деле оказания помощи. Все очевидней становится необходимость в разработке комплексных стратегий со стороны правоохранительных и гуманитарных учреждений, занимающихся предоставлением помощи и защитой. Кроме того, наблюдение за условиями проживания внутриперемещенных лиц может оказаться трудным и даже рискованным делом, в силу чего еще более становится необходимой выработка совместных стратегий.

188. Сотрудники МККК утверждают, что вопросы защиты никогда не следует отодвигать на второй план. "Гуманитарные учреждения не могут ограничивать себя ролью обыкновенных поставщиков медицинской и продовольственной помощи. Они должны подкреплять свои чрезвычайные операции на местах выступлениями, содержащими заявления относительно поведения и политики, которые ведут к голоду и нарушениям основных прав человека". Хотя заступнические действия могут быть "дипломатически чувствительными, политически рискованными или просто дорогостоящими", они представляют собой "незаменимый аспект защиты в любой операции по оказанию чрезвычайной помощи, без которого надежное улучшение условий, в которых находятся жертвы конфликта, не может быть обеспечено" 57/.

189. Совершенно ясно, что требуется проведение обширных обсуждений в гуманитарных учреждениях и в организациях по правам человека для того, чтобы определить наилучшие пути обеспечения защиты в чрезвычайных ситуациях, частью которых являются внутриперемещенные лица. Учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и развитию должны определить, в какой степени они могут быть вовлечены в решение проблем защиты, которые влияют на поставку помощи. Они также должны рассмотреть вопрос о развитии отношений сотрудничества с другими учреждениями, которые в других ситуациях

будут располагать более широкими возможностями решать вопросы обеспечения гораздо более надежной защиты. В таких местах, как Руанда и Босния и Герцеговина, трудность, связанная с защитой прав человека, особенно ощутима, поскольку гуманитарную помощь обвиняют в том, что она продлевает конфликты, подменяет собой политическую инициативу и ненамеренно является средством укрепления воинствующих, геноцидных сил. В бывшей Югославии помощь в эвакуации людей, находящихся под угрозой, вызвала обвинения в том, что гуманитарные учреждения якобы косвенным образом содействуют практике "этнической чистки". Однако без такой помощи в этой стране погибло бы гораздо больше людей 58/. В ходе обсуждений необходимо разобрать эти вопросы и найти пути обеспечения того, чтобы улучшенная координация гуманитарной помощи способствовала защите прав человека. Всеобъемлющий подход потребует более тесного сотрудничества между гуманитарными организациями и организациями по правам человека и более скоординированных средств для решения проблем защиты.

190. Межучрежденческий постоянный комитет признал необходимость более тесной увязки вопросов прав человека и гуманитарных вопросов, когда в декабре 1994 года он решил пригласить представителя Генерального секретаря и Верховного комиссара по правам человека принять участие в его заседаниях, на которых обсуждались вопросы, относящиеся к их соответствующим мандатам. Их участие в заседаниях МУПК должно представлять собой важный шаг на пути обеспечения того, чтобы были предприняты усилия по решению как проблем защиты, так и проблем помощи. Представитель Генерального секретаря может попытаться обеспечить, чтобы критерии защиты и критерии прав человека были в достаточной мере поняты и учтены при планировании и осуществлении деятельности на благо перемещенных лиц. Он может действовать в качестве звена и катализатора между различными органами и Организацией Объединенных Наций, занимающимися разработкой политики и оперативных программ. Он может доводить до сведения МУПК ситуации внутреннего перемещения, которые нуждаются в более пристальном внимании и обстоятельном обсуждении со стороны международного сообщества. Он может помочь определить, следует ли привлекать дополнительные учреждения Организации Объединенных Наций к обеспечению необходимой защиты и следует ли в определенных, сложных случаях осуществлять параллельные мероприятия для обеспечения как помощи, так и защиты.

191. В целях расширения возможностей представителя доводить до сведения МУПК проблемы защиты, касающиеся внутриперемещенных лиц, необходимо укрепить сотрудничество между представителем и гуманитарными организациями. Следует наладить обмен информацией, с тем чтобы проблемы защиты могли доводиться до сведения представителя и через него – до органов по правам человека. Целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц могла бы играть важную роль катализатора в деле снабжения представителя информацией. Путем проведения обсуждений ситуаций в конкретных странах она могла бы доводить до его сведения серьезные ситуации перемещения и оказывать помощь в деле осуществления скоординированных стратегий для разрешения таких ситуаций.

D. Взрослая роль органов по правам человека

192. Органам по правам человека следует также играть более весомую роль в разработке многостороннего подхода к решению проблем, связанных с потребностями внутриперемещенных лиц в защите и помощи. Недавние дебаты в связи с созданием трибуналов по военным преступлениям, необходимостью в работе наблюдателей за обеспечением прав человека в чрезвычайных ситуациях и все более широкое признание первостепенной важности решения вопросов справедливости и прав человека при урегулировании конфликтов и обеспечении прочного мира и устойчивого развития дают основание надеяться, что будут проявлены более новаторские подходы к решению вопроса о том, чтобы включить компоненты прав человека в более всеобъемлющие международные стратегии, предназначенные для решения проблем внутреннего перемещения.

193. Всемирная конференция по правам человека 1993 года подчеркнула важное значение того особого внимания, которое органы Организации Объединенных Наций по правам человека уделяют проблеме внутреннего перемещения, и Центр по правам человека обещал играть, в рамках имеющихся у него ресурсов, более активную роль в изучении коренных причин и последствий перемещения и в обеспечении эффективной защиты и помощи внутриперемещенным лицам 59/. Руководствуясь этими целями, Комиссия по правам человека могла бы начать более подробно рассматривать компонент прав человека, связанный с перемещением, сосредоточивать свое внимание на конкретных ситуациях, требующих международного вмешательства, и разрабатывать превентивные стратегии по устранению коренных причин перемещения. Когда гуманитарным учреждениям не дают возможности сделать так, чтобы их голос был услышан, Комиссия в своих резолюциях должна поддерживать их усилия, привлекая внимание к препятствиям, стоящим на пути гуманитарной помощи, и к плохому обращению с внутриперемещенными лицами.

194. Другой важной областью, в которой органы по правам человека могли бы внести свой вклад в дело усиления защиты внутриперемещенных лиц, является укрепление международного присутствия в местах, где существуют проблемы защиты. Следует напомнить о том, что Верховный комиссар по делам беженцев подчеркнул, что необходимо применять новые подходы в гуманитарном кризисе с целью усилить защиту, и, в частности, он рекомендовал "эффективное международное присутствие, которое объединяет вместе наблюдателей по правам человека, гуманитарные организации и силы по поддержанию мира" 60/. Размещение местных сотрудников по правам человека в районах, где скапливается значительное число внутриперемещенных лиц, могло бы явиться важным шагом на пути упразднения недостатков существующей системы в области защиты на данной территории. Как показывает опыт в Сальвадоре, бывшей Югославии и Руанде, наблюдатели в области прав человека могут играть важную роль в сборе информации, определении потребностей в защите, установлении контактов с местными властями в связи с обеспечением защиты, а также в доведении до сведения правительств и международного сообщества проблем, требующих их внимания. Они также могут играть весомую роль в деле предупреждения возможных нарушений прав человека. Например, местный персонал в Руанде, занимающийся вопросами прав человека, осуществляет такого рода превентивные

мероприятия. Помимо этого, наблюдатели могли бы давать ценные советы относительно того, когда, по их мнению, условия являются достаточно безопасными для организации возвращения домой. Они могли бы следить за возвращением и оказывать в этом деле помощь, а также помощь в создании обстановки доверия, необходимой для того, чтобы возвращение оказалось возможным. Работая вместе с гуманитарными организациями, они могут помочь разработать стратегии увязки проблем защиты с проблемами помощи; слишком часто гуманитарные учреждения не могут обратиться к органам по правам человека, поскольку оперативное присутствие на местах таких органов либо незначительно, либо отсутствует вообще. В некоторых случаях сотрудники по правам человека могли бы быть приданы учреждениям по оказанию чрезвычайной помощи, где они могли бы работать в качестве главных специалистов по вопросам защиты и добиваться поддержки от соответствующих органов Организации Объединенных Наций в решении проблем защиты.

195. С помощью своей программы консультативного обслуживания Центр по правам человека мог бы помочь укрепить национальные учреждения, занимающиеся вопросами защиты прав человека, и поддержать создание омбудсменов и других средств правовой защиты для внутриперемещенных лиц. Центр также мог бы организовать для сотрудников гуманитарных организаций и сил по поддержанию мира курсы обучения по международному праву прав человека и его практическим аспектам. В ходе такого обучения могли бы прививаться знания о том, как распознавать нарушения прав человека, как сообщать о них, кого немедленно ставить в известность в тех случаях, когда внутриперемещенные лица находятся под угрозой. Посредством программ обучения и информации Центр мог бы способствовать распространению оперативными учреждениями знаний о стандартах прав человека и гуманитарного права и расширить понимание общественностью этих вопросов. МККК играет важную роль в пропаганде гуманитарного права. Аналогичные усилия должны предприниматься в отношении норм прав человека и гуманитарного права, применимых к внутриперемещенным лицам. Другой связанной с этим задачей могла бы явиться подготовка руководителей общин по вопросам, связанным с международной защитой и международными стандартами прав человека.

196. В 1993 году Всемирная конференция по правам человека рекомендовала выделить для работы в региональных учреждениях Организации Объединенных Наций сотрудников по правам человека с целью организации обучения по этим вопросам и оказания другой технической помощи в области прав человека. В таких случаях сотрудники, направленные для работы с правительствами в целях выработки национальных планов действий в области прав человека, должны включать в свои программы вопросы, касающиеся потребностей внутриперемещенных лиц.

197. При применении стратегий защиты Организация Объединенных Наций зачастую полагается на НПО. В последние годы гуманитарные НПО и НПО по правам человека применяют более практический подход к защите прав человека. Все чаще они переводят инициативные действия в области прав человека с международной плоскости на местную, где они пытаются осуществлять программы по правам человека. Например, в ходе осуществления своих контактов с представителями судебной системы и местной

администрацией они призывают к оказанию бесплатной правовой помощи перемещенным лицам. Правовая помощь имеет важное значение для внутриперемещенных лиц, у которых не имеется удостоверений личности; зачастую нарушения прав человека провоцируются отсутствием документации. В Ливане, Гватемале и других странах УВКБ организовало осуществление общинных программ выдачи жителям удостоверений личности. НПО также содействуют укреплению судебных систем и процедур обжалования, поощряя жителей общин участвовать в этих программах.

Е. Варианты институциональной реформы

198. Растущая готовность со стороны международного сообщества взять на себя повышенную ответственность за судьбу внутриперемещенных лиц не должна заслонять тот факт, что на многие ситуации внутреннего перемещения система Организации Объединенных Наций не реагирует или реагирует в недостаточной степени, поскольку нет единого учреждения или сети учреждений, которым было бы поручено взять на себя ответственность за удовлетворение потребностей в помощи и защите внутриперемещенных лиц. Международному сообществу следовало бы рассмотреть вопрос о создании нового учреждения или о том, чтобы поручить какому-либо существующему учреждению взять на себя такую ответственность.

199. Некоторые считают, что создание единого учреждения, ответственного за внутриперемещенных лиц, лучше всего отвечало бы решению проблем внутреннего перемещения. По их мнению, роль такого учреждения в принципе могла бы быть аналогичной роли, которую играет УВКБ в защите беженцев и оказании им помощи. Против создания нового учреждения был выдвинут, однако, ряд доводов. Вероятно, самым веским доводом является утверждение о том, что потребности внутриперемещенных лиц охватывают весь спектр учреждений Организации Объединенных Наций, начиная с оказания чрезвычайной помощи до обеспечения защиты и помощи на цели развития. В некоторых ситуациях, например, самым главным может являться снабжение продовольствием, для чего требуется участие МПП. В других ситуациях для удовлетворения нужд перемещенных женщин и детей услуги ЮНИСЕФ могут иметь первостепенное значение. Когда внутриперемещенные лица или местное население могут оказаться в осаде, на положении беженцев или в близком к этому состоянии, самым эффективным учреждением для таких ситуаций будет являться УВКБ. ПРООН лучше всего будет подходить для осуществления программ развития. Создание единого учреждения для решения потребностей внутриперемещенных лиц могло бы привести к дублированному использованию существующих ресурсов и возможностей. Кроме того, в настоящее время не имеется всеобъемлющего правового документа или общепринятого определения понятия внутриперемещенных лиц, которыми можно было бы обосновать мандат новой организации. Помимо этого, затраты на такую новую организацию были бы значительными, да и для создания нового учреждения, по-видимому, нет ни политической воли, ни средств.

