



Distr.  
GENERAL

A/50/558  
20 October 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия  
Пункт 112с повестки дня

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

Перемещенные внутри страны лица

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, подготовленный представителем Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах г-ном Фрэнсисом Денгом (Судан) в соответствии с резолюцией 1995/57 Комиссии по правам человека от 3 марта 1995 года и решением 1995/273 Экономического и Социального Совета от 25 июля 1995 года.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, подготовленный представителем Генерального секретаря г-ном Фрэнсисом Денгом в соответствии с пунктом 16 резолюции 1995/57 Комиссии по правам человека от 3 марта 1995 года и решением 1995/273 Экономического и Социального Совета от 25 июля 1995 года

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. За прошедшие несколько лет международное сообщество достигло значительного прогресса в решении проблем, связанных с перемещением населения внутри страны. Однако многое еще предстоит сделать для создания и укрепления нормативных, институциональных и оперативных рамок, необходимых для эффективной системы защиты, помощи и устойчивого развития перемещенных внутри страны лиц. Хотя невозможно предсказать, какими будут в будущем ответные меры международного сообщества в связи с широкомасштабным кризисом перемещения населения внутри страны, некоторые показатели уже очевидны. Стало ясно, что в настоящее время у международного сообщества отсутствует политическая воля к созданию специального механизма для перемещенных внутри страны лиц, сопоставимого с механизмом для беженцев. Маловероятно также и то, что будет определено учреждение-исполнитель, на которое будет возложена вся ответственность за перемещенных внутри страны лиц. Следовательно, в обозримом будущем более практической альтернативой представляется сотрудничество различных учреждений, мандат и сфера действий которых связаны с потребностями перемещенных внутри страны лиц. Основное внимание по-прежнему уделяется ответственности государств за своих граждан, а роль международного сообщества состоит в поддержке и санкционировании этой ответственности.

2. Именно с учетом этих факторов представитель Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, функции которого определены в соответствии с различными резолюциями Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи, а также указаниями Генерального секретаря, за последние несколько лет стал играть каталитическую роль связующего звена и защитника перемещенных внутри страны лиц. В практическом плане это означает более глубокое понимание этой проблемы как на глобальном, так и на национальном уровнях, активизацию диалога между всеми заинтересованными сторонами и поощрение сотрудничества между национальными и международными структурами.

3. Настоящий документ основан на самом последнем докладе, который представитель представил Комиссии по правам человека в феврале 1995 года и в котором в обобщенном виде изложены основные результаты деятельности представителя за прошедшие три года, предпринятая деятельность, достигнутый прогресс, возникшие затруднения и предварительные выводы в отношении вопроса о защите перемещенных внутри страны лиц и помощи им. В этом докладе, который Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает использовать в качестве источника информации (E/CN.4/1995/50 и Add.1-4), рассматриваются его миссии в девять стран и последующая деятельность в рамках этих миссий, подробно обсуждается вопрос о правовых стандартах, анализируются соответствующие институциональные механизмы и возможности и изучаются стратегии, разрабатываемые в настоящее время в целях оказания более эффективной помощи и защиты. И наконец, в нем изложены основные положения плана действий, направленного на удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц, в области защиты, помощи и развития.

4. Следует напомнить, что Комиссия по правам человека на своей сорок восьмой сессии в 1992 году просила Генерального секретаря назначить представителя для изучения вопросов прав человека, связанных с перемещенными внутри страны лицами, и что после представления всеобъемлющего исследования представителем в 1993 году (E/CN.4/1993/35, приложение) Комиссия продлила его мандат еще на два года. В 1995 году Комиссия продлила мандат представителя еще на три года. Во исполнение последних резолюций Комиссии (1994/68 и 1995/57) и Генеральной Ассамблеи (48/135) представитель представил доклады Генеральной Ассамблеи на ее сорок восьмой (A/48/579, приложение) и сорок девятой сессиях (A/49/538, приложение), а также на пятидесятой (E/CN.4/1994/44 и Add.1) и пятьдесят первой сессиях (E/CN.4/1995/50 и Add.1-4) Комиссии.

## II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПРОБЛЕМЫ

5. Перемещение населения внутри страны приобрело характер тяжелейшего кризиса как в плане масштабов, так и в плане интенсивности. К числу его причин относятся внутренние конфликты, этническая борьба, вынужденное перемещение и грубые нарушения прав человека. Когда в 1992 году Комиссия впервые рассмотрела этот вопрос, количество перемещенных внутри страны лиц составляло около 24 млн. человек. Предполагается, что их общее количество в настоящее время достигло по меньшей мере 30 млн. человек, превысив количество беженцев. Согласно имеющимся данным, в настоящее время имеется примерно 16 млн. перемещенных внутри страны лиц в Африке, 6-7 млн. - в Азии, более 5 млн. - в Европе и до 3 млн. - в Северной и Южной Америке. Фактически количество перемещенных внутри страны лиц может быть еще больше, если учесть нежелание правительств признавать наличие этой проблемы и отсутствие учреждений, ответственных за сбор такой информации. Следует также отметить отсутствие последовательной методологии у различных групп, ведущих сбор таких данных. Кроме того, в тех странах или районах стран, в которых деятельность Организации Объединенных Наций или других международных учреждений минимальна или вообще отсутствует, перемещенные лица могут оказаться обойденными вниманием международного сообщества или забыты им 1/.

6. Согласно оценкам Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, каждый из 130 человек в мире был вынужден стать беженцем, обретя статус лица, перемещенного внутри или за пределы страны 2/. Одной из основных причин перемещения населения являются внутренние конфликты, которые после окончания "холодной войны" возникают чаще, чем конфликты между государствами 3/. Согласно оценкам, в результате внутренних конфликтов ежедневно беженцами становятся примерно 10 000 человек 4/. Еще одним важным фактором, объясняющим рост численности перемещенных внутри страны лиц, является активизация деятельности международного сообщества, направленной на предотвращение потоков беженцев. Растущее нежелание государств признавать наличие большого числа беженцев или финансировать их пребывание в третьих странах вынуждает все большее число лиц оставаться в своих собственных странах в качестве перемещенных лиц.

7. Поскольку, в отличие от беженцев, перемещенные внутри страны лица остаются под контролем национальных властей, они зачастую не получают помощи и защиты от международного сообщества. В подавляющем большинстве случаев они живут в неблагоприятных условиях враждебного окружения, в которых их доступ к защите и помощи ограничен. Кроме того, хотя все жертвы внутренних конфликтов подвергаются серьезной опасности, лица, перемещенные внутри страны, зачастую еще более уязвимы. Наиболее высокий коэффициент смертности, из когда-либо отмечавшихся в период чрезвычайных гуманитарных ситуаций, был зарегистрирован среди перемещенных внутри страны лиц; он был в 60 раз больше коэффициента смертности перемещенных лиц в этой же стране 5/. Перемещенные внутри страны лица чаще подвергаются

облавам, насильственному переселению, произвольному задержанию, аресту, принудительному призыву в вооруженные силы или сексуальным посягательствам и чаще страдают от нехватки продовольствия и медико-санитарного ухода.

8. За последние годы все большее число учреждений Организации Объединенных Наций, гуманитарных организаций и неправительственных групп расширило области сотрудничества в целях удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц. В частности, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и такие гуманитарные организации, как Международный комитет Красного Креста (МККК), значительно активизировали свою деятельность по решению проблем перемещенного внутри страны населения. Свою деятельность активизировали и другие учреждения, такие, как Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Международная организация по миграции (МОМ), а Департамент по гуманитарным вопросам Секретариата предпринял шаги, в частности через Межучрежденческую целевую группу по перемещенным внутри страны лицам, в целях укрепления координации. Указанные совместные меры могут значительно расширить масштабы помощи, защиты и развития в интересах перемещенных внутри страны лиц. Тем не менее предпринимаемые на международном уровне усилия в основном имеют специальный характер и зачастую не охватывают большого числа подвергающихся опасности лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, они зачастую сосредоточены на оказании чрезвычайной помощи, а не защиты.

9. Одной из основных причин назначения представителя Генерального секретаря было "отсутствие координационного центра в рамках системы Организации Объединенных Наций" (резолюция 1993/95 Комиссии по правам человека), который обращал бы внимание на необходимость улучшения защиты перемещенных внутри страны лиц и помощи им и на решение правозащитных и гуманитарных аспектов этой проблемы. В течение прошедших трех лет представитель стремился повысить осведомленность, особенно в рамках Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи, а также гуманитарных учреждений и неправительственных организаций, о проблеме, которая всеми признается одной из наиболее сложных проблем нашего времени.

### III. ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МЕСТАХ

#### A. Страновые обзоры

10. Посещения стран, у которых имеются серьезные проблемы в связи с внутренним перемещением населения, что является одним из основных элементов мандата, проводятся в целях реализации двух основных задач: непосредственной оценки положения для определения необходимых действий правительств и международного сообщества по решению возникших проблем, а также получения информации и проведения углубленных исследований, способствующих более глубокому пониманию общих проблем перемещения населения внутри страны и, возможно, содействующих разработке стандартов и стратегий решения этой проблемы. Для решения обеих задач необходим стимулирующий фактор, который способствовал бы повышению информированности соответствующих участников, проведению функционального диалога со всеми заинтересованными сторонами и активизации процесса сотрудничества, в котором основные задачи возлагались бы на правительство, а дополнительная или вспомогательная роль – на международное сообщество.

11. После своего назначения на указанную должность в 1992 году представитель посетил бывшую Югославию, Российскую Федерацию, Сомали, Судан и Сальвадор, о чем он сообщил в своем всеобъемлющем исследовании (E/CN.4/1993/35, приложение). После продления его мандата в 1993 году представитель посетил Шри-Ланку (ноябрь 1993 года), Колумбию (июнь 1994 года), Бурунди (сентябрь 1994 года), Руанду (декабрь 1994 года) и Перу (август 1995 года) и подготовил страновые обзоры по каждому из этих визитов (E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2 и 4; доклад по Перу будет представлен в ближайшее время). В каждом из этих докладов содержится обзор конкретного кризиса в области внутреннего перемещения населения, анализ связанных с этим гуманитарных вопросов и вопросов прав человека и предложения правительствам и международному сообществу в отношении мер по исправлению положения. Ниже приведены основные темы, освещаемые в указанных докладах в качестве имеющих кардинальное значение для решения проблемы внутреннего перемещения населения.

#### Конкретные проявления проблемы

12. Проблема перемещенных внутри страны лиц в разных странах проявляется по-разному. В нескольких из посещенных стран, например в Сомали, Судане, Шри-Ланке, бывшей Югославии и Руанде, перемещенные лица представляют собой большие группы людей, живущие в лагерях вдали от своих домов и в отрыве от своих традиционных источников средств к существованию, в результате чего они всецело зависят от гуманитарной помощи и надежной защиты со стороны властей, контролирующей обстановку в районе их проживания. В Сальвадоре, напротив, после заключения мирного соглашения лица, перемещенные внутри страны, интегрировали в состав населения сельских районов, хотя они по-прежнему сталкиваются с такими трудностями, как отсутствие земли и жизненно важных услуг или неустойчивое положение в области безопасности. В Колумбии перемещенные лица в поисках безопасности интегрировали в существующие общины, однако убедились в том, что эти общины, живущие в условиях такой же нищеты и незащищенности, мало что могут сделать для улучшения бедственного положения перемещенных лиц. Положению в Бурунди присуще одновременное проявление целого ряда таких различных форм перемещения внутри страны: "перемещенные лица", живущие в лагерях, находящихся под охраной армии, представляют типичную форму, которая встречается во многих странах, тогда как "рассеянные по территории лица", которые, спасаясь от сил безопасности, интегрировали в состав населения сельских районов, в некоторой мере напоминают перемещенных лиц в Сальвадоре и Колумбии, однако, в отличие от последних, они не растворились в сельских общинах, а расселились на холмах, в болотах и долинах вдали от дорог. В Перу после резкого сокращения масштабов террора перемещенных лиц в настоящее время можно подразделить на несколько категорий, которые включают людей, по-прежнему находящихся на положении перемещенных лиц, временно расселенных в сельских районах и проживающих преимущественно среди коренных жителей, лиц, проживающих в скваттерских поселениях вблизи городов, и репатриантов, стремящихся к реинтеграции в свои прежние общины. Существенной особенностью проблемы перемещенных лиц в Перу является то, что перемещенное население из прежде маргинализованных бедных сельских районов нередко предпочитает расселяться в городах или поблизости от них, где оно имеет доступ к таким социальным услугам, как образование, здравоохранение и т.д.

