



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/53
11 February 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 9 d) предварительной повестки дня

ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ И ПООЩРЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД,
ВКЛЮЧАЯ ВОПРОС О ПРОГРАММЕ И МЕТОДАХ РАБОТЫ КОМИССИИ

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, МАССОВЫЙ ИСХОД И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Лица, перемещенные внутри страны

Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представленный
в соответствии с резолюцией 1997/39 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	2
I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ	4 - 25	3
А. Право не подвергаться произвольному перемещению	9 - 14	4
В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны	15 - 25	6
II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ	26 - 50	8
III. ИЗУЧЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ УСЛОВИЙ ПО СТРАНАМ	51 - 64	19
IV. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПО МАНДАТУ	65 - 72	24
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73 - 77	28

Введение

1. После 1992 года, когда Комиссия по правам человека приступила к рассмотрению вопроса о внутреннем перемещении, в результате чего в том же году был назначен представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, международное сообщество добилось значительных результатов в урегулировании этого глобального кризиса. Тем не менее проблема внутреннего перемещения по-прежнему является одной из наиболее важных и насущных проблем, которые стоят перед международным сообществом. Отчасти это объясняется масштабностью этой проблемы, которая в настоящее время затрагивает по крайней мере 25 млн. человек, а также значительным размером их потребностей в защите и помощи. Дополнительные трудности с точки зрения международных усилий по удовлетворению этих потребностей возникают из-за того, что перемещенные внутри страны лица не пересекают границ и, кроме того, чаще всего оказываются в ситуациях, усугубляемых вооруженным конфликтом. К тому же как один из наиболее явных признаков серьезного кризиса общества внутреннее перемещение зачастую лишь предшествует ситуациям, имеющим значительно более широкие международные последствия, включая не только массовый исход беженцев, но также политическую и экономическую дестабилизацию целых стран, а иногда и целых регионов. Поэтому решение проблемы внутреннего перемещения крайне важно как с точки зрения регионального и международного мира и безопасности, так и для удовлетворения потребностей затрагиваемых ею людей в гуманитарной помощи и защите прав человека.

2. В качестве первого шага для решения этой проблемы в 1992 году по просьбе Комиссии по правам человека Генеральный секретарь назначил представителя по вопросу о перемещенных внутри страны лицах. С момента своего назначения представитель выполняет функции катализатора, способствуя расширению понимания трудного положения, в котором находятся перемещенные внутри страны лица, и мобилизации усилий по его облегчению. В рамках своего мандата представитель действует в трех основных направлениях: а) развитие соответствующих нормативных рамок для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи; б) стимулирование действенных институциональных механизмов для практического осуществления этих прав; и в) концентрация внимания на конкретных ситуациях, связанных с внутренним перемещением, в целях обеспечения их эффективного урегулирования.

3. В настоящем докладе отражены результаты работы, достигнутые за последние несколько лет в каждой из этих трех областей деятельности, и излагаются основные проблемы, с которыми придется столкнуться в будущем. В целом можно отметить, что прогресс был достигнут, особенно в первых двух областях, связанных с развитием усовершенствованных нормативных и институциональных рамок для решения проблем внутреннего перемещения. Основная трудность, с которой приходится сталкиваться сегодня, в значительной степени носит оперативный характер и связана с контролем и практической реализацией на местах достижений в нормативной и институциональной областях.

I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ

4. Участвуя в обеспечении защиты перемещенных внутри страны лиц и оказании им помощи, межправительственные и неправительственные организации должны учитывать в своей деятельности множество нормативных положений, касающихся прав человека и гуманитарного права, и, по аналогии, нормативных положений о беженцах. Однако отдельного документа по вопросу о внутреннем перемещении, которым они могли бы руководствоваться, не существует. Поэтому нормативные рамки, непосредственно учитывающие потребности перемещенных внутри страны лиц, являются одним из важнейших элементов для повышения эффективности мероприятий по их защите и оказанию помощи.

5. На протяжении последних трех лет предпринимаются значительные усилия для разработки соответствующих нормативных рамок для защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи. В сотрудничестве с группой международных экспертов по правовым вопросам представитель подготовил два исследования с анализом существующих правовых норм, связанных с внутренним перемещением, и на основе этих исследований разработал комплекс руководящих принципов, позволяющих на всеобъемлющей основе учитывать потребности лиц, перемещенных внутри страны. В предыдущих докладах представителя Комиссии более подробно исследуются результаты аналитической подборки правовых норм, связанных с перемещением лиц внутри страны, которые были представлены Комиссии на ее пятьдесят второй сессии (E/CN.4/1996/52/Add.2). Хотя настоящий доклад и основан на этих результатах, особое внимание в нем уделяется новым изменениям в правовых рамках, включая изучение вопроса о степени защиты от насильственного перемещения, обеспечиваемой в международном праве, и анализ работы по подготовке руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

6. В аналитической подборке правовых норм, связанных с перемещенными внутри страны лицами, рассматривались соответствующие положения международного права по вопросам прав человека, гуманитарного права и, по аналогии, нормативные положения о беженцах для того, чтобы выяснить, в достаточной ли степени они охватывают потребности перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи или же необходима выработка дополнительных стандартов. В аналитической подборке был сделан вывод о том, что, хотя существующие правовые положения и охватывают многие вопросы, актуальные для перемещенных внутри страны лиц, сохраняются некоторые значительные пробелы и "серые зоны", в результате чего законодательство не обеспечивает достаточной им защиты. Поэтому в аналитической подборке были сформулированы рекомендации по устранению этих пробелов и "серых зон" для создания более эффективной системы защиты и помощи.

7. В резолюции 1996/52 от 19 апреля 1996 года Комиссия просила Генерального секретаря опубликовать эту подборку и обеспечить ее широкое распространение. Эта просьба повторяется в резолюции 1997/39 от 11 апреля 1997 года, в которой Комиссия

призвала обеспечить быстрое опубликование подборки на всех рабочих языках Организации Объединенных Наций. В настоящее время Управление Верховного комиссара по правам человека завершает работу по опубликованию этой подборки на английском языке.

8. В резолюциях 1996/52 и 1997/39 Комиссия также призвала представителя разработать на основе этой подборки всеобъемлющие нормативные рамки для защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи. Для облегчения разработки всеобъемлющей системы защиты, которая охватывала бы превентивные аспекты, представитель в сотрудничестве с уже упоминавшейся группой экспертов по правовым вопросам подготовил совместное исследование с анализом вопроса о том, в какой степени международное право обеспечивает защиту от произвольного перемещения и гарантирует право не подвергаться произвольному перемещению (E/CN.4/1998/53/Add.1). На основе этих двух исследований представитель разработал комплекс руководящих принципов для всеобъемлющего учета потребностей лиц, перемещенных внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2).

А. Право не подвергаться произвольному перемещению

9. В совместном исследовании анализируется вопрос о том, в какой степени существующее международное право обеспечивает защиту от произвольного перемещения, и содержится вывод о том, что, несмотря на наличие многочисленных международных правовых стандартов, которые в случае их соблюдения ограничили бы масштабы произвольного перемещения, правовую основу для защиты от перемещения можно было бы значительно укрепить посредством разработки отдельного определения права не подвергаться произвольному перемещению.

10. Выделение такого права послужило бы цели подготовки четко сформулированного определения принципа, который в настоящее время в международном праве лишь подразумевается. Как показало это исследование, четко выраженное запрещение произвольного перемещения содержится в гуманитарном праве и в праве, связанном с коренными народами. Напротив, в нормах права, касающихся прав человека, это запрещение лишь подразумевается в некоторых положениях, в частности в положениях о свободе передвижения и выборе местожительства, праве на свободу от произвольного посягательства на неприкосновенность жилища и праве на жилье. Однако эти права не обеспечивают адекватного и всеобъемлющего охвата всех аспектов произвольного перемещения, поскольку в них не определены конкретные обстоятельства, в которых перемещение допустимо, и, кроме того, на них распространяются различные ограничения и исключения. Тем не менее в совокупности они действительно указывают на общее правило, согласно которому принудительное перемещение можно производить только в исключительных обстоятельствах и даже в этом случае оно не должно осуществляться на дискриминационной основе или произвольно.

11. Анализ международного права показывает, что существуют ограничения в отношении принципа допустимости принудительного перемещения. Оно может производиться только в особых обстоятельствах, предусмотренных соответствующими нормативными положениями, с должным учетом принципов необходимости и пропорциональности и должно длиться не дольше, чем это обусловлено потребностями данной ситуации. Кроме того, оно не должно осуществляться на дискриминационной основе. Перемещение, причиной которого являются геноцид, "этническая чистка", апартеид и иные систематически используемые формы дискриминации, пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или которое, как можно с достаточным основанием ожидать, приведет к такой практике, абсолютно запрещено и может повлечь за собой привлечение конкретного лица к уголовной ответственности в соответствии с международным правом. Если принудительное перемещение населения незаконно и является результатом государственной политики, будь то активного или пассивного характера, возникает вопрос о государственной ответственности.

12. Прежде чем осуществлять перемещение, власти, как предполагается, должны изучить все возможные альтернативные варианты во избежание принудительного перемещения или по крайней мере сведения его масштабов к минимуму. В случае переселения необходимо обеспечить надлежащее жилье и удовлетворительные санитарно-гигиенические условия и не должны разделяться семьи. Лица, подлежащие перемещению, должны иметь доступ к достаточной информации относительно своего перемещения, процедур компенсации и способов переселения, эффективных средств правовой защиты и, при необходимости, компенсации за потерю земли или другого имущества. Следует предпринимать усилия, с тем чтобы подлежащие перемещению лица дали на это добровольное согласие, основанное на полученной информации. При отсутствии таких гарантий перемещение считается произвольным и, следовательно, незаконным. Таким образом, в определении права не подвергаться произвольному перемещению следует конкретно указать недопустимые основания и условия для перемещения, а также минимальные процессуальные гарантии, которые должны соблюдаться в случае перемещения.