200. Альтернативой созданию новой организации могло бы явиться расширение мандата существующего учреждения, в частности мандата УВКБ, с тем чтобы он включал в себя вопросы защиты и помощи внутриперемещенным лицам. В правовом и оперативном плане УВКБ в целом считается учреждением, которое лучше всего приспособлено для решения таких вопросов. Однако, когда в 1993 году было предложено, чтобы Организация Объединенных Наций заменила свое действующее временное соглашение на соглашение о "делегировании УВКБ общей компетенции", ни УВКБ, ни ее Исполнительный комитет не поддержали эту идею 61/. Позиция УВКБ состояла в том, что масштабы проблемы внутреннего переселения превосходят его возможности и что для решения этой проблемы требуется сотрудничество со стороны Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций. Когда этот вопрос был вновь поднят в 1994 году в Подкомитете полного состава по международной защите Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара, Верховный комиссар совершенно четко определил рамки и условия, на основании которых УВКБ имеет полномочия осуществлять деятельность в интересах внутриперемещенных лиц. Исполнительный комитет утвердил эти руководящие принципы в качестве "важного вклада в более согласованные мероприятия международного сообщества, направленные на удовлетворение нужд внутриперемещенных лиц" 62/.

201. Еще одной возможностью является "двухучрежденческий подход". Институциональным оформлением такого подхода явилось бы создание или использование двух отдельных учреждений: одно – по обеспечению защиты, а другое – по оказанию помощи. Согласно такому решению через несколько лет канцелярия Верховного комиссара по правам человека могла бы накопить достаточный потенциал, который позволил бы ей выступать в качестве подразделения, отвечающего за вопросы защиты. Кроме того, Департамент по гуманитарным вопросам уже имеет мандат по координации деятельности, связанной с оказанием помощи. Хотя не следует преждевременно отвергать ни один из вариантов, этот вариант отвечал бы обоим целям при растущем понимании того, что для решения проблем помощи и защиты необходим интегрированный подход. Кроме того, ни у одного из этих органов нет оперативного присутствия, которое потребуется на местах. Другой "двухучрежденческий" подход, который предлагается, состоит в том, чтобы УВКБ и МККК, которые занимаются как помощью, так и защитой, взяли на себя совместную ответственность за внутриперемещенных лиц. В этой идее также есть серьезные недостатки. Во-первых, поскольку МККК не является частью системы Организации Объединенных Наций, такую схему нельзя скоординировать. Во-вторых, эта идея не учитывает все возрастающую роль, которую играют другие учреждения в деле удовлетворения потребностей внутриперемещенных лиц.

202. Хотя в рамках системы Организации Объединенных Наций нет единой организации, которая взяла бы на себя ответственность за защиту и помощь внутриперемещенным лицам, в существующей временной системе появились позитивные аспекты. Отмечается все большая готовность со стороны международного сообщества заняться удовлетворением нужд внутриперемещенных лиц. Кроме того, предпринимаются усилия по разработке

более скоординированного и последовательного подхода. Укрепление и более четкая координация этих различных усилий могут создать основу для разработки более эффективной международной системы удовлетворения нужд внутриперемещенных лиц.

203. Если, однако, будет выбран вариант с охватом всей системы, то первым и самым важным шагом должно явиться создание эффективного координационного механизма, который распределял бы обязанности в случае серьезного внутреннего перемещения и обеспечивал бы надлежащее удовлетворение потребностей внутриперемещенных лиц как в защите, так и в помощи. В рамках существующих институциональных структур Межучрежденческий постоянный комитет представляется самым подходящим органом для рассмотрения всех серьезных ситуаций внутреннего перемещения, определения, в каком объеме удовлетворяются потребности в помощи и защите, и вынесения рекомендаций относительно наилучшего разделения обязанностей между учреждениями Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить предоставление помощи и защиты. Посредством расширения полномочий Межучрежденческого постоянного комитета, Рабочей группы и Целевой группы по проблемам внутриперемещенных лиц и посредством увеличения состава этих органов можно было бы использовать этот существующий механизм для координации мероприятий по удовлетворению нужд внутриперемещенных лиц.

204. Чтобы обеспечить интеграцию вопросов защиты, представителю и Верховному комиссару по правам человека придется принимать участие в работе этих органов, - рекомендация, которую МУПК уже утвердил. Поскольку в отличие от любого другого механизма Организации Объединенных Наций мандат представителя касается исключительно внутриперемещенных лиц, его роль будет состоять в том, чтобы привлекать внимание к конкретным нуждам этой категории лиц, особенно в том, что касается защиты. Постоянный комитет в свою очередь должен будет включать серьезные случаи внутреннего перемещения в свою повестку дня, с тем чтобы они могли быть подробно обсуждены и можно было бы разработать стратегии по решению вопросов помощи и защиты. В то же самое время необходимо будет уделять больше внимания укреплению сотрудничества и совершенствованию координации на местах между гуманитарными учреждениями, которые имеют непосредственное отношение к внутриперемещенным лицам и которые играют важную роль в решении проблем этих лиц.

205. Выражается надежда, что с укреплением сотрудничества окажется возможным заполнить вакуум ответственности, который зачастую существует в случаях внутреннего перемещения, и ликвидировать серьезный пробел в работе, связанный с решением вопросов защиты и прав человека. Учитывая, однако, что Межучрежденческий постоянный комитет только что принял решения о разработке более последовательного подхода, сейчас слишком рано говорить о том, какой из вышеупомянутых вариантов окажется самым эффективным.

Ф. Расширение возможностей по мандату

206. Чтобы повысить организующую роль представителя Генерального секретаря в рамках сотрудничества, следует расширить возможности его мандата, с тем чтобы он мог более эффективно выполнять свои обязанности. Как уже было отмечено, существует значительная диспропорция между целями мандата представителя и его возможностями достичь эти цели. В результате этого представитель обращается к лицам и учреждениям вне системы Организации Объединенных Наций с просьбами об оказании ему помощи в выполнении обязанностей, предусмотренных мандатом. Тот факт, что отдельные лица и организации выражают готовность добровольно помогать представителю в осуществлении его мандата, свидетельствует об огромном гуманитарном измерении проблемы международной защиты и помощи для внутриперемещенных лиц. Учитывая ограниченные ресурсы у системы Организации Объединенных Наций, их сотрудничество следует поддерживать и укреплять.

207. Несмотря на ощутимую помощь, получаемую от групп и отдельных лиц вне системы Организации Объединенных Наций, внутри самой системы Организации Объединенных Наций можно было бы осуществить ряд мероприятий, которые позволили бы расширить возможности мандата.

208. Необходимо иметь соответствующий персонал и ресурсы, которые позволили бы представителю собирать информацию, относящуюся к внутриперемещенным лицам, и организовать информационный центр, предназначенный для удовлетворения нужд внутриперемещенных лиц (см. раздел III выше). Необходимы дополнительные средства и персонал, с тем чтобы можно было увеличить число миссий по установлению фактов и последующих миссий, которые мог бы осуществлять представитель, его персонал или эксперты-добровольцы (см. раздел II.E выше). Размещение местных сотрудников в районах, где скапливается значительное число внутриперемещенных лиц, также оказало бы существенную помощь в осуществлении мандата (см. раздел V.D выше).

209. Необходимо предоставить представителю дополнительные людские и материальные ресурсы с тем, чтобы он мог эффективно осуществлять свой мандат. В настоящее время персонал представителя в Центре по правам человека состоит из одного младшего сотрудника, работающего по краткосрочному контракту, который продлевается через короткие промежутки времени, и одного помощника-эксперта, выделенного правительством Норвегии на одногодичный период с возможным продлением на два года. Временный характер их контрактов и другие поручения, возлагаемые на них Центром, а также ограниченные вспомогательные и материальные ресурсы, имеющиеся в их распоряжении, в значительной мере сдерживают их работу и возможность представителя справиться с задачами, предусмотренными мандатом.

210. Было бы особенно желательно иметь старшего сотрудника, который помогал бы в осуществлении мандата, играл бы роль в принятии межучрежденческих решений и заменял бы представителя на совещаниях, требующих определенный уровень представительства. Было бы также целесообразно иметь координатора, который занимался бы вопросами укрепления сотрудничества с межправительственными учреждениями и НПО по вопросам внутреннего перемещения, содействовал бы их более активному участию в решении вопросов на местах, а также вел наблюдение и собирал информацию о серьезных ситуациях внутреннего перемещения. Помимо этого, для осуществления мандата потребуются услуги двух штатных сотрудников по правам человека, необходимая административная поддержка и соответствующий уровень секретариатского обслуживания. Таковы минимальные, но крайне необходимые потребности в обслуживании, которые дали бы возможность значительно повысить эффективность мандата.

211. Норвежский совет по делам беженцев в своем обследовании сообщает, что НПО оказывают в рамках института поддержку расширению возможностей представителя, которые позволили бы более эффективно распознавать кризисные ситуации и вступать в переговоры с правительствами. Ряд организаций также предложили создать специальное подразделение в Секретариате Организации Объединенных Наций, которое обслуживало бы представителя и несло бы оперативную и общую ответственность за удовлетворение потребностей внутриперемещенных лиц в помощи и защите 63/.

VI. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

212. Поскольку внутреннее перемещение носит глобальный характер, крайне необходимо, чтобы международное сообщество полагалось на инициативы не только в рамках, но и за пределами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить надлежащее удовлетворение нужд внутриперемещенных лиц. В частности, ощущается необходимость более тесного сотрудничества со стороны системы Организации Объединенных Наций с региональными учреждениями и НПО, которые играют все более важную роль в решении проблем внутреннего перемещения.

А. Региональные межправительственные инициативы

213. На региональном уровне требуется установить более тесные связи и координацию с Организацией американских государств и Межамериканским институтом прав человека; Организацией африканского единства и ее Африканской комиссией по правам человека и народов и с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. Региональные инициативы могли бы оказать огромную помощь в решении проблем внутреннего перемещения. Они могли бы, в частности, быть полезными в деле организации обмена информацией и, что более важно, в укреплении мер по оказанию помощи и защиты для внутриперемещенных лиц. На региональном уровне уже начали осуществляться некоторые заслуживающие внимания инициативы в интересах внутриперемещенных лиц. Ниже дается изложение некоторых из этих инициатив вместе с предложениями относительно дальнейшего расширения их возможностей. Требуется более тесное сотрудничество между региональными организациями и Организацией Объединенных Наций в деле разработки стратегий, направленных на расширение помощи и защиты для внутриперемещенных лиц.

214. На американском континенте осознание необходимости разработки региональных стратегий более надежной защиты и более полной помощи для внутриперемещенных лиц проявляется в процессе, который был начат на Международной конференции по проблемам центральноамериканских беженцев (СИРЕФКА). СИРЕФКА, которая была создана в 1989 году, разработала всесторонний план оказания помощи беженцам, перемещенным лицам и возвращенцам и интеграции их в планы развития соответствующих стран. Этот процесс, который объединил правительства, доноров, межправительственные учреждения, НПО и представителей перемещенных лиц, может оказаться весьма показательным для развития регионального сотрудничества в интересах перемещенных лиц в других районах земного шара.

215. Другой многообещающей инициативой, осуществляемой в Америке, является организация Постоянной консультации по вопросам внутреннего перемещения в Америке (КПДИА) – независимого органа, который функционирует под эгидой Межамериканского института прав человека. КПДИА была организована в ноябре 1992 года и состоит из представителей межправительственных организаций, НПО и независимых экспертов. В состав ее членов входят УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ, МОМ, МККК, МПП,

Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский институт прав человека,

Группа по политике в области беженцев и Всемирный совет церквей. КПДИА разрабатывает информационную сеть по внутриперемещенным лицам по всей Америке, создает правовую основу для решения проблем внутреннего перемещения, подготавливает доклады о потребностях внутриперемещенных лиц в защите и помощи и оказывает консультативную и техническую помощь правительствам по вопросам улучшения условий содержания внутриперемещенных лиц.

216. Правительства американского континента начали призывать КПДИА осуществлять посещения на места, и в 1994 году состоялась миссия в Колумбию. Представитель Генерального секретаря после своего визита в Колумбию отметил в своем докладе "значительный прогресс в вопросах определения понятий, в разработке методологии и в правовых вопросах", достигнутый КПДИА, и он призвал правительство Колумбии выполнить рекомендации, сделанные этой организацией. В 1995 году она планирует созвать Международную конференцию по внутриперемещенным лицам в Андском регионе. Деятельность КПДИА может представлять собой наглядный пример решения ситуаций внутреннего перемещения в других регионах.