13. Важно учитывать эти разнообразные аспекты проблемы перемещенных внутри страны лиц в процессе поиска решений этой проблемы. Оказание помощи перемещенным внутри страны лицам, живущим в лагерях или поселениях, очевидно, надо организовывать иначе, нежели в тех случаях, когда перемещенные внутри страны лица интегрированы в общины; в последнем случае целесообразно организовывать оказание помощи на общинной основе. Когда же перемещенные внутри страны лица скрываются от властей, для обеспечения доступа к ним и предоставления им защиты необходимо разрабатывать особые стратегии. Кроме того, необходимо учитывать проблему,

которую создает поведение тех, кто в поисках лучшей жизни решает не возвращаться в свои прежние общины, где их жизнь проходила в условиях нищеты, маргинализации и даже, возможно, полной изоляции.

#### Причины

14. Общей особенностью всех посещенных стран и основной причиной перемещения является насилие в контексте внутреннего конфликта. В Шри-Ланке, Бурунди, Руанде и бывшей Югославии конфликты происходят преимущественно на этнической почве. В Колумбии и Перу, где этническая неоднородность не столь сильно выражена, конфликты главным образом обусловлены различными экономическими и политическими условиями и целями противоборствующих групп (например, партизанских формирований, полувоенных групп, торговцев наркотиками, вооруженных сил). Эти исторические, политические и социально-экономические причины не только служат объяснением, но и определяют характер конфликта в каждой стране. Региональные факторы, такие, как история политических отношений с соседними странами, также нередко сказываются на положении в той или иной конкретной стране.

#### Проблемы в области обеспечения защиты и оказания помощи

15. Во всех посещенных странах, как правило, выяснилось, что перемещенные внутри страны лица имеют значительные потребности в защите и помощи и сталкиваются с нарушениями прав человека. Они, как правило, живут в плохих жилищных условиях, не получают основной медико-санитарной помощи и не имеют доступа к консультативным услугам или программам, способствующим развитию приносящей доход деятельности. В Колумбии сложившееся представление о перемещенных лицах как о маргинальной группе и соответствующее обращение с ними зачастую создавали серьезную угрозу их безопасности, например, в связи с тем, что их преследователи продолжали вести слежку за такими лицами даже после того, как они оказывались вынужденными покинуть свои дома. В Бурунди многие перемещенные лица национальности хуту неделями скрывались в болотах для того, чтобы армия, в которой большинство составляют тутси, не могла найти и убить их, в то время как охраняемые армией тутси нередко не имели возможности вернуться в свои дома как в силу того, что по политическим причинам им не позволяла это сделать армия, так и потому, что они испытывали страх перед своим противником – хуту. В Шри-Ланке перемещенные внутри страны лица особенно часто подвергались обыскам на контрольно-пропускных пунктах и становились объектом облав, при этом им грозила опасность быть возвращенными в районы, в которых отмечалась нестабильная в плане безопасности обстановка. Во всех случаях среди таких лиц было очень много женщин-глав семей, которые сталкивались с особыми проблемами в плане обеспечения своей защиты. Как показывает обстановка в Перу, коренные народы, насильственно перемещенные со своих исконных земель, страдают особенно сильно: они не только лишаются источников средств к существованию, но и не могут больше вести свой традиционный образ жизни и подвергаются новым формам дискриминации в городах, где они нередко и остаются, надеясь, что им удастся улучшить свое существование.

#### Потребности женщин

16. В большинстве случаев основная масса перемещенных лиц – это женщины и находящиеся на их иждивении дети. Женщины, однако, нередко занимают маргинальное положение, особенно в условиях лагерей, и их мнения относительно характера материальной помощи и ее распределения учитываются в меньшей степени, нежели мнения мужчин. Это нередко может иметь для них серьезные последствия, лишая их возможности получать достаточную помощь. Перемещенные женщины сталкиваются также с серьезными проблемами в плане безопасности. Часто они подвергаются сексуальному насилию, которое, как это было обстоятельно и документально

отражено в докладах Организации Объединенных Наций о положении женщин в бывшей Югославии, может носить систематический характер и осуществляться с целью побуждения их к перемещению. Многие женщины стали очевидцами убийств и других зверств, в результате чего они, возможно, получили психологические и физические травмы.

17. Женщины, перемещенные в условиях вооруженного конфликта, нередко становятся единственными кормильцами своих семей в связи со смертью, инвалидностью, исчезновением или призывом на военную службу их мужей. Однако поиск реальных решений, которые позволяли бы женщинам-главам семей улучшить свое экономическое положение, нередко затрудняется ограниченностью ресурсов и возможностей и дискриминационной практикой в отношении наследования земли.

#### Потребности детей

18. Перемещение также оказывает серьезное негативное воздействие на положение детей и их развитие. Очень часто дети оказываются лишенными жилья, тепла, продуктов питания, медицинской помощи и образования. В результате разлучения со своими семьями или смерти родителей многие дети, будучи лишенными опеки, становятся беспризорными. Согласно сообщениям из Либерии, Мозамбика и Судана, перемещенных детей часто принуждают вступать в полувойсковые формирования, в которых их заставляют совершать жестокости по отношению к гражданскому населению. Проблемы, с которыми сталкиваются такие дети, особенно в тех случаях, когда они выросли вне семьи и большую часть своей жизни были комбатантами, очень серьезны. В Перу, например, некоторые дети, по сообщениям, проявляют необычайно сильную склонность к насилию через много лет после возвращения к "нормальному" образу жизни.

#### Различия в обращении с перемещенными лицами и беженцами

19. В отношении международного сообщества к беженцам и перемещенным внутри страны лицам и обращении с ними проявляются значительные различия даже в тех случаях, когда эти люди сталкиваются с одними и теми же проблемами практически в идентичных условиях. Это особенно наглядно проявилось в Бурунди, где международное сообщество оказывало беженцам из Руанды более значительную помощь, нежели лицам, перемещенным внутри страны. В Судане перемещенные внутри страны лица также нередко не имеют защиты и живут в нужде, в то время как беженцы имеют доступ к развитой международной системе защиты и помощи. Такое неравноправное положение людей, в одинаковой мере испытывающих нужду, продлевает страдания перемещенных внутри страны лиц, порождает конфликт с теми группами, которым международное сообщество уделяет больше внимания, а также подрывает усилия, предпринимаемые в интересах национального примирения и развития. Необходимо, очевидно, найти средства для обеспечения более справедливого распределения международных ресурсов.

#### Присутствие международного сообщества

20. Ввиду того, что не существует какого-либо одного учреждения, на которое бы конкретно была возложена ответственность за удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц, принимаемые международным сообществом меры по улучшению бедственного положения таких лиц осуществляются весьма непоследовательно. В одних случаях потребности перемещенных внутри страны лиц в той или иной мере удовлетворяются, в других же случаях они преимущественно остаются без внимания или не удовлетворяются совсем. Причем даже тогда, когда международное сообщество осуществляет крупномасштабные гуманитарные операции, оно часто не уделяет достаточного внимания положению перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, для многих

международных учреждений, участвующих в оказании помощи перемещенным лицам, обеспечение защиты не входит в число приоритетных вопросов.

21. Нежелание международного сообщества принимать меры частично объясняется теми трудностями, которые возникают в связи с оказанием гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам. К числу факторов, затрудняющих принятие мер, относятся: нежелание правительств признавать эту проблему или разрешать въезд персонала международных организаций; бюрократические и административные процедуры, мешающие осуществлению гуманитарной деятельности; нестабильное положение в области безопасности; отсутствие опыта работы с жертвами вооруженных конфликтов; ограниченные ресурсы; тот факт, что в ряде случаев перемещенные лица, негласно расселившиеся по различным общинам, не признают себя в качестве таковых. Другая трудность, мешающая международному сообществу принимать более активные меры по урегулированию внутренних конфликтов, заключается в том, что оно должно выступать в качестве нейтрального и беспристрастного участника. В условиях войны и соперничества этнических групп учреждениям и Организации Объединенных Наций было трудно сохранять свой имидж абсолютно нейтральной и беспристрастной стороны.

#### Отношения с правительствами

22. При рассмотрении многочисленных и различных ситуаций, связанных с перемещенными внутри страны лицами, важно иметь представление о национальном контексте, в котором они происходят, факторах, препятствующих обеспечению надлежащей защиты и помощи, а также о том, что следует предпринимать правительству и международному сообществу для исправления положения. Это лучше всего делать в духе сотрудничества с правительствами, исходя из того, что перемещенные внутри страны лица подпадают под национальную юрисдикцию и, следовательно, находятся под суверенитетом соответствующих стран, однако национальный суверенитет предполагает определенные обязанности по отношению к лицам, находящимся под юрисдикцией государства. Если во время кризисов, связанных с вынужденным перемещением населения внутри страны, правительства не в состоянии выполнять свои обязанности по обеспечению своим гражданам надлежащей защиты и помощи, они должны обращаться за международной помощью, которая дополняла бы их собственные усилия, или, по крайней мере, соглашаться принимать такую помощь. В тех случаях, когда правительства или соответствующие власти не могут или не желают выполнять свои обязанности и отказываются принимать международную помощь, международному сообществу следует решительно выражать свою обеспокоенность и заполнять вакуум, образовавшийся в результате невыполнения правительством своих обязанностей.

#### Районы, находящиеся под контролем повстанческих сил

23. Особые проблемы возникают в связи с ситуациями, когда перемещенные внутри страны лица находятся в районах, контролируемых повстанческими силами, доступ к которым может быть ограничен или невозможен из-за продолжающегося конфликта или из-за опасения правительства, что это может быть истолковано как признание повстанческих сил. Вместе с тем гуманитарным учреждениям, таким, как ЮНИСЕФ, УВКБ и МККК, удавалось наладить диалог как с правительствами, так и с неправительственными образованиями в различных странах с целью получения доступа к лицам по обе стороны конфликта. НПО также удавалось осуществлять деятельность в районах, контролируемых повстанческими силами, и в последние годы они стали следить за соблюдением неправительственными образованиями норм международного гуманитарного права и принципов прав человека. Ряд правительств действительно обращал внимание на то обстоятельство, что повстанческие силы часто виновны в нарушении гуманитарного права и ввиду этого должны привлекаться к ответственности. Возможности, открывшиеся в результате усилий гуманитарных организаций и НПО, способствовали выполнению мандата представителя.



24. Непосредственные контакты с повстанческими властями в критических и иных соответствующих гуманитарных ситуациях также следует рассматривать как неперенный элемент мандата. Кроме того, поскольку окончательное решение проблемы перемещенных лиц возможно лишь при условии установления мира, совершенно очевидна другая задача мандата, состоящая в том, чтобы донести эту мысль до противоборствующих сторон; ввиду этого установление контактов с обеими сторонами может быть настоятельной практической необходимостью.

#### В. Значение поездок на места и последующая деятельность

25. Миссии дают возможность обсудить конкретные вопросы с правительствами и международными организациями и достичь договоренностей, которые могут способствовать практическому улучшению положения. Правительства, как правило, позитивно относились к поездкам на места и с удовлетворением воспринимали доклады об итогах поездок как конструктивный вклад в оценку кризисных ситуаций в их странах и в выработку надлежащего совместного подхода. Местные и международные НПО убедились в том, что поездки представителя способствуют более широкому осознанию проблемы в национальном масштабе и стимулируют поиск решений государственными ведомствами, НПО и учреждениями по вопросам чрезвычайной помощи. Кроме того, каждая поездка на места сама по себе привлекает внимание не только правительства, но и других элементов общества и вызывает дискуссию, способствующую движению внутренних инициатив, направленных на решение проблемы.

26. В то же время нет установленных процедур или механизмов для наблюдения за положением в посещенных странах и для обеспечения выполнения достигнутых договоренностей. Комиссия по правам человека в своих резолюциях 1994/68 и 1995/57 подчеркнула важное значение последующих мероприятий, а учреждения системы Организации Объединенных Наций, в частности ПРООН, заявили, что они готовы сотрудничать с представителем в этой области. Межучрежденческая целевая группа по проблемам перемещенных внутри страны лиц под председательством Департамента по гуманитарным вопросам также могла бы играть важную роль в наблюдении за положением перемещенных лиц в конкретных странах и информировать представителя о существующей ситуации. Эти функции могли бы также выполнять находящиеся в стране неправительственные организации.

