



Distr.  
GENERAL

A/52/506  
7 November 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая 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 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 в соответствии с резолюцией 1995/57 Комиссии по правам человека и решением 1995/273 Экономического и Социального Совета

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 2	3
II. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ .....	3 - 11	3
III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ .....	12 - 28	6
IV. ПОСЕЩЕНИЯ СТРАН .....	29 - 41	11
V. ПРЕДСТОЯЩИЕ ЗАДАЧИ .....	42 - 48	15

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Явление перемещения населения, которое затрагивает по меньшей мере 25 миллионов лиц, остается одной из самых масштабных и наиболее безотлагательных проблем международного сообщества. В целях решения этой проблемы Генеральный секретарь по просьбе Комиссии по правам человека назначил в 1992 году представителя по вопросу о перемещенных внутри страны лицах. В 1993 году Комиссия продлила мандат представителя на два года, а в 1995 году – еще на три года.

2. Роль представителя можно определить как каталитическую, обеспечивающую как повышение уровня информированности о бедственном положении перемещенных внутри страны лиц, так и активизацию эффективных действий в их защиту. В ходе выполнения этих функций в рамках его мандата определились три основные области деятельности:

а) разработка соответствующих правовых рамок по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи;

б) содействие развитию эффективных институциональных механизмов для удовлетворения этих потребностей;

в) акцентирование внимания в ходе посещения различных стран конкретным ситуациям, связанным с внутренним перемещением населения, эффективное урегулирование которых представитель стремится обеспечить посредством диалога с правительством и другими соответствующими структурами. В настоящем докладе, представляемом после доклада представителя Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии (A/51/483 и Add.1 и 2), содержится обзор работы, проделанной в указанных трех областях мандата, и определены основные задачи на будущее.

## II. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ

3. Степень использования существующих правовых норм для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц является предметом исследования, проводимого представителем с момента определения его мандата. После нескольких лет интенсивной работы в сотрудничестве с группой международных экспертов по правовым вопросам представитель направил Комиссии на ее пятьдесят первой сессии подборку и анализ правовых норм, касающихся перемещенных внутри страны лиц (E/CN.4/1996/52/ Add.2). В ходе исследования он проанализировал соответствующие нормативные положения, касающиеся прав человека, гуманитарного права и, по аналогии, нормативных положений о беженцах, с целью определения степени учета потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи. Он пришел к выводу о том, что, хотя существующие нормы охватывают многие аспекты, имеющие конкретное отношение к перемещенным внутри страны лицам, тем не менее существуют важные области, в которых правовые нормы не обеспечивают надлежащей защиты. Например, необходимы положения, четко закрепляющие право не быть подвергнутым незаконному перемещению, иметь доступ к защите и помощи во время перемещения и иметь право на безопасное возвращение и реинтеграцию.

4. В своей резолюции 50/195 от 22 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея призвала Комиссию рассмотреть вопрос о разработке на основе указанного доклада соответствующего нормативного рамочного документа по вопросу о защите перемещенных внутри страны лиц, в ответ на что Комиссия в своей резолюции 1996/52 от 19 апреля 1996 года возложила эту задачу на представителя. По мнению представителя, необходимо, как отмечалось в предыдущих докладах

Генеральной Ассамблее и Комиссии, вновь представить существующие нормативные акты и разъяснить их положения в отдельном своде принципов. Сведение воедино в одном документе многочисленных соответствующих норм, которые в настоящее время слишком разбросаны и расплывчаты, чтобы быть эффективными, будет служить достижению нескольких полезных целей. Например, это привлечет внимание к необходимости более эффективного осуществления существующих норм. Благодаря этому документ окажется ценным подспорьем для правительств, международных организаций и неправительственных организаций в их деятельности по поощрению и защите прав перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, это способствовало бы достижению просветительской цели повышения уровня информированности международного сообщества о бедственном положении перемещенных внутри страны лиц и о необходимости принятия дальнейших мер с целью эффективного решения данной проблемы.

5. В соответствии с этим представитель в сотрудничестве с группой экспертов в области международного права завершает разработку проекта свода руководящих принципов, касающихся ситуаций, связанных с перемещением населения внутри страны. Указанные принципы представляют собой первую попытку определить значение и характер защиты в конкретном приложении к перемещенным внутри страны лицам. В июне 1996 года в Женеве в рамках совещания экспертов по вопросам права под руководством представителя была начата разработка руководящих принципов. Дальнейшая разработка этих принципов осуществлялась на последующем совещании, состоявшемся в октябре 1996 года, в котором также приняли участие представители учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, и в ходе состоявшейся в апреле 1997 года третьей дискуссии "за круглым столом" по вопросам права. На заключительном совещании, которое будет организовано правительством Австрии в январе 1998 года, встретятся эксперты по вопросам права из различных географических регионов, а также представители учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и НПО для обсуждения руководящих принципов и их применимости, после чего представитель вынесет их на рассмотрение Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии.