217. Помимо того, что Межамериканский институт прав человека выступает инициатором в осуществлении мероприятий КПДИА и в его здании находится штаб-квартира КПДИА, этот Институт осуществляет специальные программы для беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц в различных странах. В Колумбии он оказывает техническую помощь первой национальной исследовательской программе по внутриперемещенным лицам, которую осуществляет католическая церковь, и он вместе с церковью организует рабочие семинары для групп и отдельных лиц, занимающихся делами внутриперемещенных лиц. В сотрудничестве с местными женскими организациями он также занимается делами внутриперемещенных женщин в Гватемале. В Доминиканской Республике, Сальвадоре, Парагвае и Колумбии он организовал вместе с НПО программы профессиональной подготовки для женщин-мигранток, включая тех, которые являются внутриперемещенными лицами.

218. На коллоквиуме, организованном Межамериканским институтом, УВКБ и правительством Коста-Рики в декабре 1994 года, собрались вместе эксперты от всех государств - членов ОАГ, с тем чтобы отметить десятую годовщину Картахенской декларации. В Декларации Сан-Хосе о беженцах и перемещенных лицах, принятой на этом коллоквиуме, подтверждается, что внутреннее перемещение относится к проблеме прав человека и представляет собой озабоченность для международного сообщества, выражается поддержка работе представителя, одобряется подготовка международной декларации о защите внутриперемещенных лиц и содержится призыв продлить мандат представителя.

219. На коллоквиуме была сделана рекомендация о том, чтобы ОАГ включала вопрос о внутреннем перемещении в свою повестку дня для обсуждения правительствами стран Америки. Межамериканская комиссия по правам человека ОАГ начала играть более активную роль в решении проблем защиты внутриперемещенных лиц. После своего недавнего визита в Гаити члены Комиссии привлекли внимание к проблеме внутреннего перемещения в этой стране и к необходимости для международного сообщества заняться ситуацией в Гаити. Было рекомендовано, чтобы в докладах Комиссии регулярно освещались проблемы внутреннего перемещения. Было также высказано предложение о том, чтобы Комиссия разработала чрезвычайные процедуры для внутриперемещенных лиц, аналогичные тем, которые она создала для случаев исчезновений, и чтобы она установила механизм раннего предупреждения, который выявлял бы потенциальные или возникающие ситуации перемещения в Америке.

220. В Африке было проведено несколько региональных конференций с целью привлечь внимание к проблеме внутреннего перемещения. В феврале 1994 года Африканская комиссия по правам человека и народов ОАЕ организовала в Хараре семинар по проблемам защиты африканских беженцев и внутриперемещенных лиц. На этом семинаре прозвучал настоятельный призыв уделять пристальное внимание вопросу внутриперемещенных лиц, поскольку не существует ни одного учреждения, которое имело бы специальный мандат, касающийся их защиты. Участники семинара также призвали оказывать правовую и иную помощь внутриперемещенным лицам, с тем чтобы они могли иметь доступ к Африканской комиссии в случае нарушений их прав человека. Семинар рекомендовал, чтобы Комиссия 20 по делам беженцев ОАЕ конкретно занялась вопросом внутриперемещенных лиц и чтобы Африканская комиссия уделяла особое внимание этому вопросу.

221. Второй региональный симпозиум по делам беженцев и вопросам насильственного перемещения населения в Африке, на котором выступил представитель, состоялся в Аддис-Абебе в сентябре 1994 года. Этот семинар был организован совместно ОАЕ и УВКБ, и в его работе приняли участие представители почти всех государств – членов ОАЕ. Генеральный секретарь ОАЕ отметил, что Африка является континентом, где находится самое большое число беженцев и перемещенных лиц, и что общее число внутриперемещенных лиц в настоящее время превосходит общее число беженцев. Он призвал ОАЕ расширить процесс усиления защиты и помощи для внутриперемещенных лиц в Африке в сотрудничестве с гуманитарными организациями и организациями по правам человека. В документе по вопросам беженцев и насильственного перемещения населения в Африке, принятом на симпозиуме в Аддис-Абебе, содержится призыв к правительствам выполнять свои обязанности по отношению к внутриперемещенным лицам и содержится настоятельный призыв ко всем сторонам конфликта обеспечить гуманитарным организациям доступ к перемещенным лицам. В нем выражается поддержка работе представителя Генерального секретаря по совершенствованию соответствующих правовых, институциональных и оперативных механизмов обеспечения более надежной защиты и расширения помощи внутриперемещенным лицам.

222. Как отмечалось выше, предлагалось, чтобы Комиссия 20 по делам беженцев ОАЕ расширила рамки своей деятельности и занялась конкретно вопросами защиты внутриперемещенных лиц. Интересам внутриперемещенных лиц отвечали бы также посещения на места представителей Африканской комиссии по правам человека и народов и опубликование докладов о внутреннем перемещении. Высказывалось мнение о том, что Африканский центр по правам человека и по вопросам демократии, созданный в Гамбии для содействия работе Комиссии, может играть важную роль в привлечении внимания к этому вопросу.

223. Каирская декларация по вопросам защиты беженцев и внутриперемещенных лиц в арабском мире представляет собой еще один пример региональных подходов к решению проблем перемещения. Она была принята арабскими экспертами на семинаре, организованном УВКБ в Каире в ноябре 1992 года, и в ней содержится призыв к арабским государствам направлять в секретариат Лиги арабских государств информацию и статистические данные об условиях, в которых находятся беженцы и перемещенные лица на их территории, а также о национальном законодательстве, правилах и действующих законах, имеющих отношение к беженцам и внутриперемещенным лицам, и подчеркивалась необходимость обеспечения особой защиты для женщин и детей как самой большой категории беженцев и перемещенных лиц.

224. В Европе впервые в 1993 году Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 64/ провело семинар по человеческому измерению, на котором обсуждались вопросы миграции, в том числе вопросы беженцев и перемещенных лиц. На нем обсуждались превентивные меры, а также вопросы более надежной защиты беженцев и перемещенных лиц. В июле 1994 года Парламентская ассамблея СБСЕ приняла в Вене декларацию, в которой рекомендуется, чтобы в тех случаях, когда превентивные усилия оказываются безуспешными и происходят массовые перемещения людей, СБСЕ разработало подход с целью "обеспечения защиты насильственно перемещенных лиц" и "поиска долгосрочных решений вопросов их благосостояния".

225. В декабре 1993 года Совет министров СБСЕ принял решение включить вопрос о массовой миграции в свою повестку дня, что могло бы привести к разработке стратегий и механизмов для решения вопросов внутреннего перемещения. Он попросил основные директивные органы СБСЕ заняться вопросами массовой миграции, в том числе проблемами перемещенных лиц и беженцев. Было предложено несколько путей более активного вовлечения СБСЕ в решение вопросов внутреннего перемещения. Например, миссии СБСЕ, направленные в тревожные районы и размещенные там на долгосрочной основе, могли бы заняться сбором информации о положении внутриперемещенных лиц и добиваться оказания гуманитарной помощи в целях более эффективного решения их проблем. Можно было бы провести семинары конкретно по вопросам внутреннего перемещения с целью разработать региональные подходы к решению этой проблемы. Постоянный комитет СБСЕ и другие главные органы могли бы заняться поиском региональных решений этой проблемы.

226. Основной упор СБСЕ на превентивную дипломатию представляет собой эффективное средство для усилий, направленных на предотвращение массовых исходов и внутреннего перемещения. Назначение в декабре 1992 года Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, который будет заниматься вопросами раннего предупреждения и превентивной дипломатии, представляет собой важный шаг на пути к предотвращению конфликтов, в которых очень часто жертвами становятся представители групп меньшинств, что приводит к их перемещению.

227. В Азии было предложено изучить вопрос о том, в какой степени такие организации, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), были бы готовы включать вопрос о внутреннем перемещении в свои повестки дня. Было также предложено, чтобы Центр по правам человека на совещаниях, которые он проводит в этом регионе, добивался включения в их повестки дня вопроса о внутреннем перемещении. Представитель провел консультации относительно проведения семинара и стимулирования деятельности, связанной с внутренним перемещением в Юго-Восточной Азии.

В. Неправительственные организации

228. В докладах по вопросам внутреннего перемещения, представляемых Комиссии и Генеральной Ассамблее, особое внимание уделяется важной роли неправительственных организаций в этой области. В ходе своих миссий, а также во время своих консультаций в Женеве и других местах представитель регулярно встречался с представителями НПО и он отметил важное значение их роли, особенно в странах, где международное присутствие является ограниченным или отсутствует вообще, и призвал правительства расширить их сотрудничество с НПО. Он также подчеркнул необходимость более тесного сотрудничества между НПО, которые находятся в районах перемещения, и международными НПО, а также между сообществом НПО и межправительственными учреждениями.

229. Часто НПО имеют большее число людей на местах и поддерживают более тесные контакты с перемещенными слоями населения, а также имеют более прочные связи с местными властями, чем международные учреждения, которые, как правило, имеют дело с центральным правительством. НПО зачастую присутствуют даже в тех местах, где еще нет присутствия учреждений Организации Объединенных Наций, или где такое присутствие было прекращено по причинам безопасности и в силу этого является особенно важным для перемещенных слоев населения. Кроме того, они часто отвечают за открытие "гуманитарных пространств", которые затем дают возможность учреждениям Организации Объединенных Наций установить свое присутствие. Большинство из них проявляют изобретательность, стремясь с максимальной эффективностью использовать свое присутствие, которое иногда представляет собой единственную возможность обеспечить для внутривосемещенных лиц защиту и помощь.

230. Обычно деятельность НПО заключается в следующем: создание национальных и региональных сетей; углубление понимания проблемы международным сообществом и действия в поддержку перемещенных лиц с использованием зачастую мощных средств пропаганды; представление сообщений о положении с правами человека и о безопасности обстановки, в которой находятся перемещенные лица; координация операций в целях более эффективного использования международного присутствия, особенно в районах, где международные учреждения имеют ограниченное присутствие; организация деятельности в районах, находящихся под контролем повстанческих сил, зачастую при большом риске для своей собственной безопасности; и направление миссий по установлению фактов в районы, где постоянное присутствие не представляется возможным.

231. Как отмечалось выше, одним из важных элементов в работе местных организаций является открытие "пространств" для гуманитарных операций. Понятие "гуманитарное пространство" представляет собой концепцию, разработанную национальными НПО в Латинской Америке, которые используют свое присутствие для создания и постепенного расширения "пространства" в районах, ранее закрытых для учреждений, посредством осуществления мер по созданию доверия, к осуществлению которых привлекаются местные власти, местные армейские командиры и местное население. Внешние НПО часто укрепляют это "пространство" при поддержке местных НПО, церкви или крестьянских организаций или путем оказания перемещенным лицам помощи в проведении организационных мероприятий собственными силами. "Гуманитарное пространство" во многих местах проложило путь операциям Организации Объединенных Наций.

232. Сила местных НПО заключается в их знаниях и опыте и в их корнях, которые они имеют в местной культуре. Местные общины часто смотрят на них с меньшим подозрением, чем на внешние НПО, они являются более эффективными в плане затрат, чем международные НПО, и могут действовать в чрезвычайном положении более оперативно, чем любой другой участник. Они также имеют тесные связи с местными властями, которые часто играют ключевую роль в улучшении положения внутриперемещенных слоев населения 65/. Их слабые стороны, с другой стороны, зачастую заключаются в ограниченных институциональных возможностях и влиянии, нехватке ресурсов и вероятности быть втянутыми в местные распри. В некоторых случаях правительства не доверяют НПО и избегают сотрудничества с ними. В то же время направление помощи через НПО может представлять собой особенно эффективное средство, с помощью которого можно будет добраться до внутриперемещенных лиц в тех случаях, когда доверие между местным населением и властями отсутствует.

233. Что касается международных НПО, следует отметить, что присутствие международного персонала на местах повышает престиж гуманитарных программ. Большинство международных НПО используют присутствие местных национальных НПО и часто оказывают им финансовую и техническую помощь. Другие международные НПО ведут с правительствами, организациями Организации Объединенных Наций, региональными организациями и населением в целом пропагандистскую работу по проблемам внутреннего перемещения. Важно отметить, что в последние годы не только организации по правам

человека, но также НПО, оказывающие чрезвычайную помощь, расширили свою деятельность, связанную с защитой. Организации по оказанию чрезвычайной помощи, например, оказывают поддержку программам правовой помощи и представительств, проектам для женщин, направленным на физическую защиту и защиту от сексуального насилия, просветительским проектам по укреплению защиты, проектам по защите прав ребенка и проектам по борьбе с безнаказанностью. Другим направлением деятельности международных НПО является координация и налаживание сетей связи, включая систему раннего предупреждения.