27. Существенно важное значение имеют также последующие сообщения и, если это возможно, последующие поездки представителя. Однако возможности последних ограничиваются нехваткой ресурсов. Информация об итогах поездки направляется правительствам, межправительственным организациям и НПО в посещенных странах. Кроме того, последняя информация о положении лиц, перемещенных внутри страны, часто приводится в докладах докладчиков Комиссии по правам человека по конкретным странам.

28. Ниже приводится ряд примеров обмена информацией после поездок на места и некоторая новая информация, предоставленная источниками в этих странах.

#### Колумбия

29. 10 июля 1995 года был получен ответ правительства на настоятельный призыв представителя от 2 июня 1995 года по вопросу о принудительном перемещении 15 семей из деревни Ла-Леаль в департаменте Сантандер. В ответе сообщалось о завершении 20 мая 1995 года упорядоченного и добровольного возвращения этих семей. Правительство также сообщило о своем намерении провести в июле совещание с гражданскими, военными и религиозными лидерами, НПО и местными общинными организациями с целью предотвращения подобных инцидентов. Во втором ответе от 21 июля 1995 года, направленном в ответ на настоятельный призыв от 22 августа

1994 года не допускать принудительного перемещения вооруженными силами и полувоенными формированиями жителей населенных пунктов в районе Сантандера, подробно сообщалось о мерах, принятых для исправления положения, включая анализ положения в плане безопасности, обусловившего перемещение, о встрече с перемещенными семьями, которые выразили желание вернуться в родные места и о готовности правительства обеспечить их возвращение в условиях безопасности.

30. Правительство также сообщило о мерах, принятых им с целью облегчения бедственного положения перемещенных внутри страны лиц. Эти меры включают создание комиссии по последующим мероприятиям, которая призвана анализировать рекомендации представителя и специальных докладчиков и способствовать их выполнению; создание в сотрудничестве с Международной организацией по вопросам миграции (МОМ) системы информации о перемещенных лицах; возложение на недавно созданное министерство внутренних дел задачи разработки программы обеспечения защиты и безопасности лиц, над которыми нависла угроза насилия; создание национальной сети информации о защите прав человека с целью борьбы с безнаказанностью; создание сельских обществ безопасности.

31. Однако некоторые из этих инициатив дают основания для серьезной обеспокоенности. Создание сельских обществ безопасности критиковалось даже некоторыми членами правительства, которые видят в этом средство легализации полувоенных формирований; в то же время создание базы данных о перемещенных лицах может при отсутствии надлежащих гарантий означать ущемление права на невмешательство в личную жизнь. Кроме того, согласно сообщениям, перестал действовать созданный в прошлом году совместно с правительством и НПО механизм для наблюдения за прогрессом в деле удовлетворения потребностей перемещенных лиц.

32. В то же время НПО сообщают, что указанные в докладе представителя нарушения продолжают и что имеют место новые случаи перемещения внутри страны. По сообщениям, в результате вызванной политическим противоборством обстановки насилия в районе Урабы вынужденными переселенцами в период с конца прошлого года стали 15 000 человек.

33. В своем докладе об итогах поездки представитель призывал улучшить защиту прав на землю и собственность, обеспечить более строгое соблюдение норм гуманитарного права, в частности положений, которые запрещают принудительное перемещение и гарантируют право на жизнь и личную неприкосновенность, а также установить более тесное сотрудничество между властями и НПО в вопросах обеспечения помощи и защиты перемещенным лицам. Пока представитель не получил ответа на вербальную ноту от 31 мая 1995 года, в которой он просил предоставить конкретную информацию о степени выполнения своих рекомендаций. В настоящее время рассматривается вопрос о следующей поездке в Колумбию по приглашению правительства.

### Шри-Ланка

34. Первоначально в контексте последующего наблюдения за положением в Шри-Ланке отмечалось, что со времени представления двух докладов представителя (E/CN.4/1994/44/Add.1 и E/CN.4/1995/50) появились новые обнадеживающие тенденции б. Правительство приняло меры по обеспечению защиты перемещенных внутри страны лиц, такие, как сокращение до минимума военных операций и действий по обеспечению безопасности вблизи центров оказания помощи, где размещаются эти лица, и проведение расследования по тысячам случаев исчезновения лиц в ходе нынешнего вооруженного конфликта. Оно также оказывало содействие в проведении международных гуманитарных операций с целью удовлетворения потребностей перемещенных лиц и само предоставляло чрезвычайную помощь – объем которой оно обещало увеличить – лицам, проживающим в районах, находящихся под контролем основной оппозиционной группировки.

Однако недавний срыв мирного процесса и возобновление жестоких столкновений между правительством и "Тиграми освобождения Тамил Илама" (ТОТИ) привели к новым перемещениям населения. Крупномасштабное военное наступление, предпринятое правительственными войсками 9 июля 1995 года в районе, расположенном к северу от города Джафна, сопровождавшееся интенсивным артиллерийским обстрелом и нанесением ударов с воздуха, незамедлительно привело к бегству из этого района десятков тысяч людей 7/. Кроме того, из-за активизации деятельности повстанцев значительно ухудшилось положение в плане безопасности в восточных районах и Коломбо, что, в свою очередь, существенно замедлило процесс расселения и возвращения перемещенных лиц в этих районах.

### Судан

35. В 1992 году представитель осуществил поездку в Судан, занимающий по количеству перемещенных внутри страны лиц одно из первых мест в мире. Он посетил места содержания таких лиц, которые бежали в столицу с юга, но впоследствии были помещены правительством в лагерь за пределами Хартума. В ходе своего продолжающегося диалога с правительством представитель дал высокую оценку услугам, предоставляемым перемещенным внутри страны лицам, однако отметил при этом, что ситуация продолжает оставаться серьезной, о чем свидетельствуют последние доклады Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Судане (A/49/539, приложение, и E/CN.4/1995/58) и резолюция 1995/77 Комиссии по правам человека. Представитель вновь обратился к правительству с настоятельным призывом выполнить рекомендации, сделанные по итогам его миссии (см. E/CN.4/1993/35, приложение, пункты 202-235), в частности относительно того, чтобы перемещенным внутри страны лицам, содержащимся в лагерях за пределами столицы, было разрешено вернуться либо в места своего прежнего проживания, либо в соседние поселки и чтобы им была предоставлена необходимая защита и помощь в деле возрождения сельского уклада жизни на основе самообеспечения. В альтернативном порядке тем, кто пожелает не возвращаться, должна быть предоставлена свобода переселения в любые районы страны, включая города, и оказана необходимая помощь в деле интеграции в жизнь этих районов. И хотя представитель получил от правительства ответ, в котором оно подтверждает свою обеспокоенность положением перемещенных внутри страны лиц и вновь заявляет о намерении добиваться улучшения условий их положения, никакой информации относительно конкретных мер в этом отношении этот ответ не содержал.

### Бурунди

36. В докладе, опубликованном по завершении своей миссии в Бурунди в сентябре 1994 года (E/CN.4/1995/50/Add.2 и Corr.1), представитель отметил, что если не будет установлен прочный мир, то насилие на этнической почве будет, по всей вероятности, продолжаться, а следовательно, будет сохраняться и критическое положение перемещенных лиц. По завершении этой поездки Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Бурунди сообщил, что продолжающееся этническое насилие в г. Бужумбура стало причиной перемещения значительного числа лиц, главным образом из числа представителей общины хуту, в районах Бвиза, Буйенги, Кинама и Каменге. Только за две первые недели июня 1995 года из Каменге в близлежащую гористую местность и на банановые плантации, где наблюдается нехватка питьевой воды, продовольствия и нормального жилья и отмечаются случаи заболевания малярией и инфекционной дизентерией, бежали от 50 000 до 100 000 мужчин, женщин и детей. Тем временем поступили сообщения о развале структур обеспечения правопорядка, в силу чего бездействие судебной системы позволяет отдельным лицам безнаказанно совершать серьезные акты насилия против гражданского населения.

37. По завершении своей миссии в страну в апреле 1995 года Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях сообщил, что доставка международной помощи для значительного числа перемещенных внутри страны лиц была прекращена, с тем чтобы не допустить возникновения ситуации, при которой они оказались бы в полной зависимости от такой помощи, и стимулировать их возвращение в родные места (см. E/CN.4/1996/4/ Add.1). Такое положение привело к усилению напряженности в отношениях между перемещенными внутри страны лицами и руандийскими беженцами в Бурунди, которые по-прежнему получают международную помощь. Это неравенство в обращении, отмечаемое также в докладе представителя, к сожалению, привело к новым вспышкам насилия. Так, например, в апреле 1995 года в Муинге перемещенные внутри страны лица, по сообщениям, задержали 18 грузовиков Всемирной продовольственной программы с грузом для беженцев. Несмотря на то, что для решения этих проблем в октябре 1994 года было создано министерство по реинтеграции перемещенных лиц и репатриантов, представитель обеспокоен поступающими от перемещенных внутри страны лиц жалобами на то, что конкретные меры по оказанию им содействия или созданию условий, благоприятных для их возвращения и реинтеграции в общины их происхождения, не принимаются. Представитель поставил эти вопросы перед международными организациями, в том числе на совещаниях Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), с тем чтобы привлечь больше внимания к положению этих перемещенных внутри страны лиц, и в результате несколько международных гуманитарных организаций согласились заняться их решением.

#### Руанда

38. В 1994 году правительство Руанды заявило о своем намерении силой закрыть лагеря для перемещенных внутри страны лиц. В ходе своей миссии в Руанду в декабре 1994 года (см. E/CN.4/1995/50/Add.4) представитель установил, что, хотя желание правительства закрыть лагеря имеет под собой законные основания, не вызывает сомнений и то, что обстановка в районах возвращения является отнюдь не безопасной. В этой связи представитель настоятельно призвал правительство не принуждать перемещенных лиц к переселению в небезопасные районы или районы, в которых они не смогут жить на основе самообеспечения. Несмотря на это, в результате принудительного закрытия правительством в апреле 1995 года этих лагерей и применения военными насилия, превышающего допустимые пределы, в лагере Кибехо, по сообщениям, погибло до 2000 перемещенных лиц. По сути дела – это самая крупная кровавая расправа, совершенная над перемещенными внутри страны лицами в каком-либо из лагерей, в современной истории.

39. В публичном заявлении 24 апреля 1995 года представитель выразил сожаление по поводу этого насильственного закрытия лагерей и вновь обратился к правительству с призывом уважать право перемещенных лиц на возвращение в условиях безопасности и сохранения достоинства, а также их право на жизнь, свободу и обеспечение безопасности. Он подчеркнул необходимость того, чтобы правительство продемонстрировало четкую приверженность прекращению использования военной силы для совершения кровавых расправ и пошло на сотрудничество с международным сообществом в деле обеспечения защиты перемещенных лиц и предоставления им помощи.

40. В апреле 1995 года правительство объявило о создании независимой Международной комиссии по расследованию событий в Кибехо и пригласило принять участие в ее работе представителей Организации африканского единства (ОАЕ) и ряда других стран. В мае 1995 года в своем докладе Комиссия, в частности, рекомендовала, чтобы руандийские власти проанализировали ошибки, которые были допущены при подготовке и в ходе проведения операции по закрытию лагерей, а также провели расследование с целью выявления военнослужащих, непосредственно ответственных за содействие совершению деяний. Она также выразила сожаление

по поводу того, что учреждения системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации не сумели внести более эффективный вклад в обеспечение оперативной эвакуации перемещенных внутри страны лиц из лагеря Кибехо. Кроме того, заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам обратился к Межучрежденческой целевой группе по проблемам внутренне перемещенных лиц, членом которой является представитель, с просьбой изучить положение в Кибехо и вынести рекомендации для предотвращения подобных инцидентов в будущем.

#### Бывшая Югославия

41. За период, истекший со времени совместной поездки представителя и Специального докладчика по бывшей Югославии в 1992 году, положение в стране существенно ухудшилось. Возобновление наступательных действий на шесть установленных Организацией Объединенных Наций безопасных районов – Сараево, Сребреницу, Жепу, Горажде, Тузлу и Бихач – создало угрозу значительному числу перемещенных внутри страны лиц, которые нашли там убежище. Падение Сребреницы в июле 1995 года повлекло за собой перемещение около 23 000 женщин и детей, а еще 11 000 человек, в основном мужчины, по-прежнему числятся пропавшими без вести. Последующее наступление на Жепу заставило бежать еще до 16 000 человек.