6. На этой же сессии представитель также препроводит Комиссии доклад, содержащий обзор содержания и недостатков нормативных положений, касающихся права не быть подверженным произвольному перемещению. Необходимость решения вопросов, связанных с предупреждением, обусловила рассмотрение в рамках данного исследования вопроса о том, в каких масштабах существующее право обеспечивает защиту от такого перемещения. В ходе исследования было отмечено отсутствие большого числа четко выраженных международно-правовых норм, обеспечивающих защиту населения от индивидуального или коллективного выселения и перемещения или перевода из одного региона в другой в пределах их собственной страны. В международном гуманитарном праве (Женевские конвенции и дополнительные протоколы) и в правовых нормах, касающихся коренных народов, содержится четко выраженное запрещение произвольного перемещения, однако в нормах права, касающихся прав человека, это запрещение только подразумевается в различных положениях, в частности в праве на свободу передвижения и выбора места жительства, в праве на свободу от произвольного посягательства на неприкосновенность жилища и в праве на жилье. Можно утверждать, что соответствующие различные правовые нормы, рассматриваемые в совокупности, указывают на общее правило, в соответствии с которым принудительное перемещение может осуществляться только в исключительных случаях, в особых обстоятельствах, предусмотренных международным правом, и должно длиться не дольше, чем это абсолютно обусловлено потребностями данной ситуации. Но даже в этих случаях оно не должно осуществляться на дискриминационной основе или произвольно.

7. Результаты исследования вместе с результатами указанной аналитической подборки обеспечивают основу для свода руководящих принципов, которые будут всеобъемлющими по своему

охвату и будут обеспечивать защиту на всех трех этапах внутреннего перемещения: в период до перемещения, в ходе перемещения и в процессе возвращения и реинтеграции.

8. Эти принципы должны применяться в отношении деятельности правительств и негосударственных структур, хотя обеспечение соблюдения этих принципов негосударственными структурами будет представлять особую проблему. Эти принципы со временем должны способствовать созданию моральных и политических условий, необходимых для повышения эффективности защиты перемещенных внутри страны лиц.

9. Руководящие принципы следует также использовать в качестве основы для наблюдения за положением перемещенных внутри страны лиц и в качестве критерия определения характера обращения с ними. Что касается представителя, то указанная подборка материалов уже используется им в качестве полезного ориентира для наблюдения за положением в области перемещения, оценки потребностей перемещенных лиц и степени удовлетворения этих потребностей, поддержания диалога с правительствами и другими структурами в соответствующих странах и мобилизации ответных мер международных учреждений, региональных и неправительственных организаций.

10. Что касается международных учреждений и неправительственных организаций, то руководящие принципы будут использоваться ими в качестве практического руководства в рамках их деятельности, связанной с перемещенным населением. Следует отметить, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) использовало проведенный представителем анализ правовых аспектов с целью разработки справочного пособия для использования его сотрудниками в качестве руководства по вопросам прав человека и гуманитарным стандартам, применяемым к перемещенным внутри страны лицам. Есть основания надеяться, что этому примеру последуют другие международные учреждения и неправительственные организации. Информационно-пропагандистские усилия самих перемещенных внутри страны лиц также выиграют от наличия четко сформулированного и всеобъемлющего по своему характеру заявления об их правах. А для правительств данные принципы, а также предшествовавшая их разработке подборка материалов будут служить напоминанием об их обязательствах в соответствии с существующим международным правом, а также полезным ориентиром при разработке законодательных документов, касающихся перемещенных внутри страны лиц.

11. Широкое признание и распространение руководящих принципов имеет решающее значение для поощрения их применения соответствующими структурами на всех уровнях. В своей резолюции 1996/52 Комиссия призвала обеспечить широкое распространение указанной подборки материалов. Представитель также надеется на широкое распространение руководящих принципов.

### III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

12. Как и в случае с исследованием нормативных рамок, в проведенных представителем анализе и оценке существующих институциональных механизмов, связанных с перемещенными внутри страны лицами, также обнаружены серьезные пробелы. В предыдущих докладах представителя указывалось на отсутствие формально закрепленной ответственности в отношении перемещенных внутри страны лиц, вследствие чего меры по защите, оказанию помощи и обеспечению реинтеграции и развития осуществляются на разовой основе. В своей изданной в июле 1997 года программе реформы (A/51/950, пункт 186) Генеральный секретарь указал на данный пробел институционального характера, отметив задачу обеспечения защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам в качестве примера гуманитарного вопроса, который не подпадает под существующие мандаты различных учреждений. Вследствие указанного пробела в деятельности

системы Организации Объединенных Наций международное сообщество не уделяет достаточного и постоянного внимания проблеме внутреннего перемещения населения.

13. Что касается координации деятельности на местах, то это прерогатива Межучрежденческого постоянного комитета, возглавляемого Координатором чрезвычайной помощи. Он принимает решения о координации гуманитарной деятельности в какой-либо стране или регионе. В соответствии с Программой реформы одной из ключевых функций Координатора чрезвычайной помощи является обеспечение рассмотрения гуманитарных вопросов, включая вопросы, которые не охватываются существующими мандатами учреждений, такие, как предоставление защиты и помощи перемещенным внутри страны лицам. Данный механизм предполагает дальнейшее осуществление совместного подхода, с помощью которого к настоящему времени обеспечивались международные ответные меры по решению проблемы внутреннего перемещения населения. Вместо того, чтобы создавать новое учреждение или возлагать на существующее учреждение всю ответственность за перемещенных внутри страны лиц, предпочтительным вариантом по-прежнему является обеспечение межучрежденческой координации. Она, возможно, дает наиболее реалистическую возможность осуществления последующей деятельности, учитывая, что многообразные и масштабные по своему характеру потребности перемещенных внутри страны лиц в чрезвычайной помощи, защите и поддержке в области реинтеграции выходят за рамки возможностей, мандата и опыта любой отдельно взятой организации.