13. Разработка норм, касающихся предупреждения перемещения, должна послужить в качестве напоминания об обязанности не только контролирующих органов, но также международного сообщества, не создавать условия, вызывающие необходимость перемещения. Например, международные финансовые учреждения начали уделять более пристальное внимание проблеме перемещения, вызванного проектами развития, и принимают этот фактор во внимание при определении проектов, которым будет оказываться поддержка. В соответствии с руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны перемещение считается произвольным в том случае, когда оно вызвано крупномасштабными проектами развития, необходимость которых не обоснована жизненно важными общественными интересами. Для тех случаев, когда перемещения избежать невозможно, Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по отдельности сформулировали руководящие положения с указанием требований, включая участие сообщества, условия переселения и предоставление компенсации для обеспечения его осуществления в соответствии с международно-правовыми нормами 1 / .

14. Работа над определением права не подвергаться произвольному перемещению должна способствовать более глубокому осознанию необходимости защиты от незаконного перемещения, а также послужить основой для принятия мер по его предупреждению.

В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны

15. Исследование по вопросу о праве не подвергаться произвольному перемещению и аналитическая подборка правовых стандартов, применимых к перемещенным лицам, служат общей основой для разработки комплекса руководящих принципов по всеобъемлющему разрешению проблемы внутреннего перемещения на всех этапах, включая его предупреждение, обеспечение защиты и предоставление помощи во время перемещения, а также содействие принятию долгосрочных решений.

16. В резолюциях 1996/52 и 1997/39 Комиссия подчеркнула необходимость более эффективного применения существующих норм международного права, а также признала, что защита перемещенных внутри страны лиц усилится посредством определения, подтверждения и консолидации конкретных прав для целей их защиты.

17. Для достижения обеих целей представитель приступил к разработке комплекса руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, что означает первую попытку определить значение и характер защиты для перемещенных внутри страны лиц. В подготовленном в результате этого документе (Е/CN.4/1998/53/Add.2, приложение) сведены воедино многочисленные соответствующие нормы, которые в настоящее время в силу своей разобщенности и разбросанности не могут быть эффективными для обеспечения надлежащей защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи. В то же время в нем разъясняются выявленные "серые зоны" и пробелы в законодательстве.

18. Эти принципы были сформулированы в тесном сотрудничестве с группой экспертов по вопросам международного права и после консультации с представителями учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и неправительственных организаций в ходе целого ряда совещаний, проводившихся начиная с июня 1996 года. На заключительном совещании, организуемом правительством Австрии в январе 1998 года, примут участие эксперты по вопросам права из различных географических регионов, а также представители учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и неправительственных организаций, которые рассмотрят вышеупомянутые руководящие принципы и вопрос об их применимости, прежде чем они будут представлены Комиссии.

19. Во введении к руководящим принципам содержится пересмотренное определение перемещенных внутри страны лиц, сформулированное после пересмотра рабочего определения, предложенного в 1992 году 2/. В измененном определении исключены временные и количественные критерии (например, "в большом числе... внезапно или неожиданно"). В нем по-прежнему перечислены конкретные причины внутреннего

перемещения, однако это определение сформулировано таким образом, что их перечень не является исчерпывающим. В соответствии с пересмотренным определением перемещенными внутри страны лицами считаются "лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекли международно признанных государственных границ". Это – наиболее широкая и гибкая формулировка, используемая как на международном, так и на региональном уровне. В то же время разработка такого измененного определения представляет собой попытку найти золотую середину между слишком узким определением, которое может исключить некоторых людей, и излишне широким определением, которое может оказаться практически неприменимым.

20. Право на защиту от произвольного выселения из своего жилища или перемещения из места обычного проживания четко и подробно определено в руководящих принципах. В них перечисляются также подлежащие соблюдению гарантии в том случае, когда власти осуществляют перемещение, убедившись в том, что альтернативных возможностей не существует. В определении четко указано, что перемещение не должно производиться в нарушение прав на жизнь, уважение человеческого достоинства, свободу или безопасность затрагиваемых лиц. Наконец, в руководящих принципах подчеркивается, что на государство возлагается конкретное обязательство обеспечивать защиту от перемещения для коренных народов, меньшинств, крестьян, фермеров-скотоводов и других групп, которые непосредственно зависят от своих земель и связаны с ними.

21. При составлении руководящих принципов также была сделана попытка учесть особые потребности перемещенных внутри страны женщин и детей, а также потребности особенно уязвимых категорий людей, таких, как беременные женщины, матери с маленькими детьми, женщины, возглавляющие домашние хозяйства, и беспризорные несовершеннолетние. В принципах, касающихся документации, здравоохранения и образования, содержится ссылка на специфические потребности женщин и детей, а принцип гуманитарной помощи предусматривает необходимость особых усилий для обеспечения полного участия женщин в процессах планирования и распределения ресурсов, выделяемых на цели помощи. Что касается физической безопасности женщин и детей, то в руководящих принципах содержится четко сформулированное положение о защите от изнасилования, насилия по признаку пола, принуждения к проституции, современных форм рабства, таких, как продажа в замужество, сексуальная эксплуатация и принудительный детский труд, а также принудительный набор детской рабочей силы. В них также конкретно указывается, что право на невмешательство в семейную жизнь для перемещенных внутри страны лиц предусматривает, что во время перемещения членам семьи должно быть разрешено находиться вместе и что разъединенные по причине перемещения семьи должны быть как можно быстрее воссоединены, особенно если речь идет о детях.

22. Помимо своего юридического значения, со временем эти принципы должны способствовать созданию нравственного и политического климата, необходимого для повышения эффективности защиты лиц, перемещенных внутри страны. Как предполагается, они будут применяться как к правительствам, так и к негосударственным структурам. Широкое признание и распространение этих принципов позволило бы стимулировать их применение соответствующими сторонами на всех уровнях.

23. Руководящие принципы являются критерием для контроля за положением перемещенных внутри страны лиц и его количественной оценки. Подборка и анализ правовых норм, связанных с перемещенными внутри страны лицами, уже служат одним из ориентиров для наблюдения за обстоятельствами перемещения, оценки потребностей перемещенных лиц и степени их удовлетворения. В этой связи стоит отметить, что данная подборка используется Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в качестве основы для разработки справочного пособия для сотрудников на местах по международным правовым стандартам, касающимся защиты лиц, перемещенных внутри страны 3/.

24. Руководящие принципы призваны в еще большей степени облегчить эту работу и должны играть важную роль в деле поощрения и защиты прав перемещенных внутри страны лиц правительствами, другими компетентными органами, международными учреждениями, региональными организациями и неправительственными организациями. Руководящие принципы должны способствовать повышению информированности о потребностях перемещенных внутри страны лиц защите, а также служить ориентиром для разработки национального законодательства по вопросам внутреннего перемещения. Для всех сторон, имеющих отношение к перемещенным внутри страны лицам, они должны стать практическим руководством при осуществлении проводимых ими мероприятий.

25. Поскольку широкое распространение руководящих принципов среди правительств, межправительственных и неправительственных организаций и самих перемещенных внутри страны лиц способствовало бы решению проблемы удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны, представитель выражает надежду на то, что Комиссия обратится с призывом опубликовать и распространить их по аналогии с тем, как она содействовала опубликованию и распространению аналитической подборки.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

26. Как и в случае нормативных рамок для перемещенных внутри страны лиц, анализ существующих институциональных механизмов также позволил выявить серьезные пробелы. Наиболее очевидным из них является отсутствие какой-либо одной международной организации, несущей ответственность за перемещенных внутри страны лиц. Хотя, как представлялось, логичным шагом было бы возложить такую ответственность на одну из новых или существующих организаций, например УВКБ, в настоящее время это решение вряд ли окажется эффективным. Напротив, предпочтение по-прежнему отдается

межучрежденческому сотрудничеству. В самом деле, поскольку проблема внутреннего перемещения выходит за рамки возможностей какой-либо отдельной организации и охватывает различные аспекты прав человека, гуманитарной помощи и условий развития, продолжение сотрудничества, безусловно, является наиболее реалистичным институциональным подходом, который следует использовать на нынешнем этапе. Однако стоит отметить, что применение совместного подхода носит разовый характер и сдерживается проблемами координации действий и отсутствия достаточного внимания к защитным мерам. Как подчеркивал Генеральный секретарь в изданной в июле 1997 года Программе реформы, обеспечение защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказание им помощи остаются одним из тех гуманитарных вопросов, который не подпадает под существующие мандаты различных учреждений. Несмотря на то, что многие организации, как межправительственные, так и неправительственные, начинают активнее участвовать в урегулировании ситуаций, связанных с внутренним перемещением населения, по-прежнему имеются пробелы в институциональной системе, из-за чего принимаемые меры оказываются непоследовательными и неадекватными.

27. В соответствии с Программой реформы Генерального секретаря ответственность за обеспечение эффективной защиты перемещенных внутри страны лиц и оказание им помощи возлагается на Координатора чрезвычайной помощи (КЧП). Представитель будет тесно сотрудничать с КЧП в целях обеспечения принятия более оперативных и комплексных мер для урегулирования ситуаций, связанных с внутренним перемещением. Для этого были начаты конструктивные консультации между представителем и новым КЧП, призванные содействовать созданию требуемого механизма сотрудничества. Официальное признание этого сотрудничества посредством подписания меморандума о взаимопонимании, в котором были бы определены их соответствующие функции и области совместных действий, позволило бы наметить конкретные цели и послужило бы надежным ориентиром для последующей деятельности. Меморандум о взаимопонимании, подписанный в 1996 году между представителем и прежним КЧП, в котором были сформулированы совместные стратегии для обеспечения необходимого учета потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи, требует корректировки в свете последнего обзора деятельности системы Организации Объединенных Наций и программы реформ Генерального секретаря.