234. Посредством проведения кампаний по оповещению населения об опасности мин НПО оказывают поддержку усилиям Организации Объединенных Наций, направленным на недопущение того, чтобы перемещенные лица, возвращающиеся домой, становились жертвами сухопутных мин. УВКБ и НПО сотрудничают в проведении массовых информационных кампаний, в подготовке местных инструкторов по оповещению о минной обстановке, а также в обучении взрослых и детей, как, например, в Камбодже, Абхазии/Грузии, Гватемале и Мозамбике.

235. В отличие от международных НПО, многие местные НПО могут не иметь навыков и ресурсов, которые необходимы для эффективного координирования, или полномочий для создания сети коммуникаций. Некоторые могут выражать нежелание принимать участие в создании сетей связи, поскольку они являются уязвимыми и в большей степени подвержены риску в своей стране. Они также могут быть слишком небольшими, чтобы справляться с крупномасштабными чрезвычайными положениями, т.е. не имеют того потенциала, который зачастую является предварительным условием для участия в создании сети связи. В то же время международные НПО могут выступать против координации из-за опасений, что им придется выполнять решения, принимаемые другими; они также могут предпочитать не быть связанными бюрократическими договоренностями. Согласно исследованию, проведенному Норвежским советом по делам беженцев, НПО часто являются очень разборчивыми в вопросе о том, с кем им сотрудничать, и иногда считают сотрудничество не таким эффективным, как они хотели бы его видеть 66/. В то же время НПО сознают пользу более тесного сотрудничества и уже установили многие такие связи.

236. НПО в Латинской Америке имеют большой опыт работы по созданию сетей связи. Уровень организации и координации является высоким, и хорошо развиты навыки в области управления. Общей чертой является то, что национальные НПО в одной стране поддерживают тесные контакты с национальными НПО в другой и даже подключены одна к другой в региональных сетях связи. Национальные НПО и сети связи являются своего рода посредниками между уязвимыми группами и международным сообществом. От них исходят просьбы в адрес Организации Объединенных Наций и ОАГ о принятии мер, они составляют программы по защите и оказанию помощи и проводят кампании по мобилизации необходимых ресурсов. Большое число систем связи в регионе субсидируется

странами-донорами, Европейским союзом и учреждениями Организации Объединенных Наций. При поддержке этих систем связи многие группы перемещенных лиц смогли своими силами осуществить организационные мероприятия.

237. В целом тесное сотрудничество между местными НПО могло бы помочь внести ясность в поставленные цели, избежать дублирования в работе и создать необходимый потенциал для обмена информацией и реагирования на чрезвычайные положения. Кроме того, более тесные связи между местными и международными НПО и между НПО, представителем и международным сообществом дадут возможность информировать как местные региональные органы, так и систему Организации Объединенных Наций о различных инициативах, которые осуществляются в разных странах земного шара в интересах внутриперемещенных лиц и для создания у них возможностей использовать эти инициативы.

238. В исследовании Норвежского совета по делам беженцев говорится, что НПО решительно выступают в поддержку присутствия Организации Объединенных Наций в ситуациях внутреннего перемещения, поскольку они рассматривают такое присутствие как крайне необходимое для привлечения более пристального внимания к судьбе перемещенных лиц. Многие НПО также выступают за более четкую координацию работы с органами Организации Объединенных Наций в деле планирования и разработки программ и выражают заинтересованность выступать в роли партнеров в осуществлении проектов Организации Объединенных Наций, касающихся внутриперемещенных лиц.

239. В Декларации Осло, принятой на Конференции ПАРИНАК в Осло в июне 1994 года, в работе которой принял участие представитель, говорится, что НПО, а также УВКБ связаны обязательством "разрабатывать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, другими учреждениями и институтами и с правительствами, всеобъемлющий подход к решению проблемы удовлетворения потребностей внутриперемещенных лиц в защите и помощи, который основывался бы на четко сформулированных правовых и оперативных критериях". В Плане действий, также принятом на этой Конференции, подчеркиваются "возможности местных НПО, посредством их постоянного присутствия, срочно оповещать соответствующие учреждения о необходимости реагирования на нужды внутриперемещенных лиц, связанные с защитой и помощью". В ней также содержится призыв расширить сотрудничество с представителем Генерального секретаря "в сборе информации по конкретным странам и в оказании помощи в организации поездок представителя в страны". Этот План действий был одобрен НПО во всем мире, и он должен служить в качестве оперативных рамок для деятельности НПО в интересах внутриперемещенных лиц.

240. Что касается вопросов защиты, то Декларация Осло в своих рекомендациях относительно внутриперемещенных лиц призвала УВКБ и НПО содействовать присоединению государств к международным договорам о правах человека, расширять поддержку и знание основных прав человека, беженцев и внутриперемещенных лиц и призывать государства и

де факто власти соблюдать права человека и нормы гуманитарного права, применимые к беженцам, лицам, добывающимся убежища и перемещенным лицам. В ней содержится также призыв к УВКБ и НПО распространять информацию о конкретных ситуациях, в которых нарушаются права человека беженцев и внутриперемещенных лиц, и сообщать о таких случаях в соответствующие органы Организации Объединенных Наций, такие, как Верховный комиссар по правам человека и Комиссия по правам человека, а также местным и региональным организациям по правам человека.

241. В настоящее время учреждения Организации Объединенных Наций зачастую мало знают о местных, национальных и региональных возможностях, которые могли бы быть задействованы и с помощью которых можно было бы наладить координацию. В свою очередь, многие местные неправительственные группы мало знают или не знают вообще об усилиях, которые предпринимаются в других странах и регионах. Региональные органы имеют ограниченные контакты с региональными органами в других географических районах по вопросам внутреннего перемещения. Создание сетей связи могло бы явиться практическим средством ликвидации этих пробелов и установления прочного присутствия в различных странах и регионах. Такие сети связи в целом имеют гораздо большее значение, чем их индивидуальные члены и они могли бы стать основой для пропаганды, стимулирования национальной политики и развития межсекторальных видов деятельности и видов деятельности, осуществляемых в рамках аналогичных мандатов. План действий ПАРИНАК уже привел к появлению программ, разработанных в рамках аналогичных мандатов, которые осуществляются в интересах внутриперемещенных лиц, как, например в Ливане и Колумбии.

242. Развитие более тесного сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций, региональными организациями и НПО могло бы стимулировать осуществление более интегрированных видов деятельности в интересах внутриперемещенных лиц. Создание международной сети связи для внутриперемещенных лиц и установление международного механизма явились бы важным средством мобилизации мнения международного сообщества в поддержку стратегий, направленных на более полное удовлетворение потребностей внутриперемещенных лиц в помощи и защите.

VII. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ

243. Несомненно, масштабы и интенсивность внутреннего перемещения требуют разработки глобальной стратегии в целях более эффективной защиты, помощи и развития внутриперемещенных лиц. В ходе поездок по странам и многочисленных консультаций с учреждениями и экспертами, выявился ряд элементов этой стратегии. Эти элементы нуждаются в дальнейшем уточнении и совершенствовании в рамках последовательного подхода с учетом правовых и институциональных параметров, изложенных в предыдущих разделах настоящего доклада.

A. Информационные стратегии

244. Стратегически важно, но очень трудно узнать точное число внутриперемещенных лиц с разбивкой по странам (см. раздел III, выше). Неприсутствие в районах, где находятся внутриперемещенные лица, в сочетании с недостаточным пониманием того, что представляет собой внутреннее перемещение, часто затрудняет установление числа внутриперемещенных лиц и их конкретных нужд в помощи и защите. Необходимо также решить концептуальные и технические вопросы: например, как долго будет длиться перемещение? Следует ли в число перемещенных продолжать включать лиц, которые расселились в других поселениях? К какой категории отнести лиц, которые живут втайне и которые разбросаны по различным частям страны? Поскольку нет ни одного учреждения, которому был бы поручен сбор информации о внутриперемещенных лицах, не существует последовательной методологии, которую использовали бы различные группы, занимающиеся сбором данных.

245. В исследовании Норвежского совета по делам беженцев говорится, что большинство учреждений не определяют сами число внутриперемещенных лиц в той или иной стране. Зачастую они пользуются статистикой УВКБ, которая составлена главным образом на основе правительственных данных, которые в свою очередь можно поставить под сомнение по той причине, что этими данными могут манипулировать исходя из политических или экономических соображений. Правительства, например, могут занижать такие данные по политическим причинам или увеличивать их с целью получить международную помощь. Учреждения Организации Объединенных Наций и НПО признают, что по некоторым странам данные вообще отсутствуют.

246. Надлежащая оценка нужд внутриперемещенных лиц в конкретной ситуации, несомненно, является необходимой предпосылкой для любой эффективной попытки оказать этим лицам помощь. Без оценок трудно знать, какие рычаги реагирования могут быть задействованы, или какие виды программ помощи и защиты лучше всего использовать. В настоящее время не существует "стандартного" подхода или "пакета" помощи или защиты для внутриперемещенных лиц. Для оценки потребностей требуется потенциал на самом нижнем уровне, и необходимо сводить воедино информацию, представляемую правительственными и неправительственными источниками. В некоторых регионах

межправительственные учреждения обратились к НПО с просьбой провести оценку потребностей 67/. В других районах только небольшая часть местных НПО располагает достаточными оперативными возможностями и знаниями, отвечающими требованиям, предъявляемым учреждениями Организации Объединенных Наций, для проведения работ по оценке. Имеются еще и другие районы, где присутствие является настолько ограниченным, что оценки не проводятся. Во всех случаях ощущается одна и та же потребность в установлении как можно большего числа институциональных связей между международным и местным уровнями для целей оценки, в которой национальные, региональные и международные НПО играли бы важную роль.

247. Разработка методологий сбора информации и оценки потребностей должна являться важной частью глобальной стратегии решения проблем внутривосеместенных лиц.

В. Превентивные стратегии

248. Важнейшим элементом мандата представителя Генерального секретаря является предотвращение. Учитывая, что нарушения прав человека являются одной из основных причин и следствием внутреннего перемещения, превентивные стратегии имеют огромное значение и требуют более глубокого изучения.

249. Органам Организации Объединенных Наций по правам человека отведена важная роль в разработке стратегий искоренения основных причин массовых перемещений и представлении рекомендаций относительно их предотвращения. Превентивные меры в целом включают в себя систему раннего предупреждения, диалог с правительствами, механизм по защите меньшинств и размещение на местах сотрудников по правам человека. Такие меры, однако, находятся в ранней стадии разработки.

250. Механизмы по осуществлению прав человека Комиссии по правам человека неоднократно сообщают о мерах по предотвращению, принимаемых в рамках их соответствующих мандатов. Наглядными примерами такой деятельности являются процедуры срочных обращений, систематически используемые специальными докладчиками по вопросу о пытках и о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях и рабочими группами по насильственным или недобровольным исчезновениям и по произвольным задержаниям. Другие тематические и постранные докладчики также направляют правительствам срочные призывы, действуя на основании информации, поступающей от различных межправительственных и неправительственных источников. Основная цель этих процедур состоит в предотвращении нарушений прав человека. Представитель также начал направлять срочные обращения в случаях неминуемого внутреннего перемещения.

251. Договорные органы по правам человека также не упускают из виду и применяют превентивные меры. Председатели договорных органов по правам человека на своем четвертом совещании рекомендовали рассмотреть вопрос о "наделении Генерального

секретаря и экспертных органов по правам человека полномочиями доводить до сведения Совета Безопасности случаи массовых нарушений прав человека". На упомянутом совещании был сделан вывод о том, что:

"... договорные органы призваны играть важную роль в усилиях по предотвращению нарушений прав человека и принятию ответных мер. Поэтому каждому из договорных органов следует в срочном порядке изучить все те возможные меры, которые он мог бы принять в рамках своей компетенции в целях как предотвращения случаев нарушения прав человека, так и более пристального наблюдения за чрезвычайными ситуациями любого рода, возникающими на территории, находящейся под юрисдикцией государств-участников. Если для этой цели необходимы процедурные нововведения, то возможность их принятия должна быть рассмотрена как можно скорее" 68/.

252. Такие процедуры приняты Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, Комитетом по правам человека, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Комитетом по правам ребенка 69/. Некоторые из этих органов уже рассмотрели рабочие документы относительно превентивных мер, включая процедуры раннего предупреждения и срочных обращений 70/. Договорные органы по правам человека также организуют посещения стран в превентивных и иных целях. Такие меры, в случае их дальнейшего развития, могли бы иметь огромное превентивное значение.