42. Ссылаясь "прежде всего на тот факт, что Организация Объединенных Наций допустила падение Сребреницы и Жепы", Специальный докладчик по бывшей Югославии г-н Тадеуш Мазовецкий заявил в письме на имя Председателя Комиссии по правам человека от 27 июля 1995 года (E/CN.4/1996/9, приложение I) о своем выходе в отставку. Уход г-на Мазовецкого вызывает весьма большое сожаление, но вместе с тем остается надеяться на то, что это ускорит реакцию международного сообщества для эффективной защиты гражданского населения, включая перемещенных внутри страны лиц, от творимых там злодеяний.

43. Что касается Хорватии, то Специальный докладчик по бывшей Югославии 5 июля 1995 года сообщил (см. E/CN.4/1996/6), что начавшееся 1 мая наступление хорватских сил на Западный сектор района, охраняемого Организацией Объединенных Наций, вынудило бежать из этого населенного сербами района в контролируемые сербами районы Боснии и Герцеговины до 10 000 человек, а также повлекло за собой серьезные нарушения прав человека. Кроме того, он сообщил о перемещении внутри Хорватии тысяч людей, бежавших из Западного сектора в удерживаемый сербами Восточный сектор.

#### С. Непосещавшиеся страны

44. Проблема перемещения лиц внутри страны затрагивает значительно большее число стран, чем можно было бы судить исходя из данных, полученных в результате миссии представителя. Это глобальное явление, которое требует создания более обширной системы контроля на местах и принятия последующих мер, чем это позволяют сделать нынешние ресурсы представителя. Представитель благодарен другим специальным докладчикам Комиссии по правам человека в странах, которые им не посещались, в частности Афганистан, Заир, Ирак, Камбоджа и Мьянма, за предоставленную информацию о перемещенных внутри этих стран лицах. Их данные кратко изложены в докладе представителя Комиссии (E/CN.4/1995/50, пункты 80–86). Представитель настоятельно призывает правительства должным образом рассмотреть рекомендации специальных докладчиков, а также рекомендации других механизмов и договорных органов по правам человека, которые прямо или косвенно касаются вопроса о бедственном положении перемещенных внутри страны лиц. Представитель выражает также признательность за ценную информацию, предоставленную о контингентах перемещенных внутри страны лиц тематическими докладчиками.

45. Перемещение лиц внутри страны является серьезной проблемой и во многих других государствах, однако конкретная информация в этом отношении ни одним из механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека не представляется. Представитель намеревается в ближайшем будущем посетить некоторые из этих стран, с тем чтобы лучше понять проблему перемещения населения внутри страны.

#### Кения

46. В Кении ПРООН в сотрудничестве с правительством, другими учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями разработала программу содействия возвращению порядка 300 000 лиц, перемещенных внутри страны вследствие насилия на этнической почве за период с 1991 года. Программа предусматривает осуществление посредничества в целях примирения этнических групп, поставку материальной помощи и начало работы по программам развития. По имеющимся сообщениям, выполнение этой программы движется медленными темпами, и большинство перемещенных внутри страны лиц не смогли вернуться на свою землю. Представитель обсудил с учреждениями Организации Объединенных Наций в Найроби вопрос о программе и выразил желание ознакомиться с ходом ее реализации. В настоящее время он ожидает ответа правительства на свой запрос о разрешении совершить поездку в Кению.

#### Таджикистан

47. В 1992 году, после шести месяцев гражданской войны в Таджикистане, жертвами перемещения оказалось более 500 000 человек, большинство из которых составляют перемещенные внутри страны лица. Сообщается, что за период с марта 1993 года при содействии УВКБ и МККК большая часть перемещенных внутри страны лиц вернулась в места своего прежнего проживания. Поскольку имеются опасения, что после предполагаемого ухода УВКБ проблемы их безопасности могут обостриться, необходимо, чтобы наблюдение было продолжено. УВКБ заручилось согласием Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и МККК на осуществление некоторых функций по обеспечению безопасности репатриантов. Успокаивает также то обстоятельство, что деятельность по реализации проектов реинтеграции, начатая УВКБ в районах возвращения, будет продолжена ПРООН и другими учреждениями, занимающимися вопросами развития. В настоящее время представитель обсуждает с правительством возможность совершить поездку в Таджикистан.

#### Российская Федерация (Чечня)

48. Обострение в декабре 1994 года конфликта в Чечне вызвало массовое перемещение лиц в границах Российской Федерации. К январю 1995 года 150 000 человек бежали из района конфликта и переместились в соседние автономные республики: Ингушетию, Дагестан и Северную Осетию, а также в Ставропольский край России, а 260 000 перемещенных лиц остались в Чечне. В мае 1995 года представитель Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека совершил поездку в Российскую Федерацию, в том числе в Чечню и Ингушетию, в целях проведения общей оценки положения с правами человека в Чечне, включая оценку соответствующих потребностей, и изучения вопроса о возможном участии Организации Объединенных Наций в поощрении и защите прав человека в этом районе. Представитель внимательно следит за ведущимся в настоящее время диалогом между Верховным комиссаром и органами власти Российской Федерации по вопросу о защите прав человека в Чечне, и в первую очередь применительно к перемещенным внутри страны лицам.

## Турция

49. По оценочным данным, в юго-восточной Турции насчитывается 2 млн. перемещенных лиц, которые были изгнаны из мест своего проживания в основном после проведения турецким правительством кампаний, направленных против партизанского движения Курдской рабочей партии (КРП). 4 апреля 1995 года, в ответ на вторжение турецких войск на территорию Ирака, произошедшее 20 марта 1995 года, представитель, Председатель Рабочей группы по произвольному задержанию, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специальный докладчик по вопросу о пытках и Председатель Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям совместно обратились к правительству с безотлагательным призывом принять все необходимые меры для обеспечения защиты прав, в частности права на жизнь и на физическую и психическую неприкосновенность, турецких и иракских этнических курдов. В ответе правительства от 6 апреля было указано, что лица, подписавшие призыв, не имеют мандата осуществлять надзор за действиями государств, находящихся в состоянии вооруженного конфликта, на том основании, что подобные ситуации подпадают под действие норм международного гуманитарного права. В письме от 10 мая был повторен совместный настоятельный призыв от 4 апреля и подчеркнута, что нормы, касающиеся прав человека, применимы во всех обстоятельствах, в том числе в условиях вооруженного конфликта, независимо от того, происходит он в районе, находящемся под прямым контролем государства, или районе, где действуют представляющие его силы. В своем ответе от 16 июня правительство заявило, что его позиция в данном вопросе остается неизменной. Между тем представитель начал диалог с правительством относительно возможности направления миссии в Турцию.

### III. СБОР ИНФОРМАЦИИ

#### A. Источники информации

50. Одним из необходимых условий выполнения мандата является наличие надежных и самых последних информационных данных. В настоящее время основными источниками информации о лицах, перемещенных в пределах государственных границ, являются миссии по установлению фактов, сообщения других механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека, учреждений системы Организации Объединенных Наций, действующих на местах, сообщения неправительственных организаций и правительств. Потенциальным источником дополнительной информации являются работающие на местах сотрудники по правам человека, направленные по линии Верховного комиссара по правам человека в районы, где имеется значительное число таких лиц.

#### B. Создание информационной системы

51. Сбор информации должен носить систематизированный характер, с тем чтобы обеспечить наличие базы данных о различных аспектах перемещения лиц внутри стран, включая вопросы о том, каким образом проблемы такого перемещения проявляются в отдельных странах, какие средства их решения имеются у правительств и международного сообщества и что можно по этому поводу сделать. В настоящее время одним из серьезных недостатков является отсутствие в рамках системы Организации Объединенных Наций центра по сведению воедино информации о перемещенных внутри стран лицах. Наличие такого информационного центра – по образцу Центра документации по беженцам УВКБ (ЦДБ) – позволило бы выявлять и подробно документировать все ситуации, связанные с внутренним перемещением. Было также высказано пожелание о том, чтобы неправительственные организации создали в сотрудничестве с представителем

информационные сети, которые были бы объединены в региональные и позволяли осуществлять обмен данными. Сотрудничество в этой области следует всячески поощрять, поскольку наличия информационной системы по регулярному сбору данных о серьезных случаях внутреннего перемещения явно недостаточно для быстрого выявления проблем и обеспечения их незамедлительного решения силами Организации Объединенных Наций.

#### Информация раннего предупреждения

52. Хотя правительства и неправительственные организации неоднократно призывали к созданию в рамках Организации Объединенных Наций более совершенных систем раннего предупреждения, опыт свидетельствует о том, что такая информация является бесполезной, если к ней не прислушиваются и если у международного сообщества отсутствует соответствующая система "раннего реагирования". В этом году Специальная консультация по раннему предупреждению о новых массовых притоках беженцев и перемещенных лиц представила свой заключительный доклад Административному комитету по координации для рассмотрения ее выводов и рекомендаций. Представитель искренне намерен тесно взаимодействовать с механизмами раннего предупреждения, с тем чтобы располагать более широкими возможностями для выявления ситуаций, которые могут привести к массовому перемещению, и для принятия мер по их разрешению.

### IV. ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

53. В настоящее время не существует каких-либо четко сформулированных правовых принципов, применимых к перемещенным внутри стран лицам, и документов, в которых главное внимание уделялось бы их конкретным потребностям. Разработка такого целенаправленного документа была бы особенно полезной мерой с точки зрения тех диалогов, которые представитель и гуманитарные организации ведут с властями соответствующих стран. И Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, и заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам подчеркнули важность создания правовых рамок, регламентирующих положение перемещенных внутри стран лиц.

#### A. Разработка нормативно-правовой основы

54. Во всеобъемлющем исследовании 1993 года представитель заключил, что было бы целесообразно подготовить снабженный комментариями сборник существующих международных норм в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, а также доработать эти нормы и включить их в свод принципов. По просьбе представителя работу над этим сборником взяли на себя три авторитетных учреждения: Институт прав человека им. Людвига Болтцмана (Вена), который подготовил один документ, и Американское общество международного права совместно с Группой международных норм в области прав человека (Вашингтон, О.К.), которые подготовили другой документ (оба включены в документы E/CN.4/1995/50/Add.3 и E/CN.4/1995/CRP.1). Организованное правительством Австрии в октябре 1994 года совещание "за круглым столом" по правовым вопросам дало возможность экспертам и представителям международных учреждений обсудить оба эти документа. Участники совещания решили, что эти два сборника необходимо объединить в один документ, в котором выявлялись бы потребности лиц, перемещенных внутри страны, и приводились соответствующие правовые нормы, связанные с их защитой. Этот документ был подготовлен и представлен для дополнительного обсуждения на еще двух совещаниях "за круглым столом": одного в Женеве в мае 1995 года и другого - в Вашингтоне, О.К., в сентябре 1995 года. Этот документ будет представлен Комиссии по правам человека на ее пятьдесят второй сессии. Предполагается, что на очередном совещании экспертов, которое



состоится в Вене в 1996 году, будет начата разработка нормативно-правовой основы для защиты лиц, перемещенных внутри страны, на базе вышеупомянутого сборника.

55. В своем докладе Комиссии по правам человека (E/CN.4/1995/50, пункты 111-112) представитель указал на некоторые области, в которых существует правовой вакуум, а также на ряд областей, где могут быть введены специальные нормы для более эффективной защиты таких лиц (E/CN.4/1995/50, пункт 135). Например, есть области, в которых правовые нормы не обеспечивают достаточную защиту лиц, перемещенных внутри страны: речь идет о случаях насильственного возвращения в места, где им грозит серьезная опасность; о необходимости установления личности, регистрации и выдаче соответствующих документов, с тем чтобы эти лица могли осуществлять свои законные права; о защите работников по оказанию чрезвычайной помощи, их транспортных и материальных средств; а также о доступе представителей гуманитарных учреждений к лицам, перемещенным внутри страны, для предоставления им защиты и помощи. Наконец, Комитет по проблемам лиц, перемещенных внутри страны, Ассоциации международного права отметил, что нормы международного права в той их части, в какой они относятся к перемещению населения внутри страны, могут быть подразделены на следующие категории: нормы, применимые до ситуации, когда происходит перемещение внутри страны; нормы, применимые к ситуациям, сопряженным с перемещением; и нормы, которые должны применяться для разрешения проблем, порождаемых такими ситуациями (E/CN.4/1995/50, пункт 137). В нормативно-правовой основе, которую предстоит разработать, будут учитываться эти различные области права.