28. В рамках анализа потенциала системы Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи, проводившегося в соответствии с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1995 года, Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) рекомендовал возложить на КЧП следующие функции, касающиеся перемещенных внутри страны лиц: информационно-пропагандистская работа по вопросам помощи и защиты; мобилизация ресурсов и выявление пробелов в международных ответных мерах; распределение обязанностей между учреждениями, в том числе в отношении организации жизни в лагерях; информационное обеспечение; и поддержка полевых операций, включая переговоры в целях получения разрешения на оказание гуманитарной помощи.

29. В области информационного обеспечения Рабочая группа МПК (РГ МПК), которая была создана недавно вместо Целевой группы по перемещенным внутри страны лицам в качестве межучрежденческого форума по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, решила, что МПК следует наблюдать за работой по созданию базы данных, содержащей в себе всеобъемлющую информацию о перемещенных внутри страны лицах, посредством консультаций с внешними учреждениями. Представитель уже на протяжении длительного времени выступает за разработку такой информационной системы, поскольку в рамках системы Организации Объединенных Наций не существует какого-либо органа, который занимался бы систематическим сбором, получением и анализом информации по проблеме внутреннего перемещения. Хотя эта база данных будет управляться, по крайней мере на этапе создания опытного образца (планируется в первые шесть месяцев 1998 года), учреждением, не входящим в систему Организации Объединенных Наций, а именно Норвежским советом по делам беженцев, для эффективного функционирования этой базы данных решающее значение имеет ее поддержка со стороны учреждений Организации Объединенных Наций. Помимо финансовой поддержки, которая уже была предложена несколькими учреждениями, необходимо также сотрудничество в деле обмена информацией. Эта база данных должна служить центром, в который поступала бы вся информация о внутреннем перемещении населения как из штаб-квартиры, так и с мест. В частности, на находящихся внутри стран координаторов-резидентов следует возложить ответственность за регулярное представление МПК информации о ситуациях, связанных с внутренним перемещением; речь идет о методике за применение которой неоднократно выступал представитель и которая была недавно одобрена МПК.

30. Представитель предложил также, чтобы содержащаяся в этой базе данных информация включала: причины возникновения и особенности существующих ситуаций; степень доступа перемещенных лиц к основным услугам; вопросы их защиты; способность и готовность правительств удовлетворять их потребности в защите и помощи; и способы реагирования международного сообщества для улучшения их бедственного положения (см. E/CN.4/1995/50, пункты 98-99). Кроме того, информация должна охватывать сведения с разбивкой по полу, включая данные о числе и потребностях домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, одиноких женщин и девочек школьного возраста. На основе информации, собираемой для этой базы данных, могли бы издаваться периодические доклады об изменении положения, которые могли бы служить ценным средством для обеспечения того, чтобы конкретные ситуации, связанные с внутренним перемещением и требующие внимания международного сообщества, не игнорировались и не замалчивались.

31. Несмотря на обоснованность доводов в пользу совместного межучрежденческого подхода и недавние инициативы по его усовершенствованию, еще не устранены пробелы в существующей системе мандатов институциональных механизмов, в результате чего потребности перемещенных лиц в защите и помощи по-прежнему учитываются в недостаточной степени. Именно с этой целью на своем совещании в сентябре 1997 года МПК решил направить представителю постоянное приглашение, с тем чтобы он мог

принимать активное участие в работе его совещаний и совещаний его вспомогательных органов. В соответствии с ранее действовавшей процедурой представитель мог быть приглашен на отдельные заседания МПК, когда в повестку дня были включены вопросы, относящиеся к его мандату. Однако недавно была признана необходимость постоянного участия представителя в работе этого форума ввиду того достойного сожаления факта, что проблема внутреннего перемещения населения почти неизбежно возникает в любой сложной чрезвычайной гуманитарной ситуации, которой занимается МПК.

32. Участие представителя в совещаниях МПК и его вспомогательных органов должно содействовать внедрению более комплексного подхода к вопросам устранения ситуаций, связанных с внутренним перемещением, посредством привлечения внимания к проблемам защиты и оказания помощи. Как правило, на межучрежденческих совещаниях основное внимание концентрируется на вопросах координации помощи. Вместе с тем аспекты защиты и помощи являются неотъемлемыми элементами международных мер реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением. На этом делается особый акцент в программе реформ Генерального секретаря. Направление постоянного приглашения Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека должно способствовать обеспечению того, чтобы на межучрежденческих консультациях вопросам защиты уделялось более пристальное внимание. В то же время определенную роль в деле обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц должны играть все учреждения.

33. Необходимость выработки на межучрежденческих консультациях более комплексного и согласованного подхода к проблеме внутреннего перемещения потребует укрепления руководящей роли КЧП как председателя МПК. Вместе с тем Постоянный комитет в целом должен будет играть более активную роль в следующих нескольких областях деятельности: регулярная оценка степени удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц межучрежденческой системой в конкретных ситуациях; стимулирование эффективного выполнения различными учреждениями вспомогательных функций в контексте мероприятий по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц; мобилизация политических усилий для урегулирования кризисов, порождающих чрезвычайные гуманитарные ситуации и связанные с этим проблемы перемещения; концентрация усилий на ситуациях, которым уделяется недостаточное внимание. Представитель привержен делу тесного взаимодействия в процессе развития межучрежденческого сотрудничества для обеспечения должного учета потребностей лиц, перемещенных внутри страны, при разработке механизмов гуманитарного сотрудничества в этой сфере.

34. На местном уровне задача координации мер реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации обычно возлагается на Координатора-резидента по вопросам гуманитарной помощи. Существует также другая возможность, как это предусмотрено в Программе реформы Генерального секретаря: в зависимости от конкретных обстоятельств будет назначаться головное учреждение, которое будет нести ответственность за выполнение этой функции. Независимо от того, какой из этих двух механизмов координации будет

выбран, цель заключается в том, чтобы обеспечить надлежащую защиту и реинтеграцию перемещенных внутри страны лиц, необходимую им помощь и поддержку в целях развития. Поэтому в задачу сотрудников на местах должны входить следующие вопросы: удовлетворение потребностей перемещенных внутри страны лиц в гуманитарной помощи до, во время и после чрезвычайной ситуации; выполнение роли защитника их интересов в целях удовлетворения их потребностей в помощи и защите; формулирование рекомендаций относительно разделения сфер ответственности между учреждениями для удовлетворения этих потребностей.

35. Что касается последнего аспекта, то на протяжении последних нескольких лет многие учреждения Организации Объединенных Наций расширили свое участие в урегулировании ситуаций, связанных с перемещенными внутри страны лицами. Кроме того, в числе обнадеживающих можно назвать тот факт, что они начали четко определять соответствующие сферы ответственности в отношении перемещенных внутри страны лиц посредством обмена меморандумами о взаимопонимании. Однако даже если все эти различные меморандумы о взаимопонимании рассматривать в комплексе, они не обеспечивают требуемого всеобъемлющего подхода.

36. Независимо от того, задействован ли в чрезвычайной ситуации Координатор-резидент по вопросам гуманитарной помощи или головное учреждение, привлечению более пристального внимания к потребностям перемещенных внутри страны лиц может способствовать назначение координационного центра в случае каждой кризисной ситуации, на которого возлагалась бы основная ответственность за решение оперативных вопросов, связанных с перемещенными внутри страны лицами. О преимуществах этого институционального механизма со всей очевидностью свидетельствует проведенное представителем исследование о международных мерах реагирования на ситуации, возникшие в ряде стран 4/. В бывшей Югославии и Таджикистане основная ответственность за перемещенных внутри страны лиц в обоих случаях была возложена на одно учреждение, а именно на УВКБ, что оказалось весьма эффективным шагом и позволило добиться того, чтобы особым потребностям этих лиц уделялось достаточное внимание. Напротив, в Бурунди, Руанде и Либерии, где не был определен конкретный орган, несущий ответственность за перемещенных внутри страны лиц, их потребностям в защите и помощи уделялось недостаточное внимание. Что касается Либерии, то стоит отметить, что на своем ноябрьском совещании в 1997 году Рабочая группа МПК признала целесообразность назначения координационного центра или головного учреждения, занимающегося вопросами перемещенных внутри страны лиц. По существу представляется целесообразным в каждой сложной чрезвычайной ситуации назначать отдельную оперативную структуру, несущую основную ответственность за перемещенных внутри страны лиц. В тех случаях, когда первостепенное значение имеют потребности в защите, эту функцию могли бы выполнять такие органы, как УВКБ или МККК, если они подпадают под действие их мандатов 5/. Как отмечалось выше, УВКБ действовало именно таким образом в бывшей Югославии и Таджикистане; в то же время МККК выполнял роль "координационного" учреждения в Афганистане по вопросам, связанным с перемещенными внутри страны лицами 6/.

Если в особо опасном положении находятся дети, ключевую роль, очевидно, должен играть ЮНИСЕФ. Когда главная задача заключается в удовлетворении материальных потребностей или потребностей в области развития, то основную ответственность за оперативные вопросы, связанные с перемещенными внутри страны лицами можно было бы возложить на такие организации, как Мировая продовольственная программа (МПП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) или Международная организация по миграции (МОМ). Независимо от сложившихся обстоятельств или выбранной организации важно подчеркнуть, что в связи с таким назначением на нее возлагается основная, хотя и не исключительная оперативная ответственность за перемещенных внутри страны лиц. Как ожидается, другие соответствующие учреждения, занимающиеся гуманитарными вопросами, аспектами прав человека и проблемами развития, должны продолжать деятельность по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц и делать это в духе сотрудничества.