253. Механизмы также требуются для защиты меньшинств. Многие перемещенные лица являются членами групп меньшинств, которые подвергаются насильственному выселению, переселению и другим видам преследования по причине их этнического или иного происхождения. Принятие Организацией Объединенных Наций стандартов, касающихся прав меньшинств, является обнадеживающим событием, равно как и работа Подкомиссии по разработке стратегий, касающихся защиты меньшинств. Однако крайне необходимо создать механизм посредничества и примирения, который использовался бы как средство решения возникающих проблем меньшинств, и тем самым помогал бы справляться с массовыми перемещениями, которые зачастую являются результатом таких проблем. Назначение в ОБСЕ Верховного комиссара по делам национальных меньшинств для осуществления превентивной дипломатии может представлять собой наглядный пример, достойный изучения и подражания в других регионах.

254. Учреждение поста Верховного комиссара по правам человека должно стимулировать развитие превентивных стратегий. Работа местных сотрудников по правам человека под эгидой Верховного комиссара является одним из многообещающих видов превентивной стратегии. Ярким примером этого служат Бурунди и Руанда, где местный персонал по правам человека играет превентивную роль, пользуясь при этом сотрудничеством со стороны соответствующих правительств. Такие действия имеют прямое отношение к недопущению появления причин, которые могли бы вызывать внутреннее перемещение, и к созданию доверия, которое необходимо для того, чтобы внутривнутриперемещенные лица смогли вернуться

в свои дома. Ценную превентивную функцию выполняют также наблюдатели ОБСЕ на местах. Важность создания и финансирования небольших миссий превентивной дипломатии на местах была подчеркнута Генеральным секретарем в его недавнем докладе о работе Организации: "Хотя специальные посланники могут добиться многого, периодически выезжая на места, их потенциал значительно возрастет в случае, если благодаря постоянному присутствию на месте небольшой вспомогательной миссии удастся обеспечить непрерывность действий" 71/.

255. Большинство видов деятельности гуманитарных учреждений и учреждений по правам человека на местах так или иначе, прямо или косвенно являются "превентивными". Вместе с тем возникают серьезные дилеммы в случаях, когда усилия, направленные на защиту лиц, используются в целях недопущения или предотвращения их передвижения. В таких случаях необходимо увязать стратегию, которая поощряет людей оставаться в пределах их стран, со стратегией, которая гарантирует основные принципы защиты беженцев - право покинуть свою страну и право добиваться убежища от преследования. Предоставление внутриперемещенным лицам защиты и помощи в попытках не допустить крупномасштабное переселение населения чревато тем, что может заменить собой обеспечение безопасности населения в долгосрочном плане, особенно когда защита далеко не гарантирована. Превентивная защита - в форме оказания гуманитарной помощи и международного присутствия - не всегда может служить эффективным средством защиты жертв и не может предотвратить дальнейшее перемещение, если такая защита не осуществляется одновременно с мерами, направленными на разрешение конфликта и политические решения.

256. Дилемма превентивных стратегий может являться еще более острой в странах, где разрушены правительственные структуры и учреждения Организации Объединенных Наций и НПО приходится иметь дело с местными военными командирами, вождями кланов и другими негосударственными участниками. В менее экстремальных ситуациях, в которых организованные власти осуществляют контроль над территорией, вооруженные силы находятся под ответственным командованием и имеются анклав спокойствия и "гуманитарное пространство", в результате чего могут появиться более широкие возможности для международного сообщества предпринять реалистические действия в целях недопущения дальнейшего ухудшения ситуации и смягчения причин перемещения. Открытые центры чрезвычайной помощи (ОЦЧП), созданные УВКБ в Шри-Ланке, представляют собой возможную модель безопасных прибежищ, которые могли бы быть созданы 72/.

257. В докладах представителя о посещении стран подчеркивается важность оказания поддержки превентивным мерам в целях наделения властью населения на местах. Многому можно научиться у этих общин, которым очень часто приходится прибегать к эффективным стратегиям с целью смягчить последствия перемещения. НПО и межправительственным учреждениям, которые занимаются вопросами перемещенных лиц,

следует тщательно изучать стратегии, которые разработали перемещенные слои населения. Очень важными элементами предотвращения и защиты являются мощь и быстрота взаимной поддержки и "механизмы дублирования в общинах".

С. Устранение коренных причин

258. Увязка гуманитарных вопросов и вопросов прав человека с разрешением конфликта является самым эффективным средством устранения коренных причин перемещения. Без мирного разрешения внутренних конфликтов не может быть эффективных и прочных решений большинства проблем внутреннего перемещения.

259. Когда гуманитарные вопросы, вопросы прав человека, политические вопросы и вопросы безопасности в чрезвычайных ситуациях решаются одновременно, создается климат доверия, который в свою очередь может благоприятно сказаться на положении внутриперемещенных лиц. В Сальвадоре, например, мирные соглашения, которые положили конец длившейся десятилетие гражданской войне и которые были заключены под эгидой Организации Объединенных Наций, привели к крупным реформам в политической жизни и в области прав человека в стране и дали ей возможность справиться с кризисом внутреннего перемещения. В Бурунди недавно заключенное соглашение между правительством и оппозицией, в достижении которого Специальный представитель Генерального секретаря по Бурунди играл ведущую роль, представляет собой еще один пример положительного, хотя и непрочного, решения проблемы. В Руанде крайне необходимо устранить коренные причины геноцидного конфликта и предпринять шаги, направленные на национальное примирение и развитие. В докладах о посещении Колумбии, Шри-Ланки и Судана подчеркивается важность достижения урегулирования конфликтов путем переговоров. Несомненно, гуманитарные действия, предпринимаемые международным сообществом в интересах пострадавшего населения, могут содействовать созданию доверия, которое в свою очередь может облегчить процесс восстановления мира.

260. Стратегии защиты внутриперемещенных лиц должны быть направлены на достижение более тесной координации между политическими, гуманитарными органами и органами по правам человека Организации Объединенных Наций, с тем чтобы содействовать поиску взаимно подкрепляющих решений кризиса внутреннего перемещения и тем самым служить делу мира и безопасности. Пока не будут устранены коренные причины и не найдены политические решения конфликтов, будет мало надежды на прекращение конфликта для решения проблемы внутреннего перемещения. Гуманитарная помощь и поощрение прав человека не могут заменить собой более масштабные усилия, направленные на установление мира, безопасности и стабильности в стране. Скоординированные усилия представляют собой самое эффективное средство решения сложной и многогранной проблемы внутреннего перемещения.

D. Стратегии развития

261. Что касается вопросов беженцев, отмечается значительная заинтересованность в переносе центра тяжести в усилиях по оказанию помощи с чрезвычайной помощи на социально-экономическую помощь с целью облегчить бремя принимающих стран и сделать беженцев экономически более независимыми. Внутри сообщества доноров по развитию также все большую поддержку получает мнение о том, что чрезвычайная помощь должна оказываться таким образом, чтобы она могла заложить фундамент для развития. Цель эволюции: "чрезвычайная помощь - реабилитация - развитие" состоит в создании у беженцев, возвращенцев и внутриперемещенных лиц потенциала и возможностей, вовлечении их в осуществление планов развития и в создании основы самообеспеченности, на которой могут затем строить свою деятельность плановики в области развития.

262. Однако оказалось трудным придать этому новому подходу конкретную оперативную форму 73/. В чрезвычайных ситуациях основное внимание при оказании чрезвычайной помощи по-прежнему уделяется удовлетворению краткосрочных нужд, а не выработке навыков в области развития, которые могли бы способствовать долгосрочным решениям. Даже после окончания фазы чрезвычайного положения внимание зачастую сосредоточивается на оказании чрезвычайной помощи, а не на переходе к подходам, ориентированным на развитие. Частью общей проблемы является финансирование. После удовлетворения чрезвычайных нужд, как правило, остается очень немного ресурсов на цели развития, которое по сравнению с гуманитарной чрезвычайной помощью часто рассматривается как менее важная задача.

263. Со своей стороны, учреждения по развитию не всегда желают или в состоянии оказывать помощь перемещенным лицам, особенно в тех случаях, когда получающие помощь правительства отказываются включать беженцев или перемещенных лиц в программы регулярной помощи на цели развития, которая предоставляется им. Если, однако, программы направлены на удовлетворение потребностей местных общин, а также беженцев и перемещенных лиц, они находят больший отклик со стороны местных и национальных властей. Представляется важным осуществлять общинные программы в качестве эффективного средства оказания помощи в ситуациях, когда в равной степени испытывают нужду местные общины.

264. Особенно трудным является оказание помощи на цели развития внутриперемещенным лицам, находящимся в ситуации конфликта. Тем не менее многое еще можно было бы сделать, с тем чтобы помочь внутриперемещенным лицам развить возможности достижения самообеспечения. ЮНИФЕМ разработал несколько недорогих проектов для стран, охваченных войной, которые включают в себя обеспечение внутриперемещенных женщин семенами и инвентарем, а также предоставление работы, приносящей доход. Он обнаружил, что производственное обучение и мелкомасштабные программы можно внедрять

даже в отсутствие удовлетворения традиционных потребностей в развитии. В настоящее время он пытается разработать новые стратегии по переводу в конкретную оперативную плоскость связи между чрезвычайной помощью и помощью на цели развития 74/.

265. Крайне важно, чтобы учреждения, занимающиеся предоставлением чрезвычайной помощи и развитием, вместе с международными финансовыми учреждениями разработали стратегии и программы для внутриперемещенных лиц, многие из которых имеют профессии и опыт работы и выживание которых будет более надежно обеспечено посредством проектов, приносящих доход, и проектов развития, чем путем предоставления чрезвычайной помощи. В Декларации Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год) рекомендовалось принимать меры по обеспечению того, чтобы внутриперемещенные лица получали начальное образование, возможность трудоустройства, производственное обучение, а также другие основные услуги и чтобы правительства, международные организации и НПО усилили помощь на цели развития для внутриперемещенных лиц, с тем чтобы они могли возвратиться в места своего происхождения.

266. Следует более подробно рассмотреть вопрос о внедрении региональных процессов, таких, как СИРЕФКА, в соответствующие области, с тем чтобы привлечь правительства, НПО и учреждения по развитию к интеграции перемещенных лиц в национальные планы развития.

Е. Стратегии по вопросам женщин и детей

267. Нужны стратегии для решения вопросов специальной помощи и защиты для внутриперемещенных женщин и детей. В настоящем докладе изложены некоторые серьезные проблемы помощи и защиты внутриперемещенных женщин и детей и содержится ряд рекомендаций относительно улучшения их бедственного положения (см. раздел II.A, выше). Хотя большинство внутриперемещенных лиц составляют женщины и дети, мало внимания уделяется документированию конкретных злоупотреблений, объектом которых они становятся, или разработке стратегий по улучшению их положения. Не уделяется достаточного внимания и трудностям, с которыми сталкиваются женщины, являющиеся главой семьи. Необходимость для них стать экономически самостоятельными, для того чтобы обеспечивать свои семьи, должна быть предметом программ и стратегий специальной подготовки и создания занятости, приносящей доход. Кроме того, став в большей степени самообеспеченными, они смогут эффективнее смягчать последствия перемещения для их семей и общин. Хотя представляется важным, чтобы программы ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ и НПО преследовали цель снизить особую уязвимость женщин и детей, следует уделять гораздо большее внимание разработке стратегий по удовлетворению их потребностей в помощи, защите и развитии в ситуациях внутреннего перемещения.

Ф. Поиск глобальной стратегии

268. Учитывая масштабы кризиса внутреннего перемещения во всем мире, несовершенство нынешней системы реагирования и срочную необходимость принятия международным сообществом мер по исправлению положения, Генеральный секретарь попросил представителя, помимо обычных обязанностей, предусмотренных его мандатом, провести подробное исследование проблемы и дать рекомендации относительно соответствующих правовых и институциональных мер реагирования. Основное исследование, запрошенное Генеральным секретарем и одобренное главами ведущих учреждений, мандаты которых связаны с проблемами внутриперемещенных лиц, направлено на разработку всеобъемлющей стратегии по обеспечению потребностей внутриперемещенных лиц в защите, помощи и развитии. Говоря более конкретно, целями этого исследования являются:

а) изучение и публикация сведений о кризисе внутреннего перемещения как посредством наблюдения за этим явлением во всем мире, так и посредством сосредоточения особого внимания на нескольких особенно показательных странах различных регионов, где эти проблемы ярко выражены;

б) разработка принципов правовой защиты, специально предусмотренной для нужд внутриперемещенных лиц, которые основаны на действующем международном праве, но которые также учитывают пробелы, имеющиеся в праве;

в) разработка рекомендаций относительно того, каким образом существующие международные и региональные учреждения могли бы эффективнее удовлетворять потребности внутриперемещенных лиц в помощи, защите и развитии, с особым упором на нужды женщин и детей; определение новых подходов и возможностей, которые могут оказаться необходимыми;

г) формулирование основополагающих рекомендаций относительно того, каким образом можно было бы развить местные, национальные и региональные возможности и лучше их координировать в целях решения проблем внутреннего перемещения.