14. В то же время Генеральный секретарь в своей программе реформы признает возможность назначения головного учреждения на местах (пункт 192). После выбора головного учреждения необходимо рассмотреть вопрос о конкретных потребностях перемещенных внутри страны лиц и других пострадавших групп населения в качестве определяющих факторов при распределении обязанностей. Если, например, первостепенное значение имеет удовлетворение потребностей в защите, то основную роль должны играть такие органы, как УВКБ, а также Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Международный комитет Красного Креста (МККК), когда это подпадает под действие их мандатов<sup>a</sup>. Если центральной задачей является удовлетворение материальных потребностей или потребностей в области развития, тогда ответственность за координацию можно возложить на Мировую продовольственную программу, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) или Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Независимо от того, какая организация будет отобрана, данное назначение будет определять общую, хотя и не исключительную ответственность за принимаемые ответные меры гуманитарного

характера. Головное учреждение будет неизменно опираться на совместные усилия всех соответствующих учреждений и стремиться в комплексе осуществлять деятельность в гуманитарной области в вопросах прав человека и развития.

15. Хотя за прошедшие несколько лет был достигнут определенный прогресс в деле налаживания сотрудничества между широким кругом структур, связанных с перемещенными внутри страны лицами, это сотрудничество еще не представляет собой необходимых всеобъемлющих ответных мер. Одним из перспективных шагов, ранее упомянутых представителем, является расширяющийся обмен между различными учреждениями меморандумами о взаимопонимании, благодаря которым обеспечивается распределение ответственности за выполнение конкретных задач в отношении перемещенных внутри страны лиц с учетом накопленного институционального опыта (E/CN.4/1997/43, пункт 11). Тем не менее во многих чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера потребности перемещенных внутри страны лиц не удовлетворяются из-за отсутствия четкого определения объема ответственности.

16. В ходе изучения мер, принятых на международном уровне в связи с положением в ряде стран, представитель отметил, что возложение на то или иное конкретное учреждение основной ответственности за перемещенных внутри страны лиц, как это имело место в Таджикистане и бывшей Югославии, способствует уделению большего внимания их потребностям<sup>ab</sup>. В случаях, как, например, в Бурунди, Либерии, и Руанде, где сфера ответственности за перемещенных внутри страны лиц не была определена, удовлетворение их потребностей в защите и помощи обеспечивалось на менее адекватном уровне. Соответственно, в каждой сложной чрезвычайной ситуации функции по оценке и наблюдению за обеспечением защиты перемещенных внутри страны лиц и оказанием им помощи, повышению информированности об их бедственном положении, мобилизации поддержки других учреждений в деле удовлетворения их потребностей и разработке стратегий достижения этой цели целесообразно возлагать на одно оперативное подразделение. Такие функции могло бы выполнять головное учреждение или – в тех ситуациях, когда такое учреждение не назначено, – соответствующее оперативное учреждение на месте. Задача оказания данному учреждению поддержки со стороны других учреждений должна возлагаться на Координатора-резидента, а в его отсутствие координационную функцию могло бы взять на себя учреждение, несущее основную ответственность за перемещенных внутри страны лиц.

17. Постоянное наблюдение за положением в области прав человека имеет важнейшее значение для решения проблем защиты перемещенных внутри страны лиц, а также для создания условий, поощряющих их возвращение и реинтеграцию. Для обеспечения решения проблем в области защиты и помощи в рамках согласованных ответных мер Управлению Верховного комиссара по правам человека следует предложить обеспечить правозащитное присутствие на местах в тех случаях, когда такое присутствие еще не обеспечено.

18. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека заявил о готовности содействовать осуществлению усилий, направленных на обеспечение защиты на местах перемещенных внутри страны лиц, и с этой целью изложил программу действий, в которой подчеркивается важное значение обеспечения правозащитного присутствия в странах, в которых возникла кризисная обстановка, связанная с перемещением населения<sup>c</sup>. Такое правозащитное присутствие может обеспечиваться либо в виде миссии наблюдения на местах, либо через посредство программы Верховного комиссара по обеспечению консультативных услуг и технической помощи в целях содействия защите прав человека. Обе формы правозащитного присутствия на местах могут внести важный вклад в удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите. Исходя из накопленного в последнее время опыта, представляется очевидным, что потенциал правозащитных миссий наблюдения на местах необходимо усилить, а их функции по обеспечению защиты перемещенных внутри страны лиц расширить с целью охвата не только

вопросов возвращения и реинтеграции, но также вопросов защиты в ходе перемещения, в частности в условиях лагерей. Кроме того, Комиссия на своей пятьдесят второй сессии (резолюция 1996/52) призвала Верховного комиссара в сотрудничестве с правительствами, международными организациями и представителем разрабатывать проекты, конкретно направленные на поощрение прав перемещенных внутри страны лиц, в рамках программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества. Управлению Верховного комиссара необходимо расширить масштабы деятельности обоих механизмов с целью охвата более значительного числа ситуаций, связанных с внутренним перемещением населения. Поскольку для этого потребуются дополнительные ресурсы, то необходимо укрепить потенциал механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека, с тем чтобы они могли играть более активную роль в обеспечении решения проблем защиты перемещенных внутри страны лиц на местном уровне.

19. Если правозащитные механизмы на местах отсутствуют, то забота о том, чтобы проблемы защиты прав человека были известны и решались, ложится на другие структуры. МККК и УВКБ традиционно выполняют функции защиты в соответствии со своими мандатами, однако они не могут присутствовать при всех ситуациях, и даже в тех случаях, когда они присутствуют, потребности в плане защиты зачастую бывают настолько значительными, что удовлетворить их без посторонней помощи эти два учреждения не могут. Учреждения, занимающиеся вопросами чрезвычайной помощи и развития, также должны уделять внимание потребностям перемещенных внутри страны лиц в плане защиты. Хотя их мандат и опыт могут не позволить им заниматься непосредственно защитой физической безопасности и прав человека, они тем не менее могут внести важный вклад в дело защиты, особенно путем включения элемента защиты в структуру своих программ и выполнения функций защитников, привлекая внимание как властей, так и международного сообщества к потребностям перемещенных внутри страны лиц.