37. Совместные меры реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением, также должны быть всеобъемлющими с точки зрения потребностей, для удовлетворения которых они принимаются. Как отмечалось выше, хотя институциональные механизмы по оказанию помощи перемещенным внутри страны лицам довольно хорошо развиты, недостаточное внимание к потребностям в защите приводит к тому, что общие гуманитарные меры, принимаемые для решения проблемы внутреннего перемещения, не имеют всеобъемлющего характера. УВКБ и МККК обладают обширным опытом в обеспечении защиты перемещенных внутри страны лиц и оказании им помощи, однако в силу полученных ими мандатов их представители задействованы не во всех ситуациях, связанных с внутренним перемещением, и даже в тех случаях, когда они принимают участие в проводимых мероприятиях, потребности в защите по своим масштабам могут превосходить потенциал этих органов по отдельности. Поэтому важно, чтобы другие оперативные учреждения содействовали усилиям по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите. С этой целью представитель тесно взаимодействует с рядом учреждений, занимающихся гуманитарными вопросами, как на уровне штаб-квартиры, так и на местах, призывая их уделять в ходе своих операций более пристальное внимание потребностям перемещенных внутри страны лиц в защите. Например, ЮНИСЕФ, признав свою защитную роль в деле поощрения соблюдения положений Конвенции о правах ребенка, уделяет более значительное внимание потребностям перемещенных внутри страны детей в защите и в настоящее время завершает подготовку справочного пособия по чрезвычайным ситуациям, в котором излагаются конкретные стратегии действий на местах. В более общем плане стоит отметить, что в своей программе реформ Генеральный секретарь подчеркнул важность учета аспектов защиты прав человека в контексте всех мероприятий, проводимых в ходе операций Организацией Объединенных Наций. Учреждения, занимающиеся гуманитарными вопросами и проблемами развития, во все большей степени начинают признавать, что такой подход имеет крайне важное значение для обеспечения эффективности их программ.

38. Одновременно с активизацией роли оперативных учреждений в вопросах защиты системе организаций, занимающихся правами человека, также необходимо развивать свой собственный оперативный потенциал. Нарушения прав человека не только являются первопричиной перемещения, но также по-прежнему представляют опасность для перемещенных лиц, после того как они покидают места своего нахождения, и зачастую могут препятствовать их возвращению. Решение вопросов прав человека является ключевым элементом всеобъемлющего подхода к проблеме внутреннего перемещения. Таким образом, система органов по защите прав человека должна играть важную роль в обеспечении защиты на всех трех этапах перемещения: на этапе предупреждения ситуаций, связанных с перемещением; во время перемещения, включая ситуацию в лагерях; и разрешение проблемы посредством возвращения или переселения.

39. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, учитывая приверженность ее предшественника делу содействия усилиям, направленным на обеспечение защиты перемещенных внутри страны лиц на местах, выразила намерение укреплять оперативный потенциал своего Управления в ситуациях, связанных с перемещением 7/. В частности, она обратилась за помощью к УВКБ и просила его сообщать о тех ситуациях, урегулированию которых могло бы способствовать создание механизма правозащитного присутствия, предлагать способы, посредством которых эти операции могли бы дополнять усилия УВКБ, и оказывать материально-техническую поддержку деятельности ее Управления на местах. Верховный комиссар подчеркнула также способность правозащитных механизмов на местах заполнять пробелы в системе защиты в постконфликтный период, когда по мандату УВКБ его собственное присутствие должно быть ограничено, в частности для содействия возвращению и реинтеграции перемещенных лиц. Например, сотрудники Организации Объединенных Наций по правам человека на местах, направленные в Руанду, получили мандат, включающий задачи оказания помощи в содействии возвращению перемещенных внутри страны лиц и беженцев. Аналогичным образом в Абхазии, Грузия, миссия по наблюдению за положением в области прав человека имеет специальный мандат по содействию созданию условий для возвращения приблизительно 275 000 человек, перемещенных из этого района. В других ситуациях к сотрудникам Организации Объединенных Наций по правам человека на местах обращаются различные инстанции, в том числе правительства, с просьбой наблюдать за возвращением перемещенных внутри страны лиц. Ответ Управления Верховного комиссара по правам человека на такие просьбы должен зависеть от выполнения определенных критериев, определенных в вышеупомянутых руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В соответствии с этими принципами мероприятия по возвращению должны осуществляться в условиях безопасности и уважения человеческого достоинства. Если эти условия не соблюдаются, сотрудники по правам человека на местах не могут быть задействованы. Накопленный в последнее время опыт показывает, что сотрудники по правам человека могут также играть важную защитную роль в лагерях, поселениях и зонах безопасности, т.е. в местах скопления перемещенных внутри страны лиц.

В резолюции 1996/52 Комиссия призвала Верховного комиссара в сотрудничестве с правительствами, международными организациями и представителем поощрять права человека перемещенных внутри страны лиц в рамках программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества. Очевидно, Верховному комиссару следует чаще задействовать сотрудников по правам человека на местах, а также сотрудников, занимающихся осуществлением программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества, для охвата большего количества ситуаций, связанных с внутренним перемещением. Это, в свою очередь, требует укрепления потенциала механизма Организации Объединенных Наций по правам человека, с тем чтобы он мог играть более активную роль в решении проблем защиты перемещенных внутри страны лиц на местном уровне.

40. Потенциал защиты перемещенных внутри страны лиц необходимо укреплять не только с точки зрения ресурсов, но также в плане расширения знаний. Крайне важное значение имеет подготовка сотрудников Управления Верховного комиссара по правам человека на местах, а также сотрудников из всех других соответствующих оперативных учреждений Организации Объединенных Наций, включая гуманитарные учреждения, учреждения, занимающиеся вопросами развития, гражданскую полицию и силы по поддержанию мира, по вопросам прав перемещенных внутри страны лиц. По рекомендации МПК и после консультации с представителем Инициатива по подготовке кадров для сложных и чрезвычайных ситуаций (СЕТИ) приступила к разработке учебного модуля по вопросам перемещенных внутри страны лиц. Руководящие принципы должны послужить основой для этого учебного модуля, поскольку в них четко определены правовые нормы, касающиеся обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи. Однако в этот учебный модуль необходимо будет также включить практические меры и стратегии по удовлетворению потребностей перемещенных лиц. Несколько таких стратегий предлагаются в проведенном представителем вышеупомянутом исследовании "Masses in Flight" ("Массовый исход") 8/. Дополнительные стратегии должны быть определены в результате реализации отдельного проекта, который в рамках МПК в настоящее время осуществляется ЮНИСЕФ, КЧП и представителем, в целях разработки "руководящих положений по наиболее эффективной практике" на местах для удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны. Использование этих руководящих положений и учебного модуля правительственными и неправительственными структурами на международном, региональном, национальном и местном уровнях должно способствовать повышению предсказуемости и пониманию хода развития событий при решении проблемы удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи.

41. Защита прав человека должна стать неотъемлемым компонентом программ помощи; кроме того, необходимо укреплять связи между учреждениями, занимающимися вопросами оказания помощи и развития, в случаях, связанных с внутренним перемещением. Поскольку речь идет о последовательном "переходе от программ по оказанию помощи к программам развития", необходим "параллелизм" в действиях, посредством которого

организации, занимающиеся вопросами развития, могли бы быть задействованы в гуманитарных мероприятиях на ранних стадиях. Учет аспектов развития при планировании операций по оказанию помощи позволит разрабатывать программы восстановления на этапе принятия чрезвычайных мер в случае перемещения населения и будет содействовать принятию долгосрочных решений 9/. Признавая необходимость такого подхода, в настоящее время Административный комитет Организации Объединенных Наций по координации разрабатывает концептуальную основу для более эффективной интеграции вопросов помощи и развития. В этой связи приветствуется создание нового реабилитационного фонда ПРООН в размере 50 млн. долл. США для принятия мер в чрезвычайных ситуациях. Однако еще более многообещающими шагами являются решение Всемирного банка включить мероприятия по реинтеграции перемещенных лиц в число элементов, охватываемых его новой сферой деятельности по восстановлению на постконфликтных этапах, а также рассмотрение им вопроса о целесообразности создания с этой целью глобального целевого фонда восстановления 10/.

42. Ввиду масштабности и сложности проблемы внутреннего перемещения механизм сотрудничества, используемый для ее решения, должен охватывать не только систему Организации Объединенных Наций, но также региональные и неправительственные организации. За последние несколько лет обе эти категории организаций, по аналогии с тенденцией, наблюдаемой среди учреждений Организации Объединенных Наций, расширили свои функции в отношении перемещенных внутри страны лиц.

43. В контексте более общей тенденции, позволяющей предположить, что региональные организации должны играть более активную роль в урегулировании чрезвычайных ситуаций в пределах своих соответствующих географических сфер деятельности, во все большей степени признается необходимость принятия ими также более широкой ответственности в связи с проблемой внутреннего перемещения. О необходимости регионального подхода свидетельствует наличие серьезных ситуаций, связанных с внутренним перемещением, во всех регионах мира, а также региональные особенности в проявлении этой проблемы. Кроме того, поскольку региональным организациям может стать известно раньше, чем международному сообществу, об опасных или фактических ситуациях, связанных с внутренним перемещением, а также о возможных их последствиях для региональной стабильности и безопасности, они в состоянии более глубоко анализировать эти ситуации и оперативнее на них реагировать.