269. Эти цели совпадают с целями мандата, и можно ожидать, что они будут дополнять и подкреплять их. Несомненно, выводы исследования позволят глубже понять проблему и тем самым укрепить и расширить его способность взять на себя руководство по осуществлению мероприятий, направленных на более согласованное международное реагирование на этот глобальный кризис. В конце концов, проблема внутреннего перемещения проявляется на земле, где люди нуждаются в самой элементарной помощи и защите. Именно на местах ощущается самая острая необходимость в деятельности по предотвращению и защите, а также по углублению понимания этой проблемы общественностью, расширению возможностей и улучшению организации. Предполагаемое исследование должно помочь расширить возможности выработки более конкретных рекомендаций относительно эффективного решения проблемы внутреннего перемещения.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

270. В порядке общего замечания с самого начала следует отметить, что как внутри, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций межправительственные, региональные и неправительственные органы активно занимаются поиском и разработкой новых подходов, направленных на увеличение помощи и укрепление защиты для внутриперемещенных лиц. В частности УВКБ и другие гуманитарные учреждения в целом расширили масштабы своей деятельности с целью охватить многие массы внутриперемещенных лиц. Предпринимаются также усилия в правовой области, с тем чтобы определить, в какой мере действующие правовые стандарты удовлетворяют потребностям внутриперемещенных лиц. Проблема, однако, намного превышает реакцию международного сообщества на нее, которая по-прежнему носит в целом непостоянный характер и является далеко не адекватной. Кризисы внутреннего перемещения, неотложные потребности, которые эти кризисы создают для пострадавших слоев населения, отсутствие нормативных принципов и институциональных механизмов обеспечения защиты и помощи для перемещенных лиц требуют особого и пристального внимания со стороны международного сообщества и более четкого организационного и правового реагирования.

271. Серьезного рассмотрения требуют вопросы разработки правовых рамок решения проблем внутриперемещенных лиц. Хотя действующее международное право предусматривает довольно полную защиту интересов внутриперемещенных лиц, не существует какого-либо конкретного международно-правового документа, в котором содержались бы подробные положения на этот счет, а в праве существуют проблемы, которые необходимо ликвидировать. В этой связи крайне необходимо подтвердить в каком-либо документе существующие правовые нормы и внести в них ясность, ликвидировать изъяны в праве и разработать свод принципов, конкретно касающихся нужд внутриперемещенных лиц. Такой курс действия поможет всем сторонам на местах, включая межправительственные и неправительственные организации, в их диалоге с соответствующими властями и углубит понимание международной общественностью этой проблемы и необходимости поиска решений.

272. В принципе, по-прежнему достоин рассмотрения вопрос о создании нового учреждения по внутриперемещенным лицам или о наделении соответствующими полномочиями какого-либо существующего учреждения или группу организаций, которые занимались бы вопросами удовлетворения их потребностей в защите и помощи, однако, как представляется, для такого решения в настоящее время не имеется политической воли. Даже если бы было принято решение возложить эту задачу на какое-либо существующее учреждение, вопрос о том, какое учреждение будет наиболее подходящим для выполнения такой задачи, может по-прежнему вызвать противоречивые мнения. Самым подходящим курсом действий было бы расширение мандата Управления Верховного комиссара по делам беженцев, учитывая его опыт оперативной работы, как в области защиты, так и в области помощи, однако даже такое решение вызывает сомнение. В любом случае, поскольку маловероятно, что в ближайшем будущем будет создана новая организация или что

ответственность за защиту и помощь внутриперемещенным лицам будет возложена на какую-либо существующую организацию, самой подходящей альтернативой могла бы явиться разработка совместных мероприятий учреждениями, мандаты и деятельность которых имеют отношение к внутриперемещенным лицам.

273. Несмотря на то, что учреждения Организации Объединенных Наций проявляют все большую готовность разработать более последовательные совместные мероприятия, при решении ситуаций внутреннего перемещения зачастую наблюдается вакуум ответственности. По-прежнему существует слишком много ситуаций, когда значительное число внутриперемещенных лиц остаются без защиты или помощи. Все это вызывает необходимость создания центрального подразделения или механизма, который следил бы за серьезными ситуациями внутреннего перемещения и который в оперативном порядке осуществлял бы институциональную ответственность в сложных чрезвычайных ситуациях. Межучрежденческий постоянный комитет одобрил рекомендацию своей Целевой группы по проблемам внутриперемещенных лиц, в которой говорится, что Координатор чрезвычайной помощи будет выступать в системе Организации Объединенных Наций в качестве центрального подразделения, которое будет получать просьбы об оказании помощи и защиты в создавшихся или развивающихся ситуациях внутреннего перемещения, требующих координированных международных действий. Эффективное осуществление этой рекомендации явилось бы первым шагом на пути разработки более целостной системы решения вопросов внутриперемещенных лиц. В то же время необходимо уделять более пристальное внимание укреплению сотрудничества и координации в этой области между гуманитарными учреждениями, которые непосредственно связаны с проблемами внутриперемещенных лиц и которые играют основную роль в решении этих проблем.

274. Более тесное межучрежденческое сотрудничество также предусматривает, чтобы в учреждениях, мандаты и деятельность которых касаются внутриперемещенных лиц, был конкретно назначен персонал для работы по вопросам внутриперемещенных лиц. В частности, существует необходимость в расширении потенциала в Департаменте по гуманитарным вопросам для решения проблем внутриперемещенных лиц. Поддерживая тесные рабочие связи с Межучрежденческим постоянным комитетом, представитель Генерального секретаря, резиденты - координаторы на местах и канцелярия Координатора чрезвычайной помощи могли бы играть эффективную роль в качестве центрального подразделения внутри системы Организации Объединенных Наций, ответственного за решение проблем внутриперемещенных лиц. Это подразделение должно попытаться объединить проблемы оказания помощи и обеспечения защиты путем координации деятельности различных частей системы Организации Объединенных Наций, которые могут более оперативно осуществлять на практике эти двойные функции.

275. В рамках предполагаемого сотрудничества роль представителя является решающей и должна быть таковой. Даже с созданием центрального подразделения в системе Организации Объединенных Наций для координации мер реагирования на ситуации внутреннего перемещения по-прежнему ощущается потребность в механизме, который фокусировал бы внимание на вопросах защиты, не входящих в нынешний мандат Координатора чрезвычайной помощи. Одним из решений, конечно, могло бы быть изменение мандата Координатора чрезвычайной помощи, с тем чтобы он включал в себя вопросы защиты. Один из аргументов, выдвигаемых в настоящее время против этой идеи, состоит в том, что такое расширение могло бы подорвать гуманитарную основу его нынешнего мандата. В этой связи мандат представителя можно рассматривать как дополнительный по отношению к мандату Координатора чрезвычайной помощи в том, что касается внутриперемещенных лиц. В действительности, даже если полномочия ДГВ будут расширены, с тем чтобы включать в себя вопросы защиты, все равно имеется достаточно оснований рекомендовать создание отдельного механизма в рамках системы, который занимался бы исключительно потребностями в защите огромных масс внутриперемещенных людей во всем мире при полной поддержке со стороны Генерального секретаря. Этой задаче отвечает мандат представителя Генерального секретаря.

276. Необходимо значительно расширить потенциал представителя, чтобы он мог эффективно играть ведущую роль. При условии дальнейшего изучения вопроса следовало бы рассмотреть возможность использования услуг представителя в течение полного рабочего времени, а не на нынешней временной и добровольной основе. В любом случае, для осуществления мандата необходимо иметь соответствующие людские и финансовые ресурсы, которые в настоящее время сильно ограничены, с тем чтобы можно было выполнять многочисленные задачи, поставленные в его мандате: наблюдать за серьезными ситуациями внутреннего перемещения во всем мире, осуществлять миссии по установлению фактов, вести диалог с правительствами, координировать деятельность с гуманитарными учреждениями, мобилизовать мнение мировой общественности для проведения международных действий, подготавливать общие и конкретные доклады по странам, разрабатывать превентивные стратегии, подготавливать аналитическую компиляцию правовых норм, проводить обзор институциональных мероприятий, поощрять развитие национального и регионального потенциала, участвовать в системе раннего предупреждения, улучшать обслуживание женщин и детей, доводить конкретные случаи до сведения Генерального секретаря, Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека и разрабатывать долгосрочные стратегии более эффективного удовлетворения потребностей внутриперемещенных лиц.

277. Для лучшего понимания потребностей внутриперемещенных лиц в помощи и защите необходимы дополнительные поездки на места в странах, пораженных бедствием внутреннего перемещения. Только информация из первых рук, основанная на прямых контактах с соответствующими правительствами, властями де-факто, работниками Организации Объединенных Наций и НПО на местах и прежде всего с самими внутриперемещенными лицами, может дать представителю возможность достичь

поставленную цель, а именно: представить в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций предложения относительно действий Организации Объединенных Наций в политической области, области прав человека и гуманитарной области, касающихся внутриперемещенных лиц.

278. Для сбора данных о внутриперемещенных лицах в масштабе всего мира необходимо создать информационный центр по внутреннему перемещению по аналогии с центром документации УВКБ. Отсутствие в системе Организации Объединенных Наций центрального подразделения, которое занималось бы сбором информации о внутриперемещенных лицах, представляет собой серьезный пробел. Для того чтобы представитель мог создать информационный центр по внутреннему перемещению, ему необходимо иметь соответствующий персонал и ресурсы. Это явилось бы важным шагом в деле обеспечения того, что ситуации внутреннего перемещения не будут упускаться из виду или забываться и что все серьезные ситуации будут обнаруживаться и обстоятельно документироваться. Неправительственные группы и исследовательские институты могли бы оказать помощь в создании информационного центра и, в частности, могли бы помочь разработать методологии сбора точных статистических данных.

279. Необходимо установить более тесные рабочие отношения с НПО, которые часто играют большую роль на местах в осуществлении деятельности, касающейся внутриперемещенных лиц, и которые знают местные условия, что является крайне важным в деле организации раннего реагирования. НПО, в частности, могут оказывать помощь представителю и учреждениям Организации Объединенных Наций в деле раннего предупреждения и сбора информации, а представитель и эти учреждения в свою очередь могут оказывать поддержку этим группам на местах. Можно также обратиться к НПО с призывом создать местные механизмы для претворения в жизнь идей и рекомендаций, которые появляются после поездок в страны, с целью улучшить условия, в которых находятся внутриперемещенные лица. Кроме того, посредством такого сотрудничества мандат представителя мог бы получать пользу от миссий на места, которые осуществляют НПО и другие экспертные органы. Можно было бы также призвать НПО играть определенную роль в процессе урегулирования конфликтов и в смягчении напряженности между общинами, что в свою очередь могло бы помочь создать более безопасные условия для возвращения перемещенных лиц в свои дома. Развитие партнерства с НПО является крайне необходимым для разработки всемирной стратегии укрепления защиты и расширения помощи внутриперемещенным лицам.

280. Следует также рассмотреть вопрос о размещении местных сотрудников по правам человека в районах, где отмечаются серьезные проблемы внутреннего перемещения, с тем чтобы помочь в деле удовлетворения потребностей этих перемещенных лиц в защите и тем самым оказать оперативную поддержку работе, осуществляемой в рамках мандата, и организациям, которые осуществляют активную деятельность на местах. Местные сотрудники могут оказаться очень полезными в процессе создания доверия, которое необходимо для того, чтобы возвращение стало возможным, а также в оказании помощи внутриперемещенным лицам в их возвращении домой. Местные сотрудники, используемые

Центром по правам человека в бывшей Югославии и Руанде, также активно участвуют в наблюдении за условиями, в которых находятся внутриперемещенные лица. Они также должны принимать участие в работе других наблюдателей по правам человека, которые находятся или будут размещены в местах крупных скоплений внутриперемещенных лиц. Наблюдателям, размещенным в связи с операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, следует также поручить задачу представлять информацию о внутриперемещенных лицах. Помимо удовлетворения потребностей в защите присутствие наблюдателей может также помочь в деле предотвращения нарушений и привлечения внимания международного сообщества к любым потребностям в помощи, которые могут оказаться неудовлетворенными в конкретных районах, где они осуществляют наблюдение. Короче говоря, необходимо усилить оперативный потенциал мандата, с тем чтобы он стал действительно эффективным механизмом по защите и предупреждению.