20. Для того чтобы ответные меры международного сообщества в связи с ситуациями перемещения внутреннего переселения были эффективными и осуществлялись коллективно, комплексно и последовательно, необходимо, чтобы проблемами перемещенных внутри страны лиц занималась более вышестоящая структура на уровне штаб-квартиры. В мае 1997 года в рамках проводившегося в соответствии с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1995 года анализа потенциала системы Организации Объединенных Наций в плане оказания гуманитарной помощи Межучрежденческий постоянный комитет рекомендовал, чтобы роль Координатора чрезвычайной помощи в отношении перемещенных внутри страны лиц включала ряд функций: информационно-пропагандистскую работу по вопросам помощи и защиты, мобилизацию ресурсов и выявление пробелов в международных ответных мерах, распределение обязанностей между учреждениями, в том числе в отношении организации жизни лагерей, информационное обеспечение и поддержку полевых операций, включая переговоры с целью получения разрешения на оказание гуманитарной помощи. На состоявшемся в сентябре 1997 года межучрежденческом совещании в связи с компонентом информационного обеспечения было особо отмечено, что он включает содействие, по согласованию с внешними учреждениями, созданию базы данных с информацией о перемещенных внутри стран лицах в масштабах всего мира. Эта инициатива в области информации особенно своевременна, поскольку в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций нет подразделения, которое занималось бы систематическим сбором и получением информации о таких лицах. Необходимая информация о различных аспектах внутреннего перемещения должна включать, как ранее рекомендовал представитель, сведения о возможных ситуациях и усилиях по их предотвращению, причинах и проявлениях известных ситуаций, о доступности базовых услуг для перемещенных лиц, их проблемах в плане защиты, о способности и готовности правительств удовлетворить их потребности и ответных мерах международного сообщества (E/CN.4/1995/50, пункты 98-99). Кроме того, особое внимание следует уделять женской проблематике, включая количество семей, возглавляемых женщинами,

число незамужних одиноких женщин и девочек школьного возраста и их особые потребности. Было бы полезно наладить выпуск периодических докладов о положении дел на основе этой информации, с тем чтобы международное сообщество не игнорировало положение перемещенных внутри страны лиц и не забывало об их проблемах.

21. Представитель планирует совместно с Координатором чрезвычайной помощи добиваться того, чтобы в деятельности международного сообщества проблемы перемещенных внутри страны лиц занимали более заметное место. В меморандуме о взаимопонимании 1996 года представитель и Координатор чрезвычайной помощи, помимо общей приверженности делу разработки системы обмена информацией по перемещенным внутри страны лицам, предусматривают выработку совместных стратегий, направленных на удовлетворение потребностей этих лиц в плане защиты и помощи. В частности, они предусматривают возможность посещения представителем конкретных стран по просьбе Координатора чрезвычайной помощи, с тем чтобы способствовать привлечению внимания к различным ситуациям. Представитель и Координатор чрезвычайной помощи также договорились о совместной организации брифингов для ознакомления делегатов, прибывающих в Организацию Объединенных Наций, с важными вопросами, касающимися внутреннего перемещения населения.

22. Представитель будет также во взаимодействии с Координатором чрезвычайной помощи добиваться, чтобы Инициатива по подготовке кадров для деятельности в сложных чрезвычайных ситуациях содержала либо в рамках своей общей программы, либо в форме специального комплекса подготовку по проблемам перемещенных внутри страны лиц, которая охватывала бы ознакомление с правовыми нормами, касающимися защиты этих лиц и оказания им помощи, и со стратегиями по оценке их потребностей и представления информации о них.

23. На сентябрьском заседании 1997 года Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета признала необходимость уделения большего внимания проблемам перемещенных внутри страны лиц в межучрежденческом процессе в целом. С этой целью межучрежденческий форум по перемещенным внутри страны лицам был возрожден в другой форме с заменой Межучрежденческой целевой группы по перемещенным внутри страны лицам Рабочей группой Межучрежденческого постоянного комитета.

24. Участие представителя в работе Межучрежденческого постоянного комитета и его Рабочей группы в качестве постоянного члена должно позволить обеспечить обсуждение на этих форумах вопросов перемещенных внутри страны лиц. На своем сентябрьском совещании в 1997 году Постоянный комитет постановил передать представителю постоянное приглашение участвовать в работе его заседаний и заседаний его вспомогательных органов. В соответствии с ранее действовавшей процедурой представитель мог приглашаться на заседания Постоянного комитета в особых случаях, когда на повестке дня стояли вопросы, относящиеся к его мандату. Однако тот факт, что проблема внутреннего перемещения населения почти неизбежно является частью любой сложной гуманитарной ситуации, которой занимается Постоянный комитет, вызывает необходимость более регулярного участия представителя в работе этого форума.

25. Участие представителя в работе заседаний Межучрежденческого постоянного комитета и его вспомогательных органов должно также способствовать привлечению внимания к проблеме защиты и оказания помощи и содействовать внедрению более комплексного подхода к этим вопросам. На сегодняшний день эти заседания были сосредоточены преимущественно на вопросе помощи. Вопросы обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи, как подтверждается в Программе реформ Генерального секретаря, должны быть равными по значимости. Обнадеживающим шагом в этом направлении было принятое Постоянным комитетом в 1997 году решение о регулярном участии Верховного комиссара Организации Объединенных Наций

по правам человека в работе этих совещаний. В то же время в деле усиления защиты все члены Постоянного комитета должны играть свою роль.