44. Особое внимание региональным инициативам, связанным с внутренним перемещением населения на американском континенте, в Африке и Европе, уделяется в предыдущих докладах представителя, включая доклад, подготовленный для последней сессии Комиссии (E/CN.4/1997/43, пункт 26). В вышеупомянутом исследовании представителя "Masses in Flight" ("Массовый исход") содержится более подробный анализ роли региональных организаций, в том числе в Азии и на Ближнем Востоке, а также субрегиональных организаций в отношении перемещенных внутри страны лиц 11/. Из этого исследования становится ясно, что наибольшее развитие институциональный механизм, имеющий

непосредственное отношение к проблеме внутреннего перемещения, получил на американском континенте, в частности если учитывать назначение Межамериканской комиссией по правам человека Организации американских государств (ОАГ) докладчика по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, после консультаций с представителем Генерального секретаря. Кроме того, для проведения миссий в различных странах в контексте усилий по повышению эффективности защиты перемещенного населения и оказания ему помощи межправительственные и неправительственные организации создали Постоянную консультацию по вопросам внутреннего перемещения в Америке. Вместе с тем на оперативном уровне только в Европе сотрудники направляются на места, в частности Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Европейским сообществом, для ослабления напряжения, которое обычно является причиной перемещения, и для защиты перемещенных внутри страны лиц.

45. Несмотря на эти важные инициативы, в целом региональный потенциал для эффективного реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением, еще только начинает развиваться, особенно в сферах предупреждения и защиты, где проявляется наибольшая слабость международных мер реагирования. Механизм предупреждения конфликтов и поддержания мира, способный предотвращать не только конфликты, но также и вызываемое ими перемещение, был создан на региональном уровне только в Европе и Африке, но даже там он не располагает необходимым потенциалом. Кроме того, как отмечалось выше, только в Европе региональные организации начинают выполнять оперативные задачи по защите населения. На практике же региональные организации участвуют в операциях по реабилитации и реинтеграции перемещенных внутри страны лиц только на американском континенте. Одним из основных препятствий для активизации роли региональных органов в этих различных областях деятельности по урегулированию проблем внутреннего перемещения является нехватка ресурсов и опыта. Таким образом, очевидно, что региональные органы смогут разделить с международным сообществом ответственность за решение проблемы внутреннего перемещения только в том случае, если им будет оказана международная поддержка в развитии потенциала для выполнения этой функции.

46. Международные и региональные органы уже начали сотрудничать в развитии региональных структур для обсуждения проблемы перемещения и разработки стратегий для ее разрешения и сдерживания роста масштабов этого явления. Важную роль в этом сыграли региональные конференции, проведенные под эгидой Организации Объединенных Наций и региональных организаций, по вопросам перемещения населения на американском континенте, а также в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и в районе Великих озер, поскольку на них была достигнута договоренность о всеобъемлющих региональных механизмах, включая стратегии предупреждения и развития, при помощи которых планируется решать существующие и будущие проблемы внутреннего перемещения. Однако в СНГ и районе Великих озер пока еще не было оказано никакой поддержки механизмам, отвечающим за проведение последующих мероприятий, в целях обеспечения практического осуществления положений этих договоренностей. Между тем в Азии и на Ближнем

Востоке региональных структур, занимающихся непосредственно проблемами внутреннего перемещения, не существует, несмотря на то, что в этих регионах находится значительное число перемещенных внутри страны лиц. Конференции по перемещению населения, проведенные в обоих районах лишь в прошлом году, дают некоторый повод для оптимизма. Хотя на обеих конференциях основное внимание уделялось беженцам и вопрос о внутреннем перемещении лишь был упомянут вскользь, такое признание проблемы внутреннего перемещения может означать, что в этих регионах данная проблема начинает привлекать более пристальное внимание 12/. Международная поддержка последующей деятельности в контексте всех таких инициатив имеет ключевое значение для того, чтобы международные организации, более глубоко осознав проблему внутреннего перемещения, взяли на себя большую ответственность за ее урегулирование.

47. Со своей стороны, представитель намерен активизировать сотрудничество с региональными организациями в целях стимулирования их участия в решении проблем внутреннего перемещения. Представители ОАЕ, ОАГ и ОБСЕ, а также эксперты по правовым вопросам и правам человека из Азии и Ближнего Востока были приглашены на совещание, состоявшееся в Вене в январе 1998 года, для завершения разработки руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Участие представителей из всех регионов должно не только содействовать приданию этим руководящим принципам универсального характера, но также стимулировать более активную деятельность по осуществлению этих принципов в каждом из регионов.

48. Важная роль международных и неправительственных организаций, которая освещалась ранее представителем (см., в частности, документ E/CN.4/1995/50, пункты 228-242), более подробно рассматривается также в исследовании представителя, содержащем конкретные предложения по активизации деятельности НПО, особенно в области защиты 13/. Для этого оперативный персонал НПО должен пройти подготовку по вопросам защиты, для чего в качестве ориентира могут использоваться руководящие принципы и аналитическая подборка. Этим усилиям будет способствовать также активизация сотрудничества между НПО. Кроме того, необходимо налаживать тесное взаимодействие между международными и местными НПО. Такие шаги могли бы стать ценным вкладом в укрепление местного потенциала, особенно в ситуациях, подобных сложившимся в бывшем Советском Союзе, где отсутствуют традиции деятельности местных НПО, а также служить важным средством для защиты местных НПО.

49. Одной из тех сфер, в которых международные и местные НПО уже тесно сотрудничают, является разработка всемирной системы информирования по вопросам внутреннего перемещения. В этой связи заслуживает внимания инициатива Норвежского совета по делам беженцев (НСБ), в рамках которой планируется провести глобальный обзор проблем перемещенных внутри страны лиц, результаты которого будут опубликованы в 1998 году. При подготовке этого обзора были созданы глобальные информационные

сети. Эти сети будут использоваться при создании Организацией Объединенных Наций и НСБ вышеупомянутой базы данных по вопросам внутреннего перемещения. Для облегчения выполнения последней задачи НСБ образовал консорциум с Комитетом США по делам беженцев и Проектом института Брукинга по изучению проблем внутреннего перемещения.

50. В контексте еще одной совместной инициативы, возможности реализации которой изучаются в настоящее время, Норвежская организация по оказанию помощи церквям (НКА) – неправительственная организация, занимающаяся деятельностью в ряде стран, – и представитель начали консультации по вопросу о привлечении сотрудников этой организации на местах к участию в специальных программах, посвященных перемещенным внутри страны лицам, особенно в процессе возвращения; как предполагается, финансовую поддержку этой инициативе окажет норвежское правительство. Учитывая свою роль мобилизующего механизма, представитель изъявил готовность содействовать определению возможных проектов и проведению консультаций между НКА и правительствами в целях заключения официальных соглашений об осуществлении этих мероприятий вышеупомянутой организацией. Хотя она еще находится на этапе планирования, такая совместная инициатива может оказаться вполне достойной того, чтобы представитель использовал этот опыт в сотрудничестве с другими неправительственными организациями и источниками финансирования.

III. ИЗУЧЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ УСЛОВИЙ ПО СТРАНАМ

51. Об эффективности усилий по разработке нормативных и институциональных рамок для обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи, безусловно, наиболее точно будут свидетельствовать ситуации на местах. Именно по этой причине посещение стран является одним из важнейших элементов мандата. Они позволяют концентрировать внимание на конкретных случаях внутреннего перемещения и дают представителю возможность на основе диалога с соответствующим правительством, ориентированного на достижение решения, и в сотрудничестве с международными учреждениями и неправительственными организациями, представленными на местах, рекомендовать меры, которые следует принять национальным органам и международному сообществу в целях более эффективного урегулирования создавшейся ситуации. Кроме того, посещения стран способствуют достижению более общих целей углубления понимания проблемы внутреннего перемещения с точки зрения различных ее аспектов, а также разработки глобальных и региональных стратегий по ее разрешению.

52. Со времени своего назначения представитель посетил 12 стран: бывшую Югославию, Бурунди, Колумбию, Мозамбик, Перу, Российскую Федерацию, Руанду, Сальвадор, Сомали, Судан, Таджикистан и Шри-Ланку – и представил свои выводы и рекомендации в докладах Комиссии и Генеральной Ассамблеи. Ввиду того что серьезные проблемы внутреннего перемещения существуют более чем в 35 странах по всему миру, необходимо посетить множество других стран, а также уже посещенные страны в целях проверки

эффективности предпринятых в них шагов. Особенно сейчас, когда нормативные и институциональные механизмы для перемещенных внутри страны лиц уже достаточно хорошо развиты, посещения стран для оценки практической отдачи предпринятых усилий на местах должны стать основным элементом мандата. Однако акцентирование внимания на посещениях стран потребует выделения для представителя более значительных людских и материальных ресурсов, чем это делается сейчас.

53. Для этого потребуются также содействие со стороны правительств всех стран, где существуют проблемы внутреннего перемещения. Представитель, как и другие представители и докладчики органов Организации Объединенных Наций по правам человека, посещает страны по приглашению национальных властей. Хотя представитель получил такие приглашения от ряда стран, приглашений не поступало от некоторых других стран, где проблема внутреннего перемещения стоит особенно остро. Парадоксально то, что к числу стран, оказавшихся в центре внимания после их посещения представителем, относятся страны, наиболее готовые к сотрудничеству, поскольку правительства этих стран признают существование проблемы внутреннего перемещения и предлагают представителю предоставить помощь в ее урегулировании. Следует напомнить о том, что Комиссия в резолюции 1997/39, принятой на ее последней сессии, призвала правительства содействовать работе представителя, особенно те правительства, сталкивающиеся с ситуациями перемещения внутри страны, которые еще не направили своих приглашений и не отреагировали положительно на просьбы представителя о предоставлении информации.