281. Следует укрепить координацию между мандатом и гуманитарными организациями. Генеральная Ассамблея попросила представителя координировать его работу с учреждениями Организации Объединенных Наций, а в адрес этих учреждений была высказана просьба оказывать ему всяческую возможную помощь. Следует более точно определить конкретный характер сотрудничества. Межучрежденческий постоянный комитет недавно принял предложение о том, чтобы приглашать представителя принимать участие в его совещаниях при обсуждении вопросов, касающихся внутреннего перемещения. В частности, он мог бы доводить до сведения МУПК ситуации внутреннего перемещения, которые требуют более активного международного участия, особенно в области защиты, и сообщать о проблемах, возникших в странах, которые он посетил. Необходимо, чтобы серьезные случаи внутреннего перемещения включались в повестку дня МУПК с тем, чтобы эти ситуации были подробно обсуждены и чтобы были выработаны стратегии по оказанию помощи и обеспечению защиты. Участие Верховного комиссара по правам человека в работе Постоянного комитета также могло бы быть полезным для надлежащего решения вопросов прав человека в чрезвычайных ситуациях.

282. Работа представителя была бы значительно облегчена, если бы все гуманитарные организации, занимающиеся проблемами внутриперемещенных лиц, информировали своих работников на местах о его мандате и попросили бы их представлять ему на регулярной основе информацию о внутриперемещенных лицах в их областях деятельности. Требуемая информация должна прежде всего касаться ситуаций, в которых внутриперемещенные лица испытывают серьезные проблемы, связанные с помощью и защитой. Информация о таких ситуациях поможет представителю решить, в какие страны наиболее целесообразно запланировать миссии и какие виды программ было бы целесообразно рекомендовать. В свою очередь, диалог, который представитель ведет с правительствами, мог бы быть полезным для учреждений Организации Объединенных Наций на местах. Гуманитарным организациям было бы полезно иметь постороннее лицо, обладающее моральным авторитетом международного сообщества, которое вело бы диалог по вопросам защиты, особенно в тех случаях, когда они не могут заниматься такими вопросами по той причине, что они занимаются вопросами помощи.

283. Необходимо создать более усовершенствованный механизм осуществления последующих мероприятий в связи с посещениями представителя Генерального секретаря с тем, чтобы обеспечить осуществление рекомендаций на местах. В ходе своих поездок представитель получал материально-техническую поддержку со стороны персонала гуманитарных организаций на местах. Было бы также полезно, если бы они оказывали помощь в проведении последующих мероприятий. Резиденты-представители, резиденты-координаторы и другие сотрудники Организации Объединенных Наций могли бы представлять информацию о том, в каком объеме осуществляются на практике сделанные предложения и как они учитываются в соответствующей стране. В тех случаях, когда обстоятельства не позволяют резиденту-координатору выполнять эту функцию, в такой работе могли бы принимать участие сотрудники УВКБ по вопросам защиты или сотрудники на местах, наблюдатели по правам человека или НПО. Межучрежденческая целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц также может играть определенную роль в организации наблюдения за условиями, в которых находятся внутриперемещенные лица в конкретных странах. Такое совместное наблюдение могло бы оказаться полезным как для тех, кто работает на местах, так и для представителя в выполнении их общей задачи обеспечения удовлетворения основных нужд внутриперемещенных лиц.

284. Хотя в настоящее время всеми признается, что эффективные межучрежденческие меры реагирования должны касаться потребностей внутриперемещенных лиц как в помощи, так и в защите, многое еще предстоит сделать, чтобы соединить вместе виды деятельности по защите и помощи и укрепить координацию в работе гуманитарных органов и органов по правам человека. Значительная осторожность по-прежнему характеризует взаимоотношения между гуманитарными органами, предоставляющими помощь, и органами, которые должны заниматься вопросами защиты. Каждый серьезный случай внутреннего перемещения должен стать предметом обсуждений между учреждениями, с тем чтобы можно было решить, как наилучшим образом решить вопросы и защиты, и помощи. Существует общее мнение относительно того, что отсутствие защиты внутриперемещенных лиц, особенно женщин и детей, представляет собой один из самых существенных пробелов в международной системе.

285. Необходимо также разработать стратегии по внедрению подходов к решению ситуаций внутреннего перемещения, которые были бы ориентированы на развитие. Разрешение внутренних конфликтов путем ликвидации их коренных причин предполагает развитие демократических структур, уважение прав человека и устойчивое развитие. Оно означает, в частности, наделение властью не имеющих права голоса маргинальных общин с тем, чтобы они взяли на себя ответственность за положение на местах и за свое собственное развитие своими собственными силами. Легче всего этого можно достичь посредством выделения ресурсов на удачно выбранные экономические и социальные проекты, которые будут опираться на существующие социальные структуры, организации и установленный уклад жизни. Там, где внутриперемещенные лица перемещены с беженцами, возвращенцами и местными жителями, в равной степени испытывающими нужду, проекты должны быть направлены на удовлетворение интересов всей общины.

Поддержка проектов развития на местном уровне должна рассматриваться как нечто большее, чем простое оказание помощи бедным или маргинальным слоям населения. Она должна рассматриваться как капиталовложение в самую основу социального порядка. Особое внимание следует уделять разработке проектов, которые могут осуществляться в условиях, не отвечающих потребностям традиционного развития, а также обеспечению того, чтобы экономические нужды женщин, особенно женщин – глав семей, привлекали заслуженное внимание и чтобы на их удовлетворение выделялись достаточные ресурсы. Передача навыков в области развития и создания занятости, приносящей доход, и основной инфраструктуры могла бы помочь оживить общины, оставленные без внимания, и стимулировать их восстановление и реконструкцию. Большое значение будет играть более активное участие ПРООН, ЮНИФЕМ и международных финансовых учреждений.

286. Важно еще раз подчеркнуть огромное значение ликвидации коренных причин перемещения. Только путем усилий, направленных на мирное разрешение внутренних конфликтов, можно найти эффективные и долгосрочные решения проблемы внутреннего перемещения, которые дадут людям возможность вернуться в свои дома и вести нормальную жизнь. Требуется более тесная координация между политическими, гуманитарными органами и органами по правам человека Организации Объединенных Наций с тем, чтобы найти взаимоподкрепляющее решение кризисов внутреннего перемещения. Помимо целей содействия гуманитарной помощи и правам человека, мандат представителя мог бы также помочь в поиске мирных решений конфликтов. Подход, основанный на сотрудничестве, является единственным эффективным средством разрешения серьезных ситуаций, вызванных кризисом внутреннего перемещения.

287. В заключение следует вновь повторить, что на протяжении последних нескольких лет намечается значительный прогресс в мобилизации международных усилий, направленных на урегулирование растущего кризиса внутреннего перемещения. Тем не менее эта проблема все еще стоит перед международным сообществом и ее правовые и институциональные аспекты необходимо решить как можно скорее. Что касается вопроса о нормативных стандартах, в резолюциях Комиссии относительно лиц, перемещенных внутри страны, содержится призыв заняться компиляцией и оценкой действующих правовых норм, определить, имеются ли пробелы в праве, и разработать руководящие принципы ликвидации таких пробелов. Следует также решить вопрос об институциональной ответственности для того, чтобы осуществлять более эффективные международные меры реагирования в тех случаях, когда внутриперемещенные лица нуждаются в быстрых поставках помощи и в обеспечении защиты. Когда правовые и институциональные вопросы будут решены, задачи лиц, несущих непосредственную ответственность, будут заключаться в разработке стратегий международного реагирования на кризис внутреннего перемещения и, в сотрудничестве с соответствующими органами, – в оказании помощи по решению основных проблем национальной и региональной безопасности, стабильности и развития, которые приводят и в свою очередь осложняются перемещениями, вызывающими появление как беженцев, так и внутриперемещенных лиц.

Примечания

1/ При подготовке настоящего доклада использовались доклады, представленные представителю Группы по политике в области беженцев и Норвежским советом по делам беженцев. Документ Группы по политике в области беженцев "Совершенствование институциональных мероприятий для внутриперемещенных лиц" представляет собой предварительный доклад, который будет представлен в окончательном виде в ходе дальнейшего исследования по этому вопросу. Доклад Норвежского совета по делам беженцев "Институциональные мероприятия для внутриперемещенных лиц: опыт, накопленный на местах" (1994 год) будет опубликован НСБ для распространения на пятьдесят первой сессии Комиссии по правам человека.

2/ Аналитический доклад Генерального секретаря о внутриперемещенных лицах (Е/CN.4/1992/23).

3/ Норвежский совет по делам беженцев, "Институциональные мероприятия для внутриперемещенных лиц: опыт, накопленный на местах". См. примечание 1 выше. 4. См., например, Всемирный обзор по вопросам беженцев, 1994 год, Комитет США по делам беженцев, Вашингтон, О.К.; заявление УВКБ на региональной конференции ПАРИНАК в Аддис-Абебе, 1994 год; "Внутриперемещенные лица в Африке: проблемы помощи и возможности"; Группа по политике в области беженцев, Вашингтон, О.К., октябрь 1992 года. ГПБ отмечает, что ее данные основаны на имеющейся статистике принимающих стран, данных МККК, учреждений Организации Объединенных Наций (ПРООН, УВКБ, МПП), Управления США по вопросам помощи иностранным государствам в случае чрезвычайных бедствий (ОФДА), страноведческих отделов государственного департамента США, частных гуманитарных организаций и организаций по правам человека. "Данные, - сообщает Группа, - являются, однако, не совсем надежными, поскольку ни одному учреждению не было поручено заняться их сбором, а различные группы, собирающие данные, не использовали единую методологию". См. также Robin Wright, "Millions Adrift in Their Own Lands", *The Los Angeles Times*, 8 March 1994.

5/ УВКБ, "Положение беженцев во всем мире", стр. 1 (1993).

6/ Доклад Генерального секретаря о работе Организации: Добавление к повестке дня для мира (А/50/60-S/1995/1), 3 января 1995 года.

7/ "Перемещение или развитие: ликвидация пробелов"; выступление Верховного комиссара по делам беженцев в Всемирном банке/Международном валютном фонде, Вашингтон, О.К., 8 июня 1994 года.

8/ Dr. Michael Toole, Centers for Disease Control, Department of Health and Human Services, testimony before the U.S. Senate, 3 April 1990, as quoted in "Internally Displaced Women and Children in Africa", Refugee Policy Group, Washington D.C., February 1992.

9/ Larry Minear and Thomas Weiss, "*Humanitarian Politics*", Foreign Policy Association (1994).

10/ Резолюция 1993/95 Комиссии по правам человека от 11 марта 1993 года по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны.

11/ Межучрежденческая миссия Организации Объединенных Наций в Либерию обнаружила, что многие внутриперемещенные женщины подвергаются изнасилованию, а также заражены венерическими болезнями. См. "Support for Women in Internally Displaced Situations, Report of a Joint Mission of UNDP/UNICEF/UNIFEM/WHO/DHA", 18 October - 5 November 1993. New York: The UNDP Gender in Development Programme.

12/ См. "Sudan: The Lost Boys, Child Soldiers and Unaccompanied Boys in Southern Sudan", Human Rights Watch/Africa, New York, November 1994. См. также Bill Keller, "In Mozambique and Other Lands, Children Fight the Wars", "*The New York Times*", 9 November 1994, and "Liberia's Civil War Takes Toll on Children", "*The New York Times*", 29 October 1994.

13/ УВКБ, ЮНИСЕФ и другие учреждения Организации Объединенных Наций часто ведут переговоры о предоставлении им доступа в районы, находящиеся в руках повстанческих сил. Основной оперативный принцип состоит в требовании полного и беспрепятственного доступа ко всему пострадавшему населению в данной стране. В Мозамбике ЮНИСЕФ провел успешные переговоры с правительством и РЕНАМО относительно открытия "коридоров мира" для гуманитарной помощи лицам, относящимся ко всем сторонам конфликта. Он затем смог осуществлять программы оказания продовольственной помощи и медицинского обслуживания и предоставления семян и инвентаря.

14/ См. ежегодные доклады ЮНИФЕМ, 1991-1993 годы.

15/ Согласно Плану действий ПАРИНАК, принятому на конференции УВКБ-НПО в Осло в июне 1994 года, НПО вместе с УВКБ и представителем должны находить "потенциальные области сотрудничества в конкретных ситуациях, такие, как сбор информации по странам и оказание помощи в осуществлении представителем поездок".

16/ В резолюции 1994/68 Комиссия призвала соответствующих докладчиков, рабочие группы и экспертов собирать информацию о ситуациях, которые могли бы вызвать внутренние перемещения, и включать в свои доклады Комиссии соответствующую информацию и рекомендации относительно их (пункт 9).