56. Усилия представителя по составлению сборника существующих международных норм, касающихся перемещенных внутри страны лиц, и разработке нормативно-правовой основы получили широкую поддержку, в частности со стороны заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам; Исполнительного комитета УВКБ (вывод, принятый в октябре 1994 года); в Аддис-Абебском документе по беженцам и насильственному перемещению населения в Африке (принятом на семинаре ОАЕ-УВКБ в 1994 году); в Декларации Сан-Хосе по беженцам и перемещенным лицам (принятой экспертами из всех государств - членов ОАГ в декабре 1994 года); и со стороны Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, который подчеркнул важность усилий представителя по объединению норм в области прав человека, норм гуманитарного права и права, относящегося к беженцам, при разработке норм, применимых к перемещенным внутри страны лицам (E/CN.4/1995/50, пункт 138). Наконец, следует отметить, что Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств недавно приняла резолюцию 1995/13 по вопросу о свободе передвижения, в которой, в частности, утверждалось право каждого жить в мире в своем собственном доме, на своей собственной земле и на своей собственной территории, а также право беженцев и перемещенных лиц на безопасное и достойное возвращение в страны их происхождения и/или в родные места или места по своему выбору в пределах их страны и содержался призыв к правительствам и другим соответствующим сторонам сделать все возможное для того, чтобы раз и навсегда положить конец практике насильственного перемещения, переселения жителей страны и "этнической чистки".

#### В. Проблемы определения понятий

57. Данное Генеральным секретарем в его докладе 1992 года (E/CN.4/1992/23, пункт 17) определение, согласно которому перемещенными внутри страны лицами являются "лица, которые были вынуждены в массовом порядке покинуть свои дома внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека, стихийных бедствий или антропогенных катастроф и которые находятся на территории своей собственной страны" служило в качестве рабочего определения при осуществлении мандата. Однако

это определение нуждается в пересмотре. Участники совещания "за круглым столом" по правовым вопросам в Вене поставили под сомнение необходимость включения слов "дома", "в массовом порядке" и "своей собственной страны" и предложили альтернативное определение: "лица или группы лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека, стихийных бедствий или антропогенных катастроф и которые не пересекали международно признанную государственную границу".

58. Общими для этих двух определений являются два основных элемента перемещения внутри страны: вынужденный характер передвижения и пребывание в пределах национальных границ. В обоих также указываются различные причины перемещения, но в этом вопросе возникли некоторые разногласия. Согласно одному из мнений, в определение необходимо включить только тех лиц, которые – если бы они покинули свою собственную страну – считались бы беженцами 8/ в соответствии с более широкими определениями беженцев, содержащимися в Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации 1984 года и использованными на Международной конференции 1989 года по проблеме центральноамериканских беженцев (МКЦАБ) 9/ и Постоянным консультативным органом по вопросам перемещения внутри стран в Северной и Южной Америке (КПДИА) 10/. Сходной чертой в этих определениях является акцент на предполагаемом элементе страха преследований и необходимости защиты от крупномасштабных нарушений прав человека, связанных с внутренними беспорядками или вооруженным конфликтом; они согласуются с принципами деятельности самой Комиссии в отношении лиц, перемещенных внутри страны. Подход к этим лицам как к беженцам, однако, не получил единодушного признания в связи с тем, что из этой категории исключаются лица, перемещенные в результате стихийных бедствий, и другие предлагаемые группы лиц, такие, как лица, перемещенные в связи с развертыванием строительных работ или по экономическим и экологическим причинам.

59. Некоторые сомневаются в том, нужно ли вообще давать какое-либо определение, объясняя это тем, что условием предоставления помощи и защиты должно быть не соблюдение каких-либо формальных критериев, а реальная необходимость в этом. В ситуациях, когда опасности подвергаются все люди, помощь и защита должны предоставляться, разумеется, тем, кто в них нуждается, независимо от того, к какой категории они принадлежат. Одновременно с этим необходимо признать, что лицам, перемещенным внутри страны, нередко присущи некоторые проблемы и отличительные черты, которым необходимо дать характеристику. Слишком часто работой по предоставлению помощи и защите населения не охватываются должным образом лица, перемещенные внутри страны. Например, не подлежит сомнению тот факт, что существует значительная разница в том, как международное сообщество относится к беженцам и к лицам, перемещенным внутри страны, даже если обе эти группы сталкиваются со сходными проблемами и находятся фактически в одних и тех же условиях. Главная цель разрабатываемого определения состоит не в том, чтобы создать новую категорию лиц, наделенных особыми правами, а в том, чтобы меры защиты, являющиеся признанным правом лиц, находящихся в определенных ситуациях, применялись и к другим лицам, находящимся в аналогичных ситуациях, и тем самым способствовали внедрению в практику более гармоничного и согласованного подхода к деятельности в области прав человека.

## V. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ

60. Поскольку в международной системе нет единого оперативного учреждения, занимающегося проблемами перемещенных внутри страны лиц, наиболее эффективным механизмом на данном этапе является тот, который опирается на существующие возможности и институты. В последние годы международное сообщество проявляло все больший интерес к тому, чтобы активнее заняться

проблемами лиц, перемещенных внутри страны. Разумеется, ответственность за предоставление помощи и защиты лицам, перемещенным внутри страны, лежит в первую очередь на той стране, где они находятся. Однако если эта страна не способна или не желает соблюдать минимальные стандарты, предписываемые гуманитарным правом или нормами в области прав человека, эти гарантии могут предоставляться по линии международной помощи. Межправительственные, региональные и неправительственные органы в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами активно изучают и разрабатывают новые методы для увеличения объема помощи лицам, перемещенным внутри страны, и их более эффективной защиты, и уже достигнуты определенные успехи на пути к разработке более согласованной методики.

61. Мандат в отношении лиц, перемещенных внутри страны, осуществлялся в тесном сотрудничестве с международными учреждениями. Представитель поддерживал тесные контакты с Генеральным секретарем, Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека, Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев, заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, Администратором ПРООН, Директором-исполнителем МПП, Председателем МККК, а также со старшими должностными лицами и директорами региональных бюро этих организаций в целях содействия сотрудничеству и обмену информацией о деятельности руководящих органов и событиях на местах. Кроме того, он активно участвовал в работе Межучрежденческой целевой группы по лицам, перемещенным внутри страны, ведущейся под председательством ДГВ. В ходе поездок на места представитель проводил консультации по широкому кругу вопросов с должностными лицами местных представительств Организации Объединенных Наций и других гуманитарных учреждений.

#### А. Организация Объединенных Наций и другие учреждения

62. Хотя Организация Объединенных Наций все еще не разработала всеобъемлющий план укрепления своего потенциала реагирования на ситуации, связанные с перемещением лиц внутри страны, деятельность всех гуманитарных учреждений, имеющих отношение к проблеме перемещенных внутри страны лиц, ознаменовалась важными событиями. В докладе представителя Комиссии по правам человека содержится анализ потенциала и роли существующих учреждений в деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны (E/CN.4/1995/50, пункты 139–174) 11/. Ниже приводится краткое резюме, причем особое внимание уделено проблеме защиты.

63. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Хотя в его мандат не входят проблемы лиц, перемещенных внутри страны, УВКБ по просьбе Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи все чаще подключается к разрешению ситуаций, связанных с внутренним перемещением. В 1993 году УВКБ приняло критерии своего участия в делах лиц, перемещенных внутри страны, которые предусматривают, что оно возьмет на себя "главную ответственность" в ситуациях, где существует "прямая связь" с его основной деятельностью по делам беженцев. Хотя УВКБ не принимает участия в деятельности во всех ситуациях, с которыми связаны внутренние перемещения, в тех случаях, когда оно подключается, его мероприятия, как правило, сводятся к оказанию помощи, защите и поддержке в области реинтеграции. УВКБ пришло к выводу о том, что мероприятия по защите беженцев в странах происхождения, в частности защита прав человека и обеспечение физической неприкосновенности лиц, перемещенных внутри страны, сопряжены со многими проблемами, которые подробно излагаются в одном из недавних докладов об оперативной деятельности УВКБ в области оказания помощи перемещенным лицам 12/. Основной общепризнанной проблемой является тот факт, что расширение участия УВКБ в деятельности по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, будет отвлекать это учреждение от выполнения своей основной обязанности – оказания помощи беженцам в странах убежища. УВКБ признает, что даже в этом случае не всегда представляется целесообразным или возможным проводить в рамках его операций разграничение

между статусом беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. Генеральная Ассамблея призвала Управление по-прежнему проводить мероприятия по защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказанию им помощи, а также вновь признала важное значение тесного сотрудничества УВКБ с представителем и МККК по этим вопросам.

64. Международный комитет Красного Креста. Среди всех учреждений, занимающихся проблемами лиц, перемещенных внутри страны, МККК, который не является подразделением системы Организации Объединенных Наций, имеет наиболее полные полномочия оказывать помощь и предоставлять защиту лицам, перемещенным внутри страны, по крайней мере в том, что касается гражданских жертв вооруженных конфликтов. В таких случаях МККК стремится обеспечить применение Женевских конвенций от 12 августа 1949 года. Организационные преимущества МККК включают в себя тот факт, что он предоставляет защиту обеим сторонам в конфликтных ситуациях и стремится удовлетворять нужды лиц, оказывающихся вне сферы досягаемости прочих гуманитарных организаций. В то же время не все государства предоставляют МККК право доступа на свою территорию или признают, что на их территории имеет место немеждународный вооруженный конфликт. Кроме того, зачастую МККК не получает возможности принять непосредственное участие, когда перемещение лиц внутри страны не связано с военными действиями. Хотя независимый статус МККК зачастую обуславливает ограничение его возможностей сотрудничества с другими учреждениями, за последние годы МККК разработал эффективные методы работы в тесной консультации с учреждениями Организации Объединенных Наций в чрезвычайных гуманитарных ситуациях.

65. Программа развития Организации Объединенных Наций. В большинстве чрезвычайных ситуаций представители-резиденты ПРООН выступают в качестве координаторов-резидентов системы Организации Объединенных Наций. Как координаторы-резиденты они отвечают за "координацию помощи лицам, перемещенным внутри страны", в тесном сотрудничестве с правительствами-донорами и учреждениями Организации Объединенных Наций в этой области (резолюция 44/136 Генеральной Ассамблеи). Когда же речь заходит о решении вопросов защиты, многие координаторы-резиденты начинают опасаться, что упоминание о таких проблемах может поставить под угрозу их основную роль в качестве представителей-резидентов, тесно сотрудничающих с правительствами по программам развития. Кроме того, целый ряд правительств возражает против включения гуманитарных и правозащитных вопросов в темы развития 13/. В то же время все больше координаторов-резидентов приходят к выводу о том, что предоставление помощи часто взаимосвязано с проблемами защиты и что вопросы защиты прав человека относятся ко всем мероприятиям Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом. В тех случаях, когда координаторы-резиденты не имеют возможности поднимать вопросы защиты, им следует стремиться развивать более тесные рабочие взаимоотношения с теми должностными лицами, которые могут это делать. В конкретном случае с лицами, перемещенными внутри страны, им можно рекомендовать обращаться к представителю по лицам, перемещенным внутри страны, и Межучрежденческой рабочей группе по лицам, перемещенным внутри страны. Администратор ПРООН проявил значительный интерес к работе представителя, и взаимоотношения сотрудничества с координаторами-резидентами уже налаживаются, что может оказать существенное содействие в выполнении мандата.

66. Детский фонд Организации Объединенных Наций. ЮНИСЕФ оказался вовлеченным во многие ситуации, связанные с лицами, перемещенными внутри страны, благодаря своим усилиям по повышению уровня жизни женщин и детей путем предоставления услуг в областях медицинского обслуживания, образования, питания и санитарии. Хотя в круг его ведения в основном входит оказание помощи и развитие, он занимается и проблемами защиты, в связи с предоставлением помощи посредством заключения договоренностей об организации коридоров для доставки помощи, таких, как операция "Мост жизни для Судана", или посредством

трансграничных операций. ЮНИСЕФ также является одним из ведущих учреждений, отвечающих за осуществление Конвенции о правах ребенка, и на основе этой Конвенции он может играть большую роль в области защиты детей. В 1995 году ЮНИСЕФ предложил свод принципов, которыми могли бы руководствоваться все учреждения при оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны, и которые включают в себя "защиту перемещенных внутри страны лиц от нарушений прав человека".