26. Более успешной интеграции проблем перемещенных внутри страны лиц в межучрежденческие рамки будет способствовать усиление руководящей роли Координатора чрезвычайной помощи. Межучрежденческому постоянному комитету также необходимо будет играть более активную роль в нескольких направлениях: в оценке степени удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц системой Организации Объединенных Наций в целом и в конкретных ситуациях; поощрении других учреждений Организации Объединенных Наций к эффективному выполнению вспомогательных функций в гуманитарной работе; стимулировании политических усилий в направлении урегулирования кризисов, порождающих гуманитарные чрезвычайные ситуации; привлечении внимания к тем ситуациям, которым уделяется недостаточно внимания. Представитель, со своей стороны, сохраняет приверженность тесному взаимодействию с Координатором чрезвычайной помощи и Постоянным комитетом, выполняющими руководящую роль, необходимую для того, чтобы реформирование системы Организации Объединенных Наций способствовало повышению эффективности международных мер в решении проблемы внутреннего перемещения населения. С этой целью он также стремится сотрудничать и обеспечивать взаимодополняемость действий с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и тематическими представителями и специальными докладчиками, в частности с недавно назначенным представителем Генерального секретаря по вопросу воздействия конфликтов на детей.

27. Вместе с тем рамки взаимодействия не должны ограничиваться системой Организации Объединенных Наций и ее международными партнерами по оказанию гуманитарной помощи, а должны также включать региональные и неправительственные организации. За истекшие несколько лет роль всех этих групп в отношении перемещенных внутри страны лиц расширилась. Подробные сведения о региональных инициативах в интересах внутренних переселенцев в Северной и Южной Америке, Африке и Европе приводятся в предыдущих докладах представителя. В своем докладе Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии (A/51/483, пункты 7-8) он уделил особое внимание Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах, состоявшейся в Женеве 30-31 мая 1996 года. Однако сейчас,

спустя больше года после Конференции, стало очевидным, что на этапе последующей деятельности необходимы дополнительные финансовые средства для ускорения темпов осуществления принятой на ней Программы действий (A/51/341 и Corr.1, приложение, добавление).

28. Важная роль местных и международных неправительственных организаций также ранее подробно освещалась представителем (см., в частности, документ E/CN.4/1995/50, пункты 228-242). Необходимо уделить особое внимание усилиям неправительственных организаций по сбору статистических данных о перемещенных внутри стран лицах во всем мире. Так, например, Комитет США по делам беженцев расширил сферу охвата своего обзора "World Refugee Survey", включив в него оценку условий, в которых находятся такие лица. Другой заслуживающей внимания инициативой является проведение Норвежским советом по делам беженцев глобального обзора по перемещенным внутри страны лицам. Материалы обзора, который планируется выпускать ежегодно начиная с весны 1998 года, будут включать анализ ситуаций во всех странах, где перемещенные лица пользуются международной защитой или получают международную помощь или нуждаются в них, а также обзор более широких региональных и глобальных тенденций. Кроме того, в рамках этого проекта два раза в год будет выпускаться бюллетень. Поскольку этот проект является важным дополнением к обзору, будет работать абонентский пункт во Всемирной информационной сети, обеспечивающий доступ в диалоговом режиме к информации и документам по проблеме внутреннего перемещения населения. Этими способами указанный обзор должен внести ценный вклад в сбор и систематизацию информации по перемещенным внутри страны лицам, а также в анализ степени удовлетворения их потребностей и освещение этого вопроса.

#### IV. ПОСЕЩЕНИЯ СТРАН

29. Если говорить о необходимости реального совершенствования нормативных и организационных рамок, то посещение представителем различных стран является одним из наиболее важных элементов его мандата. Оно позволяет представителю сосредоточить внимание на конкретных кризисных ситуациях с внутренним перемещением населения и на основе ориентированного на решение проблемы диалога с правительством соответствующей страны и во взаимодействии с работающими на ее территории международными учреждениями и неправительственными организациями рекомендовать меры по исправлению положения, которые должны будут осуществить национальные власти в сотрудничестве с международным сообществом. Посещение стран также способствует достижению более общих целей содействия пониманию проблемы внутреннего перемещения населения в ее различных аспектах, таких, как особое воздействие на женщин и детей, а также выработке глобальных и региональных стратегий ее разрешения.

30. Со времени своего назначения представитель посетил Бурунди, бывшую Югославию, Колумбию, Мозамбик, Перу, Российскую Федерацию, Руанду, Сальвадор, Сомали, Судан, Таджикистан и Шри-Ланку и изложил свои выводы и рекомендации в докладах Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблее. Учитывая, что более 30 стран мира сталкиваются с серьезными проблемами внутреннего перемещения населения, достаточно очевидна необходимость посещения новых стран и организации повторных посещений.