54. В этой связи было бы полезно отметить, что подход, используемый представителем, отвечает принципу уважения государственного суверенитета и в то же время акцентирует внимание на возникающей на основании такого суверенитета ответственности государства по отношению ко всем гражданам, находящимся под его юрисдикцией. В частности, суверенитет влечет за собой ответственность за безопасность и благополучие людей, которая означает, что в идеале должны быть обеспечены наилучшие условия для уважения человеческого достоинства, и в силу которой, как минимум, должны быть гарантированы основные права человека, право на питание, жилье, физическую безопасность и основные услуги в области здравоохранения. Когда государства неспособны выполнять свои обязанности, предполагается, что они должны обратиться за поддержкой к международному сообществу или по крайней мере не отказываться от такой поддержки для удовлетворения потребностей находящегося под их юрисдикцией населения в защите и помощи. С учетом этих двух предпосылок, а именно уважения национального суверенитета и ответственности за выполнение возложенных на государство обязанностей между представителем и правительственными и другими органами, развивается довольно неискренний, конструктивный и плодотворный диалог, взаимный интерес к которому проявляют как правительства, так и другие национальные участники. Вместе с тем надо признаться, что этот обмен мнениями ограничен странами, которые положительно оценивают миссии представителя, Комиссии следует оказать поддержку, с тем чтобы изменить отношение тех стран, которые в меньшей степени склонны положительно реагировать на просьбы

представителя об изучении проблем внутреннего перемещения на местах или даже о предоставлении информации о том, в какой степени удовлетворяются потребности населения, затрагиваемого этой проблемой. Использование руководящих принципов в качестве ориентира позволит возложить на правительства и неправительственные структуры более значительную ответственность за положение перемещенного внутри страны населения, находящегося под их юрисдикцией.

55. Таким образом, международные усилия в интересах перемещенных внутри страны лиц призваны дополнять усилия правительств по обеспечению защиты перемещенного в их странах населения и оказания ему помощи. Поскольку правительства несут основную ответственность за облегчение тяжелого положения перемещенного внутри страны населения, находящегося под их юрисдикцией, одна из рекомендаций, сформулированных представителем по итогам миссий во все посещенные им страны, заключается в необходимости создания или укрепления национальных институтов, занимающихся такими вопросами, причем эта рекомендация, вероятно, будет также актуальна для стран, которые представитель еще не имел возможности посетить. Поощрение создания в рамках отдельных национальных структур специального центра для решения проблем перемещения является одним из способов стимулирования правительств к тому, чтобы они признали и выполняли лежащие на них обязанности по отношению к перемещенным внутри страны лицам. Наличие национальных механизмов, занимающихся непосредственно вопросами перемещения, облегчает диалог и координацию действий в этой сфере между правительствами и международным сообществом. В то же время следует признать, что само по себе наличие специального центра для перемещенных внутри страны лиц необязательно предполагает существование национальной структуры, которая комплексно и эффективно решает проблемы, связанные с их тяжелым положением.

56. Даже если национальные учреждения, занимающиеся вопросами внутреннего перемещения, опираются на достаточную политическую поддержку, располагают ресурсами и имеют опыт, сфера их деятельности может быть недостаточно широкой. Например, после посещения представителем Перу в 1995 году правительство этой страны предприняло несколько конкретных шагов для улучшения положения перемещенных внутри страны лиц. Эти меры включали назначение омбудсмана для расследования случаев нарушения прав человека, организацию национальной кампании для предоставления документации в распоряжение перемещенных внутри страны лиц и, как сообщается, оказание более значительной финансовой поддержки Программе помощи населению (ППН), что позволило проводить в рамках этой программы мероприятия с охватом более обширной территории страны, к чему настоятельно призывал представитель (E/CN.4/1996/52/Add.1, пункты 104-106). Хотя эти инициативы, безусловно, приветствуются, пятилетний срок для завершения программы подготовки документации представляется излишне длительным, и, кроме того, ППН необходимо расширить сферу своего охвата и оказывать поддержку не только непосредственно на этапе возвращения, но также содействовать усилиям по реинтеграции. Таким образом, хотя правительство достигло значительных результатов, необходимо более эффективно и оперативно осуществлять меры, согласованные в ходе посещения страны представителем.

57. Эффективность работы национальных учреждений, как бы хорошо развиты они ни были, неизбежно будет ограничена в случае вооруженного конфликта. Например, в Шри-Ланке после посещения ее представителем в 1993 году значительные усилия со стороны правительства по предоставлению гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам зачастую сводились на нет из-за возобновления широкомасштабных военных действий на севере страны. В результате этого, как сообщается, большое число перемещенных внутри страны лиц не получают правительственную помощь, причем наиболее острая нехватка ощущается в медикаментах, которые, к тому же, доставляются с большими задержками 14/. Как и во многих других ситуациях, связанных с внутренним перемещением, более активное участие международных гуманитарных организаций могло бы способствовать заполнению наиболее опасных пробелов в работе на национальном уровне по облегчению тяжелого положения перемещенных лиц.

58. Помимо оказания помощи, для укрепления национальных механизмов защиты может также потребоваться внешняя поддержка. В этой связи важный вклад может внести Программа консультативного обслуживания и технической помощи Управления Верховного комиссара по правам человека, однако она сама должна быть укреплена, с тем чтобы ее можно было использовать чаще и чтобы при этом потребностям перемещенных внутри страны лиц в защите уделялось более пристальное внимание 15/. Международное сообщество также должно играть определенную роль не только в поддержке национальных учреждений, но и в контроле за эффективностью их работы.

59. Одним из важнейших средств наблюдения за ситуациями, связанными с внутренним перемещением, является присутствие представителей международных организаций по правам человека на местах. После каждого посещения страны представитель рекомендовал создать или укрепить международный механизм правозащитного присутствия на местах. В Таджикистане, где по-прежнему нет наблюдателей по правам человека, Верховный комиссар по правам человека все же отреагировал на эту рекомендацию представителя (см. A/51/483/Add.1, приложение, пункт 125), направив миссию по оценке потребностей в области прав человека и инициировав разработку в сотрудничестве с правительством программ урегулирования проблем в области прав человека, включая проблемы, имеющие непосредственное отношение к перемещенным лицам. В Руанде мандат миссии Верховного комиссара, проводящей полевую операцию по правам человека, включает конкретную задачу облегчения возвращения перемещенных внутри страны лиц. Приветствуется также тот факт, что в мандате полевого сотрудника по правам человека, направленного Верховным комиссаром в Абхазию, Грузия, уделяется особое внимание содействию созданию условий, благоприятствующих возвращению перемещенных внутри страны лиц. Однако для эффективного осуществления этого мандата требуется более значительное присутствие, чем один сотрудник Организации Объединенных Наций по правам человека, который в настоящее время работает в этом регионе.

60. Эффективность работы выездных миссий Верховного комиссара, уделяющих внимание потребностям перемещенных внутри страны лиц в защите, можно повысить посредством соответствующей подготовки. Сотрудники Верховного комиссара, направляемые в выездные миссии, должны в обязательном порядке проходить курс подготовки и, как предполагается, уделять пристальное внимание потребностям перемещенных внутри страны лиц. Более того, они должны стимулировать применение руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые также должны служить основой для контроля за их соблюдением и представления информации о степени удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц. Внимание, уделяемое этим проблемам полевой миссией Организации Объединенных Наций по правам человека в Бурунди, способствовало повышению осведомленности международного сообщества о практике насильственного "переселения" хуту, которая получила широкое распространение после посещения страны представителем. Она может играть не менее важную роль и в обеспечении возвращения пострадавшего населения в условиях безопасности и уважения человеческого достоинства, хотя при этом можно предположить, что такая дополнительная функция потребует соответствующего увеличения числа сотрудников на местах. В Колумбии, где, как сообщается, сегодня насчитывается приблизительно 1 млн. перемещенных внутри страны лиц, миссия, недавно направленная Верховным комиссаром, внесла значительный вклад в дело укрепления национальной правовой основы для защиты прав человека в целом. Однако, помимо этого, она могла бы также заниматься оперативной деятельностью на местах, и в этом случае на нее могла бы быть возложена настоятельная задача по наблюдению за положением в области прав человека как в превентивных целях, так и в целях исправления ситуаций, особенно для поощрения добровольного и безопасного возвращения перемещенных внутри страны лиц. В то же время ощущается также необходимость более активного участия в разрешении проблемы перемещенных внутри страны лиц в Колумбии со стороны гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, в частности УВКБ, ПРООН и ЮНИСЕФ. Всеобъемлющие меры реагирования в целях удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите, помощи и развитии, которым до сих пор уделяется недостаточное внимание и масштабы которых после посещения страны представителем в 1994 году даже возросли, требуют более активного участия всех органов системы Организации Объединенных Наций независимо от того, занимаются ли они проблемами прав человека, гуманитарными вопросами или аспектами развития.

61. Для обеспечения выполнения рекомендаций, сформулированных представителем после посещения той или иной страны, важное значение имеет постоянное наблюдение за развитием ситуации. В этой связи особую роль могла бы играть помощь со стороны учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами прав человека и представленных в посещаемых представителем странах, в контроле за развитием ситуации и информировании о том, в какой степени выполняются рекомендации, и, в случае изменения или ухудшения положения, о том, нужно ли еще раз посещать страну и требуются ли дополнительные рекомендации. Страны, по которым

ощущается нехватка информации о выполнении рекомендаций представителя или в которых проблема внутреннего перемещения стоит особенно остро, как, например, в Судане, где находится наибольшее по численности перемещенное внутри страны население, было бы уместно посетить еще раз, а также вновь обратить внимание их правительств на вынесенные рекомендации и при необходимости пересмотреть их.