67. Мировая продовольственная программа. Лица, перемещенные внутри страны, представляют собой самую многочисленную категорию лиц, получающих помощь Мировой продовольственной программы (МПП) – почти 35 процентов из 57 млн. человек, которым помогает МПП. Продовольственная помощь МПП также используется для содействия в рамках проектов возвращения, реинтеграции и развития, которые охватывают лиц, перемещенных внутри страны. Хотя проблемы защиты не входят в ее мандат, она все же проводит переговоры по обеспечению доступа и беспрепятственного следования для предоставляемого продовольствия и ее персонала, а также выступает с протестами; однако при этом она обращается с просьбами о вмешательстве к другим учреждениям.

68. Всемирная организация здравоохранения. Осуществляя контроль за ситуацией в области охраны здоровья и функционированием систем медицинского обслуживания в государствах-членах, ВОЗ оказывается вовлеченной в ситуации, связанные с положением лиц, перемещенных внутри страны, когда работа медицинских служб срывается или когда лица, перемещенные внутри страны, определяются как "особая" группа, предоставление медицинских услуг которой требует компетенции ВОЗ. Лишь в последние годы ВОЗ стала действовать в чрезвычайных ситуациях. В 1991 году она разработала программу обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям "Здравоохранение и развитие в интересах перемещенных лиц" (ЗРПЛ), а в 1993 году она провела реорганизацию своего Отдела по вопросам чрезвычайных ситуаций и гуманитарной деятельности. Ее Исполнительный комитет и Всемирная ассамблея здравоохранения одобрили предложение, в соответствии с которым она должна играть более активную роль при возникновении чрезвычайных ситуаций и предпринимать инициативы в интересах лиц, перемещенных внутри страны, и других групп населения.

69. Международная организация миграции. В Конституции МОМ конкретно предусматривается задача оказывать миграционную помощь с согласия соответствующего государства "перемещенным лицам", включая лиц, перемещенных как внутри страны, так и за ее пределами. Ее мероприятия включают в себя организацию перевозки, эвакуации и возвращения, анализ миграционных потоков, развитие систем информирования населения и техническую помощь. В последнее время она приступила к оказанию помощи в процессе возвращения и реинтеграции перемещенных лиц, например в Перу. Для МОМ защита и оказание помощи являются тесно взаимосвязанными мероприятиями, однако некоторые виды деятельности МОМ связаны с проблемами защиты, которые должны решаться как МОМ, так и другими организациями, участвующими в подобной работе. Например, доставка населения, которое возвращается в страны, охваченные войной, или перемещение этнических групп из одного района страны в другой может вызывать обеспокоенность в отношении того, являются ли эти перемещения добровольными и достаточно ли безопасны условия для того, чтобы существовали предпосылки для возвращения. Хотя МОМ в своей деятельности ограничена целым рядом уставных гарантий и руководящих принципов, необходимо уделять внимание расширению сотрудничества с правозащитными организациями в области наблюдения, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту в ходе процесса возвращения и расселения. Аналогичным образом, необходимо рассмотреть возможность принятия дополнительных критериев и руководящих принципов.

70. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, имеющий общий мандат по предотвращению нарушений, поощрению и защите прав человека, может выступать в качестве авторитетной инстанции и оказывать поддержку усилиям, направленным на обеспечение более надежной защиты лиц, перемещенных внутри страны, а также имеет возможность затрагивать в своих диалогах с правительствами конкретные случаи, связанные с положением лиц, перемещенных внутри страны. Так, он активно участвует в подготовке предстоящей конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) и в соответствующих соседних государствах. Он также проявил особую заинтересованность в обеспечении того, чтобы рекомендации, выносимые представителями и специальными докладчиками Комиссии, претворялись в жизнь, и, в частности, выразил свою поддержку работе представителя. Верховный комиссар уделяет особое значение укреплению потенциала Центра по правам человека и Комиссии, в том что касается возможности быстро реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации в области прав человека. Под его руководством в настоящее время сотрудники, работающие на местах, занимаются вопросами прав человека в связи с внутренними перемещениями в Руанде, Камбодже, Хорватии, Боснии и Герцеговине и Бурунди.

71. Департамент по гуманитарным вопросам. Осознание необходимости в более эффективной координации гуманитарной помощи привело к созданию в 1991 году должности Координатора чрезвычайной помощи (заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам), а впоследствии – Департамента по гуманитарным вопросам. В круг ведения Департамента входят следующие вопросы: определение того, какие чрезвычайные гуманитарные ситуации обуславливают необходимость координации в рамках Организации Объединенных Наций, делегирование полномочий учреждениям на местах и координация процесса подготовки сводных призывов о мобилизации средств. Как указывалось выше, заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам также поддерживает непосредственную связь с периферией посредством координаторов-резидентов, подотчетных ему в отношении гуманитарных вопросов. Одной из наиболее важных функций заместителя Генерального секретаря является деятельность в качестве представителя системы Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам, включая ситуации, связанные с лицами, перемещенными внутри страны. Хотя Департамент по гуманитарным вопросам не несет ответственности за защиту как таковую, он может эффективно координировать чрезвычайную помощь или добиваться доступа в районы, где складывается чрезвычайная ситуация, лишь при условии признания наличия неразрывной связи между гуманитарной помощью и защитой.

#### В. Укрепление механизмов совместных действий

72. Своевременная и эффективная мобилизация и координация существующих потенциалов способствовали бы более адекватному удовлетворению потребностей перемещенного внутри страны населения. Стремясь удовлетворять потребности перемещенных внутри страны лиц в помощи и защите на более скоординированной основе, Межучрежденческий постоянный комитет (МУПК) в декабре 1994 года назначил Координатора по оказанию чрезвычайной помощи главным должностным лицом в рамках системы Организации Объединенных Наций, занимающимся рассмотрением просьб об оказании помощи и защите в тех случаях фактического или потенциального перемещения населения внутри страны, когда требуются скоординированные ответные меры. Это – одна из важных рекомендаций представителя, которая содержалась во всеобъемлющем исследовании, представленном им Комиссии по правам человека в 1993 году, а также важный первый шаг в деле разработки более согласованной системы для решения проблем перемещенного внутри страны населения. МУПК также восстановил свою Целевую группу по лицам, перемещенным внутри страны, в работе которой участвует представитель, и утвердил

новый круг ее полномочий. Целевая группа уполномочена, в частности, рассматривать случаи потенциального или фактического перемещения населения внутри страны, оценивать потребности пострадавшего населения в помощи и защите и выносить рекомендации относительно "разделения труда" между соответствующими учреждениями и организациями в целях удовлетворения этих потребностей. Лишь в тех случаях, когда Целевая группа не может достигнуть консенсуса, вопрос будет передаваться на рассмотрение МУПК или его рабочей группе для принятия решения. Что касается мер на местном уровне, то в письме от 31 июля 1995 года Координатор по оказанию чрезвычайной помощи возложил ответственность за координацию деятельности внутри стран на Группу по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, возглавляемую представителем/координатором-резидентом, или на любой другой механизм, созданный в целях разрешения конкретного гуманитарного кризиса. В своей совокупности данные меры по улучшению координации, в случае их эффективной реализации, могли бы значительно повысить действенность мер по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц.

#### C. Всеобъемлющий подход к оказанию помощи и защите

73. Перемещенные внутри страны лица обычно нуждаются как в помощи, так и в защите, однако, как указывалось выше, международные усилия в их интересах в основном сосредоточены на оказании чрезвычайной помощи. Проводимые в чрезвычайных ситуациях межучрежденческие оценки потребностей зачастую не затрагивают физическую безопасность пострадавшего населения. Сотрудники, направляемые для оценки чрезвычайных ситуаций, обычно имеют специальные знания в области распределения продовольствия, питания, здравоохранения и жилья, однако не знают, как решаются связанные с правами человека и защитой проблемы пострадавшего населения.

74. Признавая необходимость в большей степени учитывать вопросы прав человека и гуманитарные соображения в рамках мероприятий по оказанию помощи своим членам, МПК в декабре 1994 года принял решение приглашать представителя Генерального секретаря и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека на свои заседания тогда, когда обсуждаются вопросы, связанные с их соответствующими мандатами. Отмечается значительный прогресс в том, что касается перехода к всеобъемлющему подходу, охватывающему как защиту, так и оказание помощи.

75. Тем не менее необходимо, чтобы гуманитарные учреждения и правозащитные организации проводили более активные дискуссии в целях изучения наилучших средств обеспечения защиты людей в чрезвычайных ситуациях, приводящих к перемещению населения внутри страны. В таких местах, как Руанда и Босния и Герцеговина, трудности защиты прав человека проявились с печальной очевидностью. Важно, чтобы занимающиеся оказанием помощи и вопросами развития учреждения изучили вопрос о том, в какой степени они могут расширить свое участие в деятельности по решению проблем, связанных с защитой, которые влияют на оказание помощи, и чтобы правозащитные организации расширили свой оперативный потенциал, позволяющий им делать это.

#### D. Расширение роли органов по правам человека

76. На Всемирной конференции по правам человека 1993 года подчеркивалась важность уделения особого внимания проблеме перемещенных внутри страны лиц со стороны органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав человека. В этой связи Центр по правам человека заявил о своей готовности, при условии наличия ресурсов, играть более активную роль в деле устранения основных причин и последствий перемещения населения, а также в деле эффективной защиты перемещенных лиц и оказания им помощи 14/.

77. Укрепление международного присутствия в тех местах, где имеют место проблемы с защитой населения, является одним из весьма важных средств, с помощью которых органы по правам человека могли бы способствовать лучшей защите перемещенных внутри страны лиц. Как показал опыт в Сальвадоре, бывшей Югославии и Руанде, сотрудники по вопросам прав человека могут играть важную роль в деле сбора информации, выявления потребностей в защите, налаживания контактов с местными властями по вопросам защиты, привлечения внимания правительств и международного сообщества к проблемам, требующим решения, а также в оказании помощи беженцам в фактическом возвращении в родные места. Накапливая опыт оперативной деятельности и совершенствуя профессиональную подготовку своих сотрудников, органы по правам человека со временем смогут расширить свои возможности по устранению недостатков, существующих в рамках нынешней системы защиты населения на местах. Кроме этого, в рамках своей программы технической помощи и консультативных услуг Центр по правам человека мог бы оказать помощь в укреплении национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека, и оказать поддержку в создании управлений омбудсменов и других органов по защите перемещенных внутри страны лиц. Центр мог бы также обеспечить профессиональную подготовку в области права прав человека и соответствующую практическую подготовку для сотрудников гуманитарных организаций и сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, с тем чтобы они были в большей степени готовы к решению проблем, связанных с перемещенными внутри страны лицами.

#### Е. Варианты организационной реформы

78. Все большая готовность международного сообщества брать на себя большую ответственность за перемещенных внутри страны лиц не должна умалять значение того факта, что многие случаи перемещения населения внутри страны не попадают в поле зрения системы Организации Объединенных Наций или не привлекают к себе достаточного внимания с ее стороны в отсутствие организации или группы организаций, мандат которых заключался бы в удовлетворении потребностей перемещенных внутри страны лиц в помощи и защите. Однако в настоящее время отсутствуют как политическая воля, так и ресурсы, необходимые для создания нового учреждения, ответственного за судьбу перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, указывается, что потребности перемещенных внутри страны лиц таковы, что их удовлетворением должны заниматься все учреждения Организации Объединенных Наций в соответствии со своими мандатами и что с созданием нового учреждения могла бы возникнуть опасность дублирования усилий и нерационального использования ресурсов и потенциала.

79. Альтернативой созданию нового учреждения явилось бы расширение мандата того или иного существующего учреждения, с тем чтобы он охватывал потребности в защите и помощи перемещенных внутри страны лиц. С юридической и оперативной точек зрения, УВКБ, по общему мнению, считается наиболее подходящим учреждением для решения этого вопроса. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев тем не менее указывает, что масштабы проблемы превосходят возможности этой организации. УВКБ четко определило масштабы и условия, при которых оно может в соответствии со своим мандатом осуществлять деятельность в интересах перемещенных внутри страны лиц, и призвало партнеров действовать на совместной основе 15/.

80. Однако если остановиться на варианте использования общесистемного подхода, то первым и самым важным шагом должно стать создание эффективного координационного механизма, занимающегося распределением обязанностей в случае возникновения серьезной ситуации, связанной с перемещением населения внутри страны, а также обеспечивающего надлежащее удовлетворение потребностей перемещенного внутри страны населения в защите и помощи. Недавнее назначение Межучрежденческим постоянным комитетом Координатора по оказанию чрезвычайной помощи главным должностным лицом по рассмотрению просьб об оказании помощи и защите, а также



восстановление Целевой группы по лицам, перемещенным внутри страны, с более широким кругом полномочий могли бы привести к осуществлению более эффективных скоординированных мер. Поскольку эти меры были приняты лишь недавно, слишком рано говорить о том, насколько действенной будет новая система, или о том, что альтернативные варианты будут более эффективными.