31. При проведении той или иной миссии представитель, как и другие представители и докладчики правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, действует с учетом приглашения национальных властей соответствующей страны. В силу этого он не смог посетить страны, правительства которых воздерживаются от принятия международной помощи в решении проблемы внутреннего перемещения населения, хотя зачастую именно в этих странах данная проблема стоит особенно остро. Любопытно, что правительства стран, к положению которых он благодаря своим посещениям смог привлечь внимание, более охотно признают наличие проблемы

внутреннего перемещения населения в своей стране и, следовательно, необходимость ее решения. Так и в настоящем докладе конкретные страны упоминаются именно потому, что представитель смог их посетить, а не потому, что ситуации в этих странах требуют более пристального внимания со стороны международного сообщества, чем в странах, с положением в которых представитель пока не смог ознакомиться лично. Даже в тех странах, в которых представителю удалось провести миссию, необходимо постоянное наблюдение, для того чтобы конструктивный подход, проявленный правительством в виде приглашения представителя, вылился в принятие мер по исправлению положения. Последующие усилия приобретают еще большее значение, поскольку в ряде государств, которые посетил представитель, положение с внутренним перемещением населения требует постоянного внимания.

32. Одним из важных способов наблюдения за положением дел является использование международных правозащитных органов, работающих в той или иной стране. Так, например, полевая миссия Организации Объединенных Наций по правам человека в Бурунди привлекла внимание к проблеме перемещенного внутри страны населения и способствовала повышению осведомленности международной общественности о насильственном "переселении" представителей хуту. Это может сыграть не менее важную роль и в обеспечении возвращения пострадавших в условиях безопасности и сохранения достоинства. Однако для этого потребуется более широкое международное присутствие. Аналогичная ситуация возникает в Колумбии, в которой сегодня, по имеющимся сведениям, насчитывается приблизительно 1 млн. перемещенных лиц. Необходимость более широкого участия международного сообщества, как подчеркнул представитель после посещения этой страны в июне 1994 года, сегодня еще более настоятельна как с точки зрения превентивных действий, так и с точки зрения исправления положения (E/CN.4/1995/50/Add.1 и Add.1/Corr.1). Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека недавно учредил периферийное отделение, которое до настоящего времени направляло свои усилия на укрепление базы для защиты прав человека на национальном и местном уровнях, однако могло бы, кроме этого, играть полезную роль в наблюдении за положением перемещенных внутри страны лиц и содействии созданию условий для их добровольного возвращения. На данном же этапе более активное участие гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, в частности УВКБ, ПРООН и ЮНИСЕФ, в решении проблем перемещенных внутри страны лиц могло бы существенно способствовать успешному удовлетворению их разнообразных потребностей.

33. Обеспечение более широкого международного присутствия, особенно в форме полевой миссии по правам человека, также предусматривалось рекомендацией представителя в отношении Таджикистана, представленной по итогам его поездки, состоявшейся в 1996 году (A/51/483/Add.1, приложение). После этого Верховный комиссар направил миссию по оценке потребностей, связанных с осуществлением прав человека, и в настоящее время в сотрудничестве с правительством осуществляет разработку планов, направленных на решение проблем, касающихся прав человека, в частности тех из них, которые непосредственно затрагивают перемещенных лиц.

34. Представитель надеется, что не только будет расширено международное присутствие в области прав человека в Бурунди, Колумбии и Таджикистане, а также в других странах, которые сталкиваются с проблемами внутреннего перемещения населения, но в его рамках особое внимание будет конкретно уделено бедственному положению, в котором находятся перемещенные внутри страны лица. Обнадеживающим событием в этом отношении стало создание Верховным комиссаром в Абхазии, Грузия, миссии по контролю за соблюдением прав человека, мандат которой конкретно предусматривает содействие обеспечению условий для возвращения примерно 275 000 человек, которые были перемещены из этого региона в другие части страны. Хотя надежды на то, что недавно возобновившиеся мирные переговоры между двумя воюющими

сторонами приведут к заключению соглашения о возвращении перемещенных лиц, по-прежнему не сбываются, внимание, уделяемое Верховным комиссаром конкретным потребностям перемещенных внутри страны лиц обнадеживает.

35. Поскольку основную ответственность за решение проблемы тяжелого положения перемещенных внутри страны лиц несут правительства, укрепление национальных институтов также является одним из важнейших элементов усилий, направленных на улучшение существующего положения и предотвращение возникновения в будущем проблем, связанных с перемещением населения внутри страны. Например, в Перу за период, прошедший после посещения этой страны представителем в 1995 году, правительство, по имеющимся сообщениям, приняло ряд конкретных мер по улучшению положения перемещенных внутри страны лиц. Эти меры включают в себя назначение Омбудсмана для расследования отдельных заявлений о нарушении прав человека. В ходе своей встречи с представителем в Вашингтоне, О.К., состоявшейся в начале 1997 года, Омбудсмен сообщил, что было принято законодательство и начато проведение национальной кампании по выдаче документов перемещенным внутри страны лицам. Что касается процесса возвращения, то, по имеющимся сведениям, программа поддержки расселения получила дополнительные финансовые средства, которые позволили ей проводить деятельность на большей территории страны, как к этому настоятельно призывал представитель после своего посещения (E/CN.4/1996/52/Add.1, пункты 104-106). В то же время по-прежнему необходимо, чтобы программа расширила свою деятельность, не только осуществляя поддержку возвращения, но и содействуя реинтеграции. Таким образом, хотя правительство предприняло ряд важных шагов, направленных на удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц, необходимо расширить масштабы таких усилий и обеспечить эффективное и безотлагательное осуществление мер, согласованных во время визита представителя.

36. Эффективность деятельности национальных институтов, пусть и хорошо развитых, ограничивается в результате широкомасштабных и продолжающихся вооруженных конфликтов. В Шри-Ланке, несмотря на готовность правительства оказать помощь перемещенным внутри страны лицам, возобновление широкомасштабных боевых действий на севере страны, происшедшее после посещения представителя в 1993 году, часто перечеркивает эти усилия. Как сообщил Комитет США по вопросам беженцев, до половины от общего числа перемещенных лиц не получают государственную помощь, и даже для тех из них, кто такую помощь получает, медикаменты часто поступают не вовремя или в недостаточном количестве. Более широкое участие со стороны международных гуманитарных организаций могло бы помочь в восполнении этого пробела и в укреплении национальных усилий, направленных на улучшение тяжелого положения перемещенных лиц.