17/ См. также резолюцию 1994/66, в которой Комиссия призвала специальных докладчиков, специальных представителей и рабочие группы, которые изучают ситуации, связанные с нарушением прав человека, собирать информацию о проблемах, вызывающих массовые исходы населения или препятствующих его добровольному возвращению домой, и включать такую информацию вместе с соответствующими рекомендациями в свои доклады Комиссии (пункт 4). Она также просила Генерального секретаря включить в его доклад подборку данных и рекомендаций, поступивших от механизмов по правам человека, по проблемам, вызывающим массовые исходы населения или препятствующим его добровольному возвращению домой (пункт 15). Такая информация включена в доклад Генерального секретаря по вопросу о правах человека и массовых исходах (E/CN.4/1995/49).

18/ Такие НПО, как Комитет США по делам беженцев, Группа по политике в области беженцев и Норвежский совет по делам беженцев, начали собирать информацию о внутреннем перемещении. В бывшей Югославии создана на месте (Загреб) информационная система НПО-УВКБ "Юго/Нет" для раннего предупреждения о возникновении чрезвычайного положения. Эта система помогла расширить обмен информацией между самими НПО и между НПО и учреждениями Организации Объединенных Наций по вопросам, связанным с гуманитарными нуждами, правами человека и усилиями по координации оперативной деятельности.

19/ Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 об "Укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций" подтвердила в пункте 3 приложения принцип о том, что помощь должна предоставляться только в ответ на обращение пострадавшего государства и при уважении его территориальной целостности. В то же время, однако, она уполномочила Координатора чрезвычайной помощи "активно содействовать... обеспечению доступа оперативных организаций в районы чрезвычайных ситуаций в целях быстрого оказания чрезвычайной помощи путем получения согласия всех заинтересованных сторон" (пункт 35 d)). Получение согласия, по-видимому, предполагает полномочие принимать на этот счет меры.

20/ Резолюция 688 (1991) Совета Безопасности от 5 апреля 1991 года. См. также "Последствия гуманитарной деятельности для осуществления прав человека"

(E/CN.4/Sub.2/1994/39), стр. 8-9; и Louis Henkin, "Humanitarian Intervention" and Roberta Cohen, "Strengthening International Protection for Internally Displaced Persons", in "*Human Rights: An Agenda for the Next Century*", The American Society of International Law, Washington D.C., 1994.

21/ См. Ричард Плендер, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced", *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, No. 3 at page 356 seq. (1994). Плендер на стр. 353 высказывает также мнение о том, что вопрос о новых нормативных стандартах о праве доступа к гуманитарной помощи можно было бы проще решить путем внесения поправок в статью 1 б) проекта Конвенции об ускорении поставок чрезвычайной помощи.

22/ Заключительное заявление Семинара по вопросам защиты африканских беженцев и внутриперемещенных лиц Африканской комиссии по правам человека и народов, Хараре, 16-18 февраля 1994 года.

23/ См. примечание 2 выше.

24/ См. Фрэнсис М. Денг, "International Protection of the Internally Displaced", OAU/UNHCR Symposium on African Refugee and Displacement Issues, Addis Ababa, 5-7 September 1994.

25/ См. Плендер, там же.

26/ См. НСБ, "*The Ground Level Experience*", *op. cit.*

27/ *UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons* (September 1994). См. также всеобъемлющее исследование, подготовленное г-ном Фрэнсисом Денгом, представителем Генерального секретаря по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны (E/CN.4/1993/35, приложение, пункт 50).

28/ Организация африканского единства; Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, Организация Объединенных Наций, Серии договоров, том. 1001, № 14, 691, вступила в силу 20 июня 1974 года. Определение гласит следующее:

"1. ...термин "беженец" означает любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений...

2. Термин "беженец" применяется также к любому лицу, которое по причине внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, в части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности вынужден покинуть свое обычное место жительства и искать прибежища в другом месте за пределами своей страны происхождения или гражданской принадлежности (подчеркивание добавлено)".

29/ Картахенская декларация о беженцах. См. Ежегодный доклад Межамериканской комиссии по правам человека, OEA/SER L/V/II 66, doc.10 (1984).

30/ "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". Цитата взята из всеобъемлющего исследования, там же, пункт 39.

31/ Внутриперемещенное лицо означает "любое лицо, которое вынуждено мигрировать в пределах национальной территории, покидая при этом свое место жительства или оставляя свое обычное занятие, поскольку его жизнь, физическая неприкосновенность или свобода находятся в опасности или под угрозой по причине существования любой из следующих техногенных ситуаций: внутреннего вооруженного конфликта, внутренних беспорядков или напряженности, широко распространенного насилия, массовых нарушений прав человека или других обстоятельств, вытекающих из ранее существовавших ситуаций, которые могут серьезно нарушать или серьезно нарушают общественный порядок". Цитата взята из добавления 1 к настоящему докладу, пункт 12.

32/ См., например, определение, предложенное Плендером: "любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований, быть убитым, получить телесные повреждения или лишиться свободы или предметов первой необходимости для жизни в результате военного или полувоенного конфликта или иных обстоятельств, которые серьезно нарушают общественный порядок, вынуждено покинуть свой дом, но которое может оставаться в стране своей гражданской принадлежности или вернуться в страну своей гражданской принадлежности". См. Плендер, там же. См. также Рейнер Хофманн, докладчик Комитета по внутриперемещенным лицам Ассоциации международного права, 66-я Конференция, Буэнос-Айрес, 14-20 августа 1994 года (документ находится в Секретариате). По мнению Хофманна, рабочее определение не должно включать в себя стихийные или техногенные бедствия, поскольку в этих случаях правительство предоставляет помощь и обеспечивает защиту, а также потому, что, если перемещенные лица пересекли международную границу, они не будут квалифицироваться как беженцы, поскольку отсутствует элемент преследования. Он предлагает следующее определение: "Термин "внутриперемещенное лицо" означает любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства,

принадлежности к определенной социальной группе или в силу внешней агрессии, иностранной оккупации, вооруженного конфликта, внутренних раздоров, систематических нарушений основных прав человека или насильственного перемещения вынуждено покинуть свое обычное место жительства и которое находится на территории своей страны, правительство которой либо не желает, либо не в состоянии эффективно защитить такое лицо от таких действий или от последствий таких действий или ситуаций".

33/ См. Хофман, там же.

34/ См. НСБ, *"The Ground Level Experience"*, op. cit.

35/ См. Добавление 1 к настоящему докладу, пункты 108-110.

36/ См. Luke T. Lee, "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?" (1994); имеется в Секретариате.

37/ См. НСБ, *"The Ground Level Experience"*, op. cit. См. также *UNHCR's Operational Experience*, op. cit. at pages 76-77.

38/ См. Денг, примечание 24, выше.

39/ Бутрос Бутрос-Гали, "The Land Mine Crisis: A Humanitarian Disaster", *Foreign Affairs*, September/October 1994.

40/ Хоффман, там же, см. также Мария Ставропулу, "The Right Not to be Displaced", *The American Journal of International Law and Policy*, vol. 9, No. 3, Spring 1994.

41/ Заявление Верховного комиссара по правам человека в Исполнительном комитете УВКБ 5 октября 1994 года.

42/ "Гуманитарная деятельность в ходе вооруженного конфликта", - заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Институте Брукингса, Вашингтон, О.К., 12 мая 1994 года.

43/ "Аспекты защиты в деятельности УВКБ в интересах внутриперемещенных лиц", - доклад Подкомитету полного состава по вопросу о международной защите, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, 4 мая 1994 года.

44/ См. *UNCHR's Operational Experience*, op. cit.

45/ УВКБ, "Аспекты защиты", там же.

46/ Записка Генерального секретаря по вопросу о представительстве организации системы Организации Объединенных Наций на местах: более комплексный подход (A/49/133/Add.1) (22 апреля 1994 года).

47/ В Межучрежденческий постоянный комитет входят руководители ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП, ФАО, ВОЗ и ПРООН. Международная организация миграции (МОМ) и Движение Красного Креста (МККК) и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца также принимают участие в его совещаниях. НПО представлены Международным советом добровольных учреждений (ИКВА) и Организацией "Взаимодействие".

48/ Заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 15 июня 1994 года.

49/ "Внутриперемещенные лица: Предварительные выводы", Межучрежденческая целевая группа по проблемам внутриперемещенных лиц, Женева, 1993 год.

50/ "Внутриперемещенные лица: Следующая стадия", Межучрежденческий комитет, Женева, 5 июля 1993 года.

51/ Протоколы заседания Межучрежденческой целевой группы по проблемам внутриперемещенных лиц от 15 апреля 1994 года, Женева.

52/ См. документы ВОЗ, ПРООН и ФАО, представленные Межучрежденческой целевой группе по проблемам внутриперемещенных лиц, Женева, 1994 год.

53/ Заявление Директора Департамента по гуманитарным вопросам в Подкомитете УВКБ полного состава по вопросу о международной защите, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Женева, 18 мая 1994 года.

54/ Заявление представителя МККК в Подкомитете УВКБ полного состава по вопросу о международной защите, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Женева, 18 мая 1994 года.

55/ Заявление Верховного комиссара по делам беженцев на пятидесятой сессии Комиссии по правам человека, Женева, 9 февраля 1994 года.

56/ "Внутриперемещенные лица: позиционный документ МПП", Мировая продовольственная программа, Рим, июнь 1994 года.

57/ Frederic Maurice and Jean de Courten, "ICRC Activities for Refugees and Displaced Civilians", *International Review of the Red Cross*, January-February 1991.

58/ Minear, Larry *et. al.*, *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role 1991-1993*, Thomas J. Watson Jr., Institute for International Studies and Refugee Policy Group, Providence, 1994.

59/ "План мероприятий Центра по правам человека относительно осуществления Венской декларации и Программы действий", приложение II, Женева, 10 ноября 1993 года (документ для внутреннего пользования).

60/ Выступление Верховного комиссара по делам беженцев на совещании "Круглого стола", организованного норвежским правительством, по вопросам защиты внутриперемещенных лиц, Норвежский совет по делам беженцев и Группа по политике в области беженцев, Нион, февраль 1993 года.

61/ Заявление представителя Королевства Нидерландов на сорок четвертой сессии Исполнительного комитета УВКБ, Женева, 1993 год.

62/ Выводы Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. См. A/AC.96/839, 11 октября 1994 года.

63/ НСБ, см. *The Ground Level Experience*, *op. cit.*

64/ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) изменило свое название и с 1 января 1995 года стало называться Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

65/ НПО, которые приняли участие в исследовании НСБ, предложили, чтобы учреждения Организации Объединенных Наций установили более тесные связи с местными региональными властями. НПО обеспокоены тем, что местные власти не получают достаточной поддержки и не привлекают достаточного внимания международного сообщества при разработке планов. В Мозамбике НПО были яркими сторонниками принятия мер по укреплению потенциала местных властей. Это рассматривалось в качестве предварительного условия для начала деятельности по реабилитации и реинтеграции возвращенцев и внутриперемещенных лиц. Международные НПО и Организация Объединенных Наций в настоящее время заняты осуществлением программ в различных частях страны для достижения этой цели.

66/ Одним из примеров координации является ЛИНК. Это - зонтичная организация, представляющая в Мозамбике НПО на национальном уровне. Значительное число ее членов-организаций осуществляют деятельность в интересах внутриперемещенных лиц, в основном по программам реабилитации и реинтеграции. Эту инициативу приветствовали учреждения Организации Объединенных Наций и правительство, поскольку оно являлось своего рода важным каналом для информации и консультаций. Местные

НПО, однако, не были столь активно вовлечены в процесс координации, как международные НПО, и некоторые ставили под сомнение целесообразность своих слишком тесных связей с учреждениями Организации Объединенных Наций.

67/ В Центральной Америке, и в частности в Андском регионе, имеется много примеров усилий, направленных на институционализацию местного потенциала для оценки. УВКБ, например, попросило Андскую комиссию юристов провести оценку и дать анализ ситуации внутреннего перемещения в Перу, и оно также недавно попросило международные НПО и Постоянную консультацию (КПДИА) осуществить такую же работу в Гватемале.

68/ А/47/628, приложение, пункт 44.

69/ А/48/18, пункт 7.

70/ Там же, пункт 12.

71/ Доклад Генерального секретаря, пункт 31. См. примечание б выше.

72/ Международные и национальные НПО в Шри-Ланке согласны с тем, что открытые центры чрезвычайной помощи (ОЦЧП), которые под защитой УВКБ оказывают помощь внутриперемещенным лицам и возвращенцам, уменьшили напряженность в пострадавших районах и обеспечили мирным жителям в прилежащем районе определенную степень безопасности. Получение прибежища в ОЦЧП не препятствует их праву добиваться убежища в других местах.

73/ Roberta Cohen, "Refugee and Internally Displaced Women", paper prepared for the World Bank Special Study, *Closing the Gender Gap: Investing in and Releasing the Economic Potential of Women*, Washington D.C., 1995.

74/ См. ежегодные доклады ЮНИФЕМ, 1991-1993 годы.