#### Г. Роль мандата

81. В рамках применяемого ныне общесистемного подхода роль представителя заключается в обеспечении связи между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися разработкой политики и оперативными программами, связанными с перемещенными внутри страны лицами, а также в стимулировании их деятельности. Участвуя в работе Постоянного комитета и Целевой группы, он может выступать в качестве защитника интересов перемещенных лиц и стремиться обеспечить, чтобы вопросы защиты и прав человека в достаточной степени понимались и учитывались при планировании и осуществлении мероприятий в интересах таких лиц. Поскольку вопросы защиты не подпадают под нынешний мандат Координатора по оказанию чрезвычайной помощи, мандат представителя можно рассматривать в качестве дополнения, когда речь идет о перемещенных внутри страны лицах.

82. Тем не менее, для того чтобы представитель мог выполнять свои обязанности эффективно, его возможности следует расширить. Как уже отмечалось, существует значительное несоответствие между предусмотренной мандатом деятельностью представителя и его возможностями осуществлять эту деятельность. В связи с этим представитель обратился к лицам и учреждениям вне системы Организации Объединенных Наций за помощью в выполнении его обязанностей по мандату. Однако, несмотря на оказанную ими важную помощь, существует ряд мер, которые должны быть приняты в рамках самой системы Организации Объединенных Наций. Необходимо выделить дополнительные ресурсы и персонал для расширения числа миссий по установлению фактов и осуществлению последующей деятельности, в которых мог бы участвовать представитель, его сотрудники или эксперты-добровольцы. Размещение сотрудников на местах в тех районах, где имеется значительное число перемещенных внутри страны лиц, также в значительной степени способствовало бы осуществлению предусмотренной мандатом деятельности. Кроме этого, было бы полезно, если бы один из старших сотрудников оказывал помощь в решении охватываемых мандатом вопросов и играл роль при принятии решений на межучрежденческом уровне, а также обеспечивал бы должный уровень представительства на заседаниях. Необходимы также адекватная административная поддержка и секретарское обслуживание. Это – минимальные, однако чрезвычайно важные услуги, которые могли бы весьма значительно повлиять на эффективность осуществления мандата.

#### VI. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И НПО

83. Глобальный характер проблемы перемещения населения внутри страны обуславливает необходимость того, чтобы международное сообщество основывало свою деятельность на инициативах, предпринимаемых не только в рамках Организации Объединенных Наций, но и за ее пределами с целью обеспечить надлежащее удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц. В частности, необходимо более широкое сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с региональными учреждениями и НПО, которые играют все более важную роль в решении вопросов перемещения населения внутри стран. В представленном Комиссии докладе представителя содержалась информация о важных событиях регионального масштаба, особенно событиях, происшедших в Северной и Южной Америке (E/CN.4/1995/50, пункты 213–

242). С момента представления указанного доклада в Африке, странах арабского мира и Европе были предприняты новые инициативы, краткая информация о которых приводится ниже.

84. В плане действий, принятом на Региональной конференции по оказанию помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в районе Великих озер, которая состоялась в Бужумбуре в феврале 1995 года под эгидой ОАЕ и УВКБ, изложены принципы добровольной репатриации перемещенных внутри страны лиц в районы их проживания и содержатся рекомендации относительно тех шагов, которые следует предпринять правительствам для формирования условий, способствующих добровольному возвращению беженцев и перемещенных внутри страны лиц. Позднее, в августе 1995 года, участники Региональной конференции по правовому статусу беженцев и женщин из числа перемещенных внутри страны лиц в Африке, организованной ОАЕ, Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Экономической комиссией для Африки (ЭКА) и УВКБ и прошедшей в Аддис-Абебе, выступили с призывом повысить эффективность средств правовой защиты, обеспечиваемых женщинам из числа перемещенных лиц, и укрепить институциональные механизмы защиты и поощрения их прав.

85. В июне 1995 года в Триполи при поддержке МОМ, ЮНФПА, УВКБ и МККК был проведен Региональный семинар по проблеме перемещения населения внутри арабских государств. На этом семинаре было принято несколько рекомендаций, в которых, в частности, содержался призыв к арабским государствам, еще не ратифицировавшим Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и Протокол 1967 года к ней, а также два дополнительных протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, сделать это, предлагалось провести обследование дополнительных механизмов защиты перемещенных лиц в регионе и оказания им помощи и каждому государству региона было рекомендовано сформировать министерство, отвечающее за оказание помощи своим гражданам, с тем чтобы они оставались в местах своего проживания, путем устранения возможных причин их перемещения, в частности неадекватного уровня коммунальных услуг и развития.

86. Что касается Европы, то представитель и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека приняли участие в подготовке к намеченной на 1996 год конференции СНГ. Ранее, в июле 1994 года, Парламентская ассамблея Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ; в настоящее время называется Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе - ОБСЕ), приняла Венскую декларацию, в которой Организации рекомендуется - если превентивные меры не дают никаких результатов - "обеспечить защиту насильно перемещенных лиц" и "искать надежные долгосрочные решения проблемы их благополучия". Кроме того, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств является одним из важных механизмов раннего оповещения и превентивной дипломатии, нацеленным на предотвращение конфликтов с меньшинствами, которые регулярно приводят к перемещению населения.

87. Следует поощрять и расширять региональные инициативы, поскольку они могут оказаться мощным стимулом к решению проблем перемещения населения внутри стран. Что касается Азии, то было бы полезно включить вопрос о перемещении населения внутри стран в повестку дня региональных организаций, например Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), и совещаний, организуемых в регионе Центром по правам человека. Представитель приступил к проведению консультаций в целях организации семинара и содействия проведению мероприятий, связанных с перемещением населения внутри стран Юго-Восточной Азии.

88. В своих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблее представитель обратил особое внимание на ту важную роль, которую играют неправительственные организации в деле оказания помощи перемещенным внутри страны лицам и их защиты. Часто НПО имеют более непосредственные

контакты с перемещенными лицами и поддерживают более тесные связи с местными властями в отличие от международных учреждений, которые, как правило, работают в сотрудничестве с центральным правительством. Зачастую они сохраняют свое присутствие, когда международные учреждения еще не представлены в соответствующих странах или свернули свою работу из соображений безопасности, и в результате этого они могут быть единственным средством обеспечения защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам. Кроме того, часто благодаря их деятельности открываются "пункты оказания гуманитарной помощи", которые во многих местах способствовали формированию основы для операций Организации Объединенных Наций.

89. Координация взаимодействия между местными и международными НПО, а также между НПО, представителем и международным сообществом имеет важное значение для содействия развитию партнерских отношений в интересах перемещенных внутри страны лиц. Готовность к установлению таких связей нашла отражение в Декларации Осло и Плана действий, принятых НПО и УВКБ в июне 1994 года в ходе Конференции "Партнерство в действии" (ПАРИНАК).

## VII. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЙ

90. Представляется очевидным, что масштабы и интенсивность перемещения населения внутри стран обуславливает необходимость в разработке глобальной стратегии более эффективной защиты перемещенных внутри страны лиц, оказании им помощи, их реинтеграции и развития. В ходе страновых миссий и многочисленных консультаций представителя с учреждениями и экспертами определился ряд элементов такой стратегии.

### A. Стратегии в области информации

91. Точные сведения о числе перемещенных внутри страны лиц по каждой стране имеют большое стратегическое значение, но их сбор представляет собой весьма сложную задачу. Часто наблюдающееся недостаточное присутствие в районах проживания перемещенных внутри страны лиц, а также недостаточно четкое представление о процессе перемещения населения внутри страны нередко затрудняют получение сведений о числе перемещенных внутри страны лиц и об их конкретных потребностях в помощи, защите и развитии. Также необходимо решать проблемы концептуального и технического порядка, такие, как продолжительность процесса перемещения и вопрос о том, следует ли считать перемещенными лицами тех людей, которые нашли альтернативные места проживания. Поскольку нет ни одного учреждения, занимающегося сбором информации о перемещенных внутри страны лицах, какая-либо последовательная методика, которая применялась бы различными группами, осуществляющими сбор информации, отсутствует.

92. В результате проведенного Норвежским советом по делам беженцев обследования был сделан вывод о том, что большинство учреждений не проводят независимой оценки числа лиц, перемещенных внутри той или иной страны. В большинстве случаев они опираются на статистические данные УВКБ, часто основанные преимущественно на правительственных данных, которые, в свою очередь, могут подтасовываться по политическим или экономическим причинам.

93. Точная оценка потребностей перемещенного внутри страны населения является необходимым условием для принятия любых эффективных мер по их удовлетворению. Для таких оценок требуется местный потенциал и обобщение информации, поступающей из правительственных и неправительственных источников. В некоторых регионах межправительственные учреждения обратились к НПО с призывом провести оценку потребностей 16/. Однако в других районах лишь незначительная часть местных НПО имеет достаточный оперативный потенциал и штат специалистов, необходимые учреждениям Организации Объединенных Наций для проведения

мероприятий по оценке. Отмечается тенденция к расширению связей для целей проведения оценки между международными и местными учреждениями и национальными, региональными и международными НПО как важными участниками этой работы. Разработка методологий сбора информации и оценки потребностей должна стать важным элементом глобальной стратегии, направленной на решение проблемы перемещенных внутри страны лиц.

#### В. Стратегии превентивных действий

94. Для того чтобы ограничить масштабы все более сложной проблемы перемещения населения внутри стран и уменьшить ее остроту, крайне необходимы стратегии превентивных действий. Важную роль в этой связи призваны играть органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся правами человека. В настоящее время к числу используемых превентивных мер относятся система раннего оповещения, призывы к неотложным действиям, с которыми выступают докладчики Комиссии, готовящие тематические и страновые доклады, диалог с правительствами, механизм защиты меньшинств и размещение на местах сотрудников по вопросам прав человека. Примером превентивных усилий является также подготовка докладов Комиссии, в которых рассматриваются коренные причины массового ухода населения. Кроме того, к договорным органам, занимающимся правами человека, была обращена просьба изучить вопрос о мерах, которые они могли бы принять в целях предотвращения нарушений прав человека, и несколько таких органов в превентивных целях приняли чрезвычайные процедуры и осуществили в странах миссии. Учреждение должности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека должно придать дополнительный импульс разработке стратегий превентивных действий. Размещенные на местах при его содействии сотрудники по правам человека могли бы выполнять важные превентивные функции. Однако все эти меры принимаются на раннем этапе развития, и следует поощрять занимающиеся правами человека органы к расширению своих возможностей превентивной деятельности.

95. Также необходимо укрепить механизмы защиты меньшинств, поскольку многие перемещенные лица относятся к тем группам меньшинств, которые подвергаются насильственному изгнанию, переселению и другим формам преследования по причине их этнического происхождения или по причинам иного порядка. К числу недавних перспективных инициатив относятся принятие Организацией Объединенных Наций Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и создание Подкомиссией рабочей группы для разработки стратегий защиты меньшинств и предотвращения конфликтов.

96. В докладах представителя о работе его страновых миссий подчеркивалось важное значение содействия применению превентивных методов, направленных на расширение возможностей населения на низовом уровне. Весьма часто местные общины разрабатывают эффективные стратегии смягчения последствий перемещения населения. НПО и международным учреждениям следует внимательно изучить стратегии решения имеющихся проблем, разработанные самими перемещенными лицами, поскольку такие механизмы являются крайне важными элементами превентивной деятельности и обеспечения защиты.

97. Независимо от того, на каком уровне осуществляются стратегии превентивных действий, необходимо принять меры к тому, чтобы защита перемещенных внутри страны лиц и оказание им помощи не препятствовали их свободе передвижения. Налицо необходимость увязывания стратегий, поощряющих людей к тому, чтобы оставаться в своих странах, со стратегиями, предусматривающими защиту права покидать свою страну и искать убежище, скрываясь от преследований. Ни при каких обстоятельствах стремление предупредить процесс крупномасштабного перемещения населения не должно превалировать над мерами по обеспечению безопасности перемещенных лиц на долгосрочной основе.