37. Особую ценность повторное посещение может иметь в тех странах, в отношении которых нет достаточной информации о степени выполнения рекомендаций представителя. Например, наиболее многочисленные в мире группы перемещенного внутри страны населения существуют в Судане, который представитель посетил в 1992 году. Необходимо продолжать уделять повышенное внимание важным потребностям перемещенных внутри страны лиц в плане защиты и помощи, а также проблемам, возникающим в связи с их удовлетворением.

38. Было бы полезно, если бы в странах, которые посещает представитель, гуманитарные и правозащитные учреждения Организации Объединенных Наций, представленные на местах, оказывали помощь в контроле за степенью осуществления вынесенных рекомендаций. В мае 1997 года Межучрежденческий постоянный комитет рекомендовал координаторам-резидентам регулярно представлять Координатору чрезвычайной помощи и представителю доклады о положении перемещенных внутри страны лиц. Это требование в отношении докладов может выполнять

полезную функцию по контролю за осуществлением рекомендаций в странах, которые уже посетил представитель, а также стать средством привлечения внимания к тем проблемам, решением которых должны заниматься учреждения Организации Объединенных Наций и представитель. Следует напомнить, что в меморандуме о взаимопонимании 1996 года, подписанном представителем и Координатором чрезвычайной помощи предусмотрено сотрудничество в области контроля за ситуациями, связанными с внутренним перемещением населения, а также в области проведения последующей деятельности по итогам посещений представителя.

39. Кроме того, возможности контроля за ситуациями, связанными с внутренним перемещением населения, существуют и на региональном уровне. Например, Организация американских государств назначила докладчика по вопросам перемещенных внутри страны лиц, который может внести ценный вклад в оценку степени принятия странами региона мер по защите таких лиц и оказанию им помощи. Участники Постоянного консультативного совещания по вопросу внутреннего перемещения на американском континенте организовали две свои собственные миссии – в Колумбию и Гватемалу, причем миссия в Колумбию была проведена после поездки туда представителя. В других районах другие региональные органы, например Комиссия двадцати Организации африканского единства по вопросам беженцев, также могли бы проводить деятельность, способствующую последующим мерам по осуществлению решений.

40. Неправительственные организации также могут внести значительный вклад в процесс последующих мер путем проведения на регулярной основе оценки потребностей перемещенных внутри страны лиц. Как отмечалось выше, ожидается, что запланированный ежегодный глобальный обзор положения перемещенных внутри стран лиц будет особенно полезным средством контроля совместно с местными неправительственными организациями за проблемами, касающимися внутреннего перемещения населения во всем мире. Страновые миссии, проводимые другими неправительственными организациями, такими, как Комитет США по вопросам беженцев или организация "Хьюман райтс уотч", уделяют все большее внимание бедственному положению перемещенных лиц и являются, таким образом, еще одним ценным источником информации о последующей деятельности.

41. Что касается стран, с положением в которых представитель еще не смог лично ознакомиться, следует напомнить, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/195 от 22 декабря 1995 года призвала все правительства и впредь содействовать

деятельности представителя и просила их серьезно рассмотреть вопрос о направлении представителю приглашения посетить их страны, с тем чтобы он мог полнее изучить и проанализировать соответствующие вопросы.

#### v. ПРЕДСТОЯЩИЕ ЗАДАЧИ

42. Международная осведомленность о глобальном кризисе внутреннего перемещения населения после назначения представителя в 1992 году значительно возросла. В своих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблее представитель сообщал информацию о масштабах внутреннего перемещения населения во всем мире, указывал конкретные потребности перемещенных внутри страны лиц, связанные с защитой и оказанием помощи, выделяя, в частности, конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины и дети, давал оценку степени удовлетворения этих потребностей в существующих нормативных и организационных рамках и подробно характеризовал положение различных стран, с которыми он во время своих посещений лично знакомился. Это углубленное понимание проблемы внутреннего перемещения и существующих международных нормативных и организационных рамок, в которых она решается, в значительной степени расширило перспективы эффективной ответной деятельности по удовлетворению потребностей перемещенных внутри стран лиц.

43. Надлежащие нормативные рамки для обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи разрабатываются посредством подготовки свода руководящих принципов. Затем будет необходимо обеспечить, чтобы эти принципы пользовались поддержкой и воплощались в конкретную деятельность правительств, международных организаций, неправительственных организаций и самих перемещенных внутри страны лиц. Это потребует широкого распространения этих принципов среди всех участвующих сторон, которые могут внести важный вклад в их осуществление, а также подготовки международных и национальных сотрудников по вопросам норм, касающихся перемещенных внутри страны лиц.

44. Что касается организационных рамок, то программа реформ Генерального секретаря, конкретно предусматривающая удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц, которые связаны с их защитой и оказанием им помощи, должна способствовать уделению более пристального внимания ситуациям, связанным с внутренним перемещением населения. Во многих случаях для этого может потребоваться, чтобы основная ответственность за оказание помощи перемещенным внутри страны лицам возлагалась на то или иное конкретное оперативное подразделение в рамках каждой сложной чрезвычайной ситуации. Интеграция в деятельность Межучрежденческого постоянного комитета международных усилий по оказанию помощи перемещенным внутри страны лицам должна способствовать значительному повышению эффективности многостороннего подхода к решению проблем внутреннего перемещения в каждой кризисной ситуации.