62. Вопросам сотрудничества между представителем и КЧП в наблюдении за ситуациями, связанными с внутренним перемещением, и осуществлении последующих мероприятий по итогам посещений представителя был посвящен меморандум о взаимопонимании, который был подписан ими в 1996 году. Кроме того, регулярное информирование о положении перемещенных внутри страны лиц координаторами-резидентами могло бы иметь крайне важное значение для контроля за развитием событий в посещенных представителем странах. В то же время оно должно способствовать выявлению тех ситуаций, связанных с внутренним перемещением, которые требуют более пристального внимания со стороны представителя и системы Организации Объединенных Наций в целом.

63. Возможности для последующей деятельности существуют также вне системы Организации Объединенных Наций, в частности, в рамках региональных и неправительственных организаций. В качестве примера таких инициатив на региональном уровне можно упомянуть о поездке в Колумбию недавно назначенного Организацией американских государств докладчика по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, которому было поручено проконтролировать выполнение рекомендаций, вынесенных представителем после его посещения страны в 1994 году, и о миссии участников Постоянного консультативного совещания по вопросу внутреннего перемещения на американском континенте в Гватемалу, которую представитель еще не имел возможности посетить.

64. Неправительственные организации также могут играть важную роль в последующих мероприятиях посредством содействия наблюдению за изменением ситуации и регулярной оценки степени удовлетворения выявленных потребностей перемещенных внутри страны лиц. База данных, созданная совместно Организацией Объединенных Наций и Норвежским советом по делам беженцев, должна стать исключительно важным инструментом для контроля за ситуациями в конкретных странах по всему миру, где существуют проблемы внутреннего перемещения. Миссии в страны, предпринимаемые неправительственными организациями, такими, как "Хьюмэн райтс уотч", Комитет США по делам беженцев и Женская комиссия по проблемам беженцев - женщин и детей, уделяют все более пристальное внимание перемещенным внутри страны лицам и поэтому являются еще одним ценным источником информации о положении в уже посещенных представителем странах.

IV. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПО МАНДАТУ

65. В отсутствие всеобъемлющего, систематического и эффективного механизма реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением со стороны системы Организации Объединенных Наций, по всей видимости, мобилизующие функции, которые в

настоящее время выполняет представитель, будут по-прежнему необходимы. С учетом этого задачи, которые будут стоять перед представителем на третьем этапе осуществления его мандата, должны быть сконцентрированы на обеспечении эффективной практической отдачи на местах от усилий, предпринимаемых в ходе работы по развитию нормативных и институциональных рамок. Для этого потребуется расширить сферу деятельности за пределы системы Организации Объединенных Наций по правам человека и охватить его межучрежденческие механизмы в целом. Сфера предполагаемой деятельности будет включать следующее: распространение информации о нормативных требованиях, касающихся внутреннего перемещения, и стимулирование их использования правительствами, международными организациями и неправительственными организациями; оказание содействия в разработке и применении учебного модуля СЕТИ по вопросам перемещения лиц внутри страны в целях более подробного информирования персонала Организации Объединенных Наций о способах разрешения ситуаций, связанных с внутренним перемещением; содействие развитию тесного институционального сотрудничества в отношении перемещенных внутри страны лиц, как на уровне штаб-квартир, так и на местах; привлечение внимания к случаям внутреннего перемещения на межучрежденческих совещаниях, особенно МПК и ее Рабочей группы, которая в настоящее время, согласно мандату, выполняет функцию форума для межучрежденческих консультаций по проблемам перемещенных внутри страны лиц; внимательное наблюдение за положением в более чем 35 странах, сталкивающихся с серьезными проблемами внутреннего перемещения; содействие принятию более эффективных мер реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением, со стороны национальных, региональных и международных структур, в частности посредством развития тесных взаимоотношений с региональными организациями; посещение стран, где проблема внутреннего перемещения стоит особенно остро; проведение последующих мероприятий по итогам этих миссий; уделение особого внимания потребностям женщин и детей; подготовка периодических докладов для Комиссии и Генеральной Ассамблеи с подробным описанием изменений во всех этих областях деятельности.

66. Выполнение такого широкого круга мероприятий потребует привлечения соответствующих ресурсов, как людских, так и материальных. В связи с этим возникает вопрос об институциональном механизме, который наилучшим образом отвечал бы требованиям мандата и через посредство которого ресурсы могли бы передаваться в распоряжение представителя. Существующая договоренность, в соответствии с которой представитель не относится к системе Организации Объединенных Наций и выполняет свои функции на добровольной основе, имеет определенные преимущества и недостатки. Если говорить о позитивных сторонах, то существующий механизм позволяет представителю действовать со значительной степенью автономности, что дает ему возможность открыто формулировать свои выводы, использовать новаторские подходы к выполнению поставленных перед ним задач, тесно сотрудничать с экспертами и институтами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, и запрашивать внешнюю поддержку от правительств, фондов, неправительственных организаций и исследовательских институтов.

67. Например, поддержка со стороны правительств, фондов и исследовательских институтов, позволила подготовить аналитическую подборку правовых норм, связанных с перемещенными внутри страны лицами, разработать руководящие принципы и произвести глубокий анализ институциональных механизмов. Реализация основного исследовательского проекта, который должен быть опубликован в этом году Институтом Брукингса, под названиями Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement ("Массовый исход: глобальный кризис внутреннего перемещения") и The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced ("Брошенные на произвол судьбы люди: тематические исследования по проблемам внутреннего перемещения"), также стала возможной благодаря внешнему финансированию. При подготовке этого исследования, инициированного представителем по просьбе Генерального секретаря и осуществленного Проектом по изучению проблем внутреннего перемещения в рамках Группы Института Брукингса, занимающейся политикой по вопросам беженцев, использовался опыт и знания большого числа сотрудников Организации Объединенных Наций, ученых, юристов, специалистов по вопросам беженцев и прав человека, а также многочисленных исследовательских институтов и неправительственных организаций.

68. В то же время для существующего механизма характерны определенные ограничения: тот факт, что представитель выполняет работу на добровольной основе и не может посвящать ей все свое рабочее время, не дает ему возможности регулярно и активно участвовать в процессе межучрежденческого сотрудничества, заниматься контролем или проводить миссии и последующие мероприятия. Отсутствие достаточных ресурсов, предоставляемых для осуществления мандата, также ограничивает возможности незначительного числа сотрудников, обслуживающих мероприятия по мандату в Управлении Верховного комиссара по правам человека. Для выполнения даже минимальных определенных Комиссией задач по мандату представитель вынужден опираться на внешнюю поддержку, первоначально при помощи молодого специалиста из Гарварда, контракт с которой продлевался на краткосрочной основе до ее ухода в прошлом году. К этой работе был привлечен также помощник-эксперт, услуги которого оплачивало правительство Норвегии, но срок действия контракта которого уже истек. В качестве компенсации за это недавно Управление Верховного комиссара назначило нового штатного сотрудника, работающего по краткосрочному контракту, однако, несмотря на возможность продления этого контракта, его будущее неясно.

69. Помимо ограниченной поддержки, оказываемой в Управлении Верховного комиссара по правам человека, тот факт, что мандат и сфера деятельности представителя связаны с целым рядом учреждений Организации Объединенных Наций, требует поиска возможностей для поддержки вне системы органов по правам человека. Концепция, которая была предложена и, очевидно, получила широкую поддержку в качестве одного из способов оказания помощи представителю и укрепления межучрежденческого сотрудничества, заключается в том, чтобы различные связанные с его мандатом гуманитарные органы и

органы, занимающиеся вопросами развития, выделили по одному штатному сотруднику для обслуживания мандата представителя с использованием его или ее конкретных институциональных возможностей. Такая система координаторов оказалась бы оптимальным решением с учетом характера проблемы внутреннего перемещения и мнения, высказанного Генеральным секретарем в Программе реформы, относительно того, что вопросы прав человека следует также интегрировать в другие сферы деятельности системы Организации Объединенных Наций, а именно сферы деятельности, связанные с гуманитарными вопросами, аспектами развития, социально-экономическими вопросами и проблемами безопасности.

70. Кроме того, было бы крайне важно иметь старшего сотрудника в секретариате для контроля за ходом осуществления мандата и обеспечения взаимодействия между координаторами, назначенными в различных учреждениях. Этот сотрудник обладал бы полномочиями для активного участия в межучрежденческих процессах принятия решений и действовал бы от имени представителя всякий раз, когда его другие обязанности не позволяют ему участвовать в совещаниях, требующих высокого уровня представительства.

71. К числу вопросов, которые по-прежнему требуют решения, относится вопрос о количестве времени, которое представитель может посвящать выполнению задач, предусмотренных его мандатом. В настоящее время представитель работает на добровольной основе, и в соответствии с договоренностью с его работодателем – Институтом Брукинга, где он работает старшим научным сотрудником по программе исследований внешней политики, количество времени, которое он может посвящать работе по мандату, не должно превышать одной четвертой части его рабочего времени. Этого совершенно недостаточно с учетом масштабов деятельности, предусмотренной в рамках его мандата. Для устранения этого недостатка предлагалось, чтобы он занимался этой работой на постоянной основе, был включен в штат Секретариата Организации Объединенных Наций и обеспечен надлежащим персоналом и финансированием. Помимо бюджетных трудностей, которые возникнут в таком случае, существуют опасения, что подобный вариант лишит его мандат независимого характера, а это, по мнению многих, нежелательно. Решение, которое позволило бы примирить эти, по-видимому, противоположные точки зрения, могло бы заключаться в том, чтобы Организация Объединенных Наций изменила статус его должности таким образом, чтобы представитель имел возможность посвящать больше времени выполнению задач, предусмотренных его мандатом, оставаясь при этом вне системы Организации Объединенных Наций для сохранения автономности мандата, которой придается большое значение. Это можно обеспечить либо из регулярного бюджета Организации или одного или нескольких из ее учреждений, либо при помощи средств, которые представитель может мобилизовать, обратившись к правительствам, фондам и другим потенциальным источникам финансирования.

72. Создание условий, при которых представитель имел бы возможность посвящать выполнению обязанностей по своему мандату больше времени, и выделение в его распоряжение прикомандированных сотрудников позволили бы оптимальным образом решать задачи, предусмотренные мандатом, что значительно расширило бы его возможности и при этом не возникло бы необходимости создавать какое-либо новое учреждение и не потребовались бы существенные организационные изменения. Как отмечалось выше, до тех пор пока система Организации Объединенных Наций не найдет способы более эффективного решения проблем внутреннего перемещения по сравнению с нынешним подходом, предусматривающим принятие международных ответных мер на разовой основе, мобилизующая функция представителя будет, очевидно, по-прежнему иметь крайне важное значение. Независимо от того, будет ли его должность штатной в системе Организации Объединенных Наций, будет ли он посвящать выполнению обязанностей по мандату ограниченное время или все свое рабочее время, будет ли он работать на добровольной основе или за вознаграждение, крайне важно обеспечивать представителю постоянную широкую поддержку, позволяющую ему эффективно осуществлять полученный им мандат.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

73. После 1992 года, когда Комиссия впервые рассмотрела вопрос о внутреннем перемещении и просила Генерального секретаря назначить представителя для изучения этой проблемы и разработки рекомендаций о способах более эффективного реагирования со стороны системы Организации Объединенных Наций на потребности перемещенных внутри страны лиц, представитель изучил несколько альтернативных возможностей, включая создание нового учреждения, возложение всей ответственности на какое-либо существующее учреждение и более эффективное использование имеющегося потенциала в рамках системы Организации Объединенных Наций на основе совместного подхода. Со временем выяснилось, что эта последняя альтернативная возможность является наиболее реалистичным подходом, который, тем не менее, должен быть углублен и скорректирован для обеспечения надлежащего удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц. В контексте такого совместного подхода пришло понимание того, что представитель Генерального секретаря должен играть мобилизующую роль. Мандат был соответственно продлен в 1993 и 1995 годах, и этот вопрос должен быть вновь рассмотрен Комиссией на ее текущей сессии.

74. Хотя последние исследования свидетельствуют о некотором колебании числа перемещенных внутри страны лиц, что отчасти объясняется изменением условий на местах в силу таких важных причин, как внутренние конфликты, гражданские волнения, нарушения прав человека и другие вызванные деятельностью человека или стихийные бедствия, число затрагиваемых этой проблемой людей остается весьма значительным: по самым скромным оценкам, она в той или иной мере актуальна приблизительно для 25 млн. в 35-40 странах на всех континентах. С момента установления мандата международное сообщество все активнее интересуется этой проблемой и значительно

укрепило свой потенциал для ее эффективного урегулирования. Однако, несмотря на то, что сейчас вопросами внутреннего перемещения на национальном, региональном и международном уровнях занимается целый ряд организаций, ответные меры носят разовый характер, и потребности большого количества перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи со стороны национальных властей или международного сообщества удовлетворяются в недостаточной степени либо не удовлетворяются вообще. Пытаясь найти решение этой постоянно напоминающей о себе сложной проблемы, представитель концентрирует свои усилия на разработке нормативных и институциональных рамок для принятия эффективных международных мер реагирования, поддерживая непрерывный диалог с правительствами и другими соответствующими сторонами в интересах перемещенных внутри страны лиц и мобилизуя международные усилия в их поддержку в целях обеспечения надлежащей защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им необходимой помощи.

75. В частности, работа в рамках мандата заложила прочную основу для развития эффективного нормативного механизма реагирования на глобальную проблему внутреннего перемещения. С учетом аналитической подборки существующих правовых стандартов был разработан свод руководящих принципов, которые служат правовой основой для обеспечения защиты и помощи на национальном и международном уровнях. Сопоставительный анализ существующих международных организационных механизмов и способов повышения их эффективности позволил также сформулировать предложения, направленные на развитие более согласованного совместного институционального механизма реагирования в целях удовлетворения потребностей перемещенных лиц на всех уровнях, от местного до глобального. Однако эти нормативные и институциональные механизмы необходимо ввести в действие, поскольку только в этом случае они смогут комплексно и эффективно решать проблемы перемещения.

76. В случае возобновления мандата представителя его мобилизующие усилия будут сконцентрированы на работе по содействию практическому осуществлению руководящих принципов всеми сторонами, имеющими отношение к перемещенным внутри страны лицам, и на развитии на основе совместного подхода общесистемного институционального и оперативного механизма реагирования для решения проблемы тяжелого положения перемещенных внутри страны лиц во всем мире.

77. На начальном этапе рассмотрения Комиссией проблемы внутреннего перемещения существовали серьезные опасения по поводу целесообразности ее вмешательства во внутреннюю сферу, которая, по мнению некоторых, связана с весьма щекотливыми вопросами. Сегодня уже очевидно, что масштабы этого явления требуют международного вмешательства, поскольку внутреннее перемещение представляет собой одну из величайших трагедий человечества. Она не только демонстрирует проявляющуюся в разной степени неспособность государств нести свою ответственность, независимо от того, идет ли речь об отсутствии политической воли или просто о недостаточных возможностях, но зачастую свидетельствует также о кризисе, имеющем серьезные региональные и глобальные последствия. Ситуации, связанные с внутренним перемещением, представляют собой

первый этап социальных потрясений, которые выходят за пределы международных границ, порождая потоки беженцев, и могут дестабилизировать не только страны происхождения этих потоков, но и принимающие их страны. Перед нами стоит трудная задача – разработать эффективную систему реагирования, основанную на международном сотрудничестве. Нормативные и институциональные рамки для такого механизма сотрудничества уже достаточно четко определены. Предстоящая работа должна быть направлена на их внедрение в целях обеспечения адекватной защиты и помощи для миллионов перемещенных внутри страны лиц, остро нуждающихся в содействии по всему миру. В 1992 году Комиссия выступила инициатором и сейчас уже имеет нормативную и институциональную основу, с помощью которой можно создать более эффективную и надежную международную систему реагирования для решения этой глобальной проблемы внутреннего перемещения.

Примечания

1/ World Bank, Operational Directive (O.D.) No. 4.30, 29 June 1990, para 8; OECD, Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement, OECD/GD (91) 201, 1991.

2/ В рабочем определении под перемещенными внутри страны лицами подразумеваются "лица, которые были вынуждены в большом числе покинуть свои жилища внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, внутренних раздоров, систематических нарушений прав человека или стихийных бедствий или вызванных деятельностью человека катастроф и которые по-прежнему находятся на территории своей собственной страны". См. аналитический доклад Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны (Е/CN.4/1992/23, пункт 17). Предварительное обсуждение терминологических вопросов на основе этого определения см. доклад представителя Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны (Е/CN.4/1995/50, пункты 116-127). Дополнительные вопросы для обсуждения и обоснования необходимости уточнения рабочего определения см. Roberta Cohen and Francis Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), chapter 2.

3/ UNHCR, International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff, 1996.

4/ См. Cohen and Deng, op. cit. и The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998).

5/ Критерии УВКБ для вмешательства в ситуацию, связанную с перемещенными внутри страны лицами, определены в меморандуме для внутреннего пользования № 33/93 и меморандуме для выездных миссий № 33/97, изданных УВКБ 28 апреля 1993 года.

См. UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Geneva: UNHCR, September 1994), annex I. Вместе с тем МККК вмешивается только в случае вооруженных конфликтов, в которых он стремится обеспечить защиту и помощь для пострадавшего гражданского населения, независимо от того, является ли оно перемещенным или нет. Анализ вопроса о связи этой задачи с перемещенными внутри страны лицами см. Jean-Philippe Lavoyer, "Refugees and Displaced Persons - International Humanitarian Law and the Role of the ICRC". International Review of the Red Cross, No. 305, March-April 1995, pp. 162-180.

6/ UNHCR, "The Dilemma of the Internally Displaced", Refugees, Focus: Afghanistan, No. 108 (1997), p. 7.

7/ Выступление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека перед Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, 14 октября 1997 года. Конкретные предложения ее предшественника по созданию механизма для обеспечения постоянной защиты беженцев и перемещенных лиц на местах см. доклады Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Генеральной Ассамблее, Официальные документы Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 36 (A/50/36), пункты 86-87; и Комиссии по правам человека на ее пятьдесят первой сессии (E/CN.4/1995/98).

8/ См. сноску 3 выше.

9/ Randolph Kent, "Building Bridges", Crosslines, vol. 5 (January 1997), WorldAid'96 Supplement, p. 14. Анализ этого вопроса, дополненный определением конкретных стратегий, см. Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 7.

10/ См. Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 7, цит. по Steven Holtzman, "Conflict-Induced Displacement Through a Development Lens", документ, подготовленный для Проекта по исследованию проблемы внутреннего перемещения Группы Института Брукинса, занимающейся политикой по вопросам беженцев.

11/ Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 6.

12/ В июле 1997 года под эгидой УВКБ и правительства Таиланда в Бангкоке было организовано совещание экспертов по региональным подходам к проблеме беженцев и перемещенных лиц в Азии, в котором приняли участие представители 18 стран из этого региона и МОМ, в целях рассмотрения характера, причин и последствий перемещения

населения, а также для содействия обмену информацией на региональном уровне. В марте 1997 года в Иордании УВКБ организовало региональное консультативное совещание по вызванному конфликтами перемещению в центральной и юго-восточной Азии и на Ближнем Востоке; хотя основное внимание на этом совещании было сконцентрировано на беженцах, на нем затрагивалась также