### С. Устранение коренных причин

98. Без устранения коренных причин и нахождения путей политического урегулирования конфликтов невозможно обеспечить долговременное решение большинства проблем, с которыми сталкиваются перемещенные внутри страны лица. Гуманитарная помощь и поощрение прав человека не могут заменить более широкие политические усилия, направленные на упрочение мира, безопасности и стабильности в любой стране. Когда гуманитарные и политические аспекты, а также аспекты прав человека и безопасности чрезвычайных ситуаций решаются одновременно, создается атмосфера доверия, что, в свою очередь, позитивно сказывается на положении перемещенных внутри страны лиц. Стратегии в области защиты перемещенных внутри страны лиц должны преследовать цель содействия более тесной координации деятельности политических, гуманитарных и правозащитных органов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы способствовать поиску взаимодополняющих путей урегулирования кризисов, вызываемых перемещениями людей внутри стран и, тем самым, способствовать делу мира и безопасности.

### Д. Стратегии развития

99. В чрезвычайных ситуациях занимающиеся оказанием помощи учреждения как правило делают акцент на удовлетворении краткосрочных потребностей, а не на создании предпосылок, способствующих поиску долговременных решений. Ведающие вопросами развития учреждения, со своей стороны, не всегда проявляют готовность или имеют возможность оказывать помощь вынужденным переселенцам, особенно когда правительство принимающей страны не заинтересовано включать беженцев или перемещенных лиц в число получателей помощи на цели развития, поступающей по обычным каналам. Во многих случаях программы на базе общин, которые встречают более широкий отклик у местных и национальных властей, представляют собой эффективное средство оказания помощи в ситуациях, в которых местные общины в равной мере нуждаются в помощи.

100. В Программе действий, принятой на Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), говорилось о необходимости принятия мер по обеспечению того, чтобы перемещенным внутри страны лицам предоставлялись базовое образование, возможности для трудоустройства, профессиональная подготовка и другие основные услуги, а также о необходимости активизации со стороны правительств, международных организаций и НПО помощи перемещенным лицам, с тем чтобы они могли вернуться в места их постоянного проживания. Необходимо, чтобы занимающиеся вопросами помощи и развития учреждения во взаимодействии с международными финансовыми организациями разработали стратегии и программы для перемещенных внутри страны лиц, многие из которых обладают квалификацией и опытом работы и выживание которых будет лучше обеспечено посредством осуществления проектов создания рабочих мест и развития, чем посредством оказания чрезвычайной помощи. Следует уделять больше внимания вопросам использования региональных механизмов, таких, как МКЦАБ 17/, в соответствующих областях, с тем чтобы правительства, НПО и ведающие вопросами развития учреждения содействовали учету интересов вынужденных переселенцев в национальных планах развития.

### Е. Стратегии в интересах женщин и детей

101. Хотя большинство перемещенных лиц составляют женщины и дети, документированию конкретных случаев плохого обращения с ними или разработке стратегий по улучшению их положения уделяется мало внимания. В своем докладе за 1995 год Комиссии по правам человека представитель сформулировал ряд рекомендаций, направленных на улучшение положения перемещенных лиц из числа женщин и детей. В частности, работающие с перемещенными

лицами учреждения должны рассмотреть следующие вопросы: наблюдение за положением женщин и детей в соответствии с руководящими принципами УВКБ о защите женщин-беженцев и его руководящими принципами о защите детей-беженцев; документирование случаев насилия и отстаивание интересов заинтересованных женщин и детей перед соответствующими властями; предоставление консультативных услуг, подобных тем, которые оказывались в бывшей Югославии женщинам, подвергнувшимся сексуальному насилию; обеспечение справедливого распределения продовольствия и других поставок и улучшение представительства перемещенных лиц из числа женщин в составе администрации и руководства лагерей. Кроме того, особое внимание в рамках специальных программ и стратегий профессиональной подготовки и доходоприносящих видов деятельности должно уделяться необходимости создания условий для экономического самообеспечения домохозяйств, возглавляемых женщинами, с тем чтобы они могли обеспечивать свои семьи.

102. Однако еще большего внимания требуют вопросы, касающиеся разработки стратегий, направленных на защиту и удовлетворение потребностей в развитии женщин и детей, оказавшихся в положении перемещенных внутри страны лиц. Наряду с важностью признания того, что программы ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ и НПО должны преследовать цель уменьшения особой уязвимости женщин и детей, требуются дополнительные стратегии. Участники вышеупомянутой конференции по проблемам беженцев и перемещенных женщин, состоявшейся в Аддис-Абебе, рекомендовали разработать нормы, исходя из конкретных нужд перемещенных лиц из числа женщин. В Программе действий, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год) среди рекомендованных мер по реагированию на нужды перемещенных лиц содержится призыв обеспечить вовлечение перемещенных лиц из числа женщин в планирование и осуществление мероприятий по оказанию помощи. На четвертой Всемирной конференции по положению женщин, состоявшейся в Пекине в сентябре 1995 года, также были вынесены конкретные рекомендации в отношении усиления защиты перемещенных лиц из числа женщин и увеличения помощи им. Участники состоявшихся в Аддис-Абебе в 1995 году региональных консультаций в связи с проведенным Грасой Машелой исследованием последствий вооруженных конфликтов для детей вынесли ряд важных рекомендаций, непосредственно касающихся обеспечения защиты детей во время вооруженного конфликта. Все эти инициативы должны сыграть важную роль в разработке программ в области усиления защиты перемещенных внутри страны лиц из числа женщин и детей.

## VIII. ВЫВОДЫ

103. В качестве общего замечания необходимо отметить, что как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее межправительственные, региональные и неправительственные органы активно изучают и разрабатывают новые подходы к расширению помощи перемещенным внутри страны лицам и усилению их защиты. Однако по своим масштабам эта проблема намного превосходит принимаемые международным сообществом меры по ее урегулированию, которые попрежнему носят в основном чрезвычайный характер и являются явно недостаточными.

104. За время, прошедшее с 1992 года, когда Комиссия по правам человека приступила к рассмотрению этого вопроса, удалось значительно продвинуться в изучении глобальной проблемы перемещенных внутри стран лиц. Однако предстоит выяснить еще больше вопросов: численность перемещенных лиц во всем мире, их географическое распределение, их конкретные нужды, кем и как они удовлетворяются, статус перемещенных внутри страны лиц в соответствии с международным правом и адекватность их охвата существующими международными организационными механизмами защиты и помощи. Такое глубокое и всеобъемлющее знание

проблемы является необходимой предпосылкой для разработки соответствующих норм, механизмов и стратегий международной защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи.

105. По просьбе Генерального секретаря и при финансовой поддержке со стороны ряда правительств, фондов и Канцелярии Генерального секретаря представитель в сотрудничестве с рядом авторитетных научно-исследовательских институтов, отдельных ученых и экспертов в области прав человека приступил к осуществлению крупного научно-исследовательского проекта по изучению этих аспектов проблемы, предусматривающего проведение десятка репрезентативных тематических анализов. Цель этого исследования состоит не только в том, чтобы глубже понять саму проблему, но и в том, чтобы выработать рекомендации для принятия надлежащих правовых и организационных мер по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите, помощи и развитии. Результаты исследования явятся не только полезным источником информации для международного сообщества, но и, как представляется, будут способствовать укреплению и расширению мандата по обеспечению более согласованного международного реагирования на этот глобальный кризис.

106. Между тем необходимо подчеркнуть, что в сложившихся международных условиях наиболее эффективным способом концептуального определения и выполнения задач этого мандата является признание его стимулирующей роли. В общем плане это может означать повышение уровня осознания этой проблемы во всем мире, пропаганду дела перемещенных внутри страны лиц и поощрение взаимного сотрудничества между всеми соответствующими организациями, как правительственными, так и неправительственными, тогда как наиболее эффективное его применение можно обеспечить в контексте страновых миссий. Такие миссии всегда начинаются с проведения широких дискуссий с руководством страны, должностными лицами, несущими ответственность за перемещенных лиц, представителями действующих в этой стране учреждений Организации Объединенных Наций, правозащитных и гуманитарных организаций и руководством местных общин. Затем организуются многочисленные выезды на места для посещения перемещенных лиц в лагерях, деревнях и городских центрах. В ходе этих посещений также проводятся беседы с военными командирами, представителями гражданских органов власти и гуманитарных учреждений на местах. После выездов на места начинается подробное заслушивание отчетов, в ходе которого продолжается диалог с представителями государственных органов власти и международного сообщества, в том числе с послами или представителями стран-доноров. Эти мероприятия нередко широко освещаются в средствах массовой информации, что способствует тем самым привлечению внимания общественности к кризисному положению перемещенных лиц в данной стране. Иногда по результатам диалога на всех уровнях достигается соглашение или понимание в отношении конкретных мер, которые должны быть приняты для усиления защиты перемещенных внутри страны лиц и расширения помощи им. Таким образом, посещения стран являются одним из основополагающих компонентов мандата, который нуждается в поощрении и поддержке.

107. Несмотря на эволюцию мандата в направлении более целенаправленной стимулирующей роли, кризисное положение перемещенных внутри страны лиц по-прежнему является серьезной проблемой для международного сообщества, настоятельно требующей принятия более эффективных правовых и организационных мер по обеспечению надлежащей всеобъемлющей защиты, помощи и развития для перемещенных лиц во всем мире. Достижению этой цели призвано содействовать углубленное исследование, к проведению которого приступил представитель в сотрудничестве с широким кругом научно-исследовательских институтов и отдельных ученых и других лиц, обладающих соответствующими знаниями и опытом.

#### Примечания

1/ Norwegian Refugee Council, "Institutional arrangements for internally displaced persons: the ground level experience," (1995), p. 14.

2/ УВКБ, "Положение беженцев в мире" (1993 год), стр. 1.

3/ Дополнение к Повестке дня для мира: позиционный документ Генерального секретаря по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций (A/50/60-S/1995/1), 25 января 1995 года.

4/ "Displacement or development: bridging the gap", address by the United Nations High Commissioner for Refugees to the World Bank/International Monetary Fund, Washington D.C., 8 June 1994.

5/ Dr. Michael Toole, Centers for Disease Control, Department of Health and Human Services, testimony before the United States Senate, 3 April 1990, as quoted in "Internally displaced women and children in Africa", Refugee Policy Group, Washington D.C., February 1992.

6/ В письме от 12 апреля 1995 года на имя представителя правительство Шри-Ланки представило свои замечания относительно изложенных в его докладах выводов. В своем ответе от 4 мая 1995 года представитель выразил признательность за разъяснение правительством ряда затронутых в его докладах вопросов.

7/ ICRC, "Sri Lanka: displaced civilians killed in air strike", communication to the press No. 95/30, 11 July 1995.

8/ 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).

9/ "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, серьезным образом нарушивших или нарушающих общественный порядок, но которые продолжают оставаться в пределах своей страны". Цитируется во всеобъемлющем исследовании, цит. соч., пункт 39.

10/ Цитируется в документе E/CN.4/1995/50/Add.1, пункт 12.

11/ Представитель получил доклад Группы по политике в отношении беженцев, озаглавленный "Совершенствование институциональных механизмов в интересах лиц, перемещенных внутри страны", который был использован при подготовке данного раздела его доклада.

12/ См. UNHCR'S Operational Experience, там же.

13/ Представительство организаций системы Организации Объединенных Наций на местах: более комплексный подход: записка Генерального секретаря (A/49/133 и Add.1-E/1994/49 и Add.1).



14/ "Plan of activities of the Center for Human Rights for the implementation of the Vienna Declaration and Programme of Action", annex II, Geneva, 10 November 1993 (internal document).

15/ See Report of the forty-fifth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (A/AC.96/839), 11 October 1994.

16/ В странах Центральной Америки и андского региона, в частности, имеется множество примеров деятельности с целью придать организационные формы местному потенциалу в области оценки. Так, УВКБ обратилось к Андской комиссии юристов с просьбой провести оценку и анализ положения вынужденных переселенцев в Перу, а также недавно просило международные НПО и Постоянное консультативное совещание по проблемам перемещенных внутри страны лиц в Северной и Южной Америке провести аналогичную работу в Гватемале.

17/ В работе Международной конференции 1989 года по проблеме центральноамериканских беженцев (МКЦАБ) приняли участие правительства, доноры, межправительственные учреждения, НПО и представители перемещенных лиц, которые совместно разработали всеобъемлющий план оказания помощи беженцам, перемещенным лицам и репатриантам и учета их интересов в программах развития соответствующих стран.

-----