45. Поскольку основной результат программа реформы должна принести на местах, следует поощрять оперативные учреждения укреплять отношения сотрудничества в том, что касается перемещенных лиц, и поддерживать учреждения, на которые возложена основная ответственность. Оценка того, в какой степени международная, региональная и национальная деятельность способствует разрешению конкретных кризисов, связанных с внутренним перемещением, будет иметь важное значение для принятия эффективных мер по конкретным ситуациям и дальнейшего развития стратегий на региональном и глобальном уровнях. Для этого необходимо, чтобы, помимо общей агитации за повышение эффективности мер в ответ на глобальный кризис внутреннего перемещения населения, большее значение приобрел конкретно страновой подход в отличие от

ситуации на начальном этапе, который в значительной степени был ориентирован на общее изучение этой проблемы.

46. Представитель при поддержке со стороны Организации Объединенных Наций, правительств и фондов, по просьбе Генерального секретаря, осуществил крупный исследовательский проект, касающийся различных аспектов проблемы внутреннего перемещения и связанной с нею деятельности, с тем чтобы способствовать повышению эффективности международных ответных мер. Результаты этого исследования, сопровождаемые вступительным словом Генерального секретаря, в предстоящие месяцы будут опубликованы в двух томах. Первый из них, озаглавленный "Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement"<sup>a</sup> содержит глобальный и региональный обзор проблемы внутреннего перемещения, анализ юридических рамок ее решения; подробную информацию о межправительственных усилиях на международном и региональном уровнях, а также о деятельности неправительственных организаций и предлагает стратегии, призванные обеспечить повышение эффективности ответной деятельности на глобальном, региональном, субрегиональном, национальном и местном уровнях в ходе различных этапов перемещения населения и охватывающие профилактическую деятельность, защиту и оказание помощи в конкретных ситуациях, а также содействие выработке долгосрочных решений. Во втором томе, содержащем десять тематических исследований, посвященных Бурунди, Руанде, Либерии, Судану, Кавказу, бывшей Югославии, Шри-Ланке, Таджикистану, Колумбии и Перу, подробно рассматриваются причины и отличительные особенности внутреннего перемещения в некоторых из стран, в которых эта проблема стоит наиболее остро, дается оценка того, в какой степени в этих ситуациях удовлетворяются потребности пострадавшего населения, и рекомендуются меры, которые должны быть приняты с этой целью. Указанное исследование призвано не только углубить понимание проблемы внутреннего перемещения, но также – благодаря осуществлению конкретных стратегий – способствовать обеспечению более комплексной и эффективной ответной деятельности по удовлетворению потребностей перемещенных лиц. Для этого, и в частности в свете нынешнего процесса реформы Организации Объединенных Наций, представитель уже проинформировал участвующие стороны в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее о многих выводах и рекомендациях, содержащихся в этом исследовании.

47. Содержащиеся в исследовании выводы будут резюмированы в докладе представителя Комиссии по правам человека на ее пятьдесят четвертой сессии. В соответствии с основной целью исследования и мандата, предусматривающего повышение осведомленности о проблеме внутреннего перемещения и обеспечения в связи с ней более эффективной ответной деятельности, необходимо будет также обеспечить более широкое информирование о выводах исследования. Представитель по просьбе Генерального секретаря подготовил более краткий и упрощенный вариант исследования, который будет проиллюстрирован фотографиями перемещенных внутри стран лиц из различных частей мира. Это должно способствовать не только лучшему пониманию бедственного положения перемещенных внутри страны лиц в целом, но также признанию того, что эта проблема оказывает трагическое воздействие на жизнь миллионов людей во всем мире.

48. Главная предстоящая задача заключается в обеспечении того, чтобы расширение нормативных и организационных рамок защиты перемещенных внутри страны лиц и оказание им помощи привели к повышению эффективности ответной деятельности, направленной на облегчение положения людей, которые были вынуждены покинуть свои дома. Для обеспечения того, чтобы повышение эффективности международной деятельности, связанной с проблемой перемещения населения, на правовом и политическом уровне приводило к улучшению деятельности на местах, необходимо уделять более пристальное внимание конкретным ситуациям, связанным с внутренним перемещением. При этом будет сохраняться потребность в поощрении руководящих принципов, работа над которыми в настоящее время завершается, а также в разработке предусматривающих большую степень сотрудничества организационных механизмов на политическом и на местном

уровнях в целях содействия их осуществлению. Действительно, контроль за ситуациями, связанными с внутренним перемещением, и проведение информационно-пропагандистской деятельности от имени перемещенных лиц неизменно будут требовать повышенного внимания, опыта и участия со стороны всех соответствующих учреждений.

#### Примечания

<sup>a</sup> Критерии деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в отношении перемещенных внутри страны лиц определены во внутреннем меморандуме № 33/93 и меморандуме для отделений на местах № 33/93, выпущенных УВКБ 28 апреля 1993 года. См. UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Geneva: UNHCR, September 1994), annex I. Между тем Международный комитет Красного Креста ограничивает свое участие в ситуациях, связанных с вооруженными конфликтами.

<sup>b</sup> Deng, Francis M. and Roberta Cohen, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement. Washington, D.C.: Brookings Institution (forthcoming).

<sup>c</sup> Конкретные предложения относительно создания рамок для постоянной защиты на местах прав человека перемещенных лиц и беженцев разработаны в докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Генеральной Ассамблее (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 36 (A/50/36), пункты 86-87).

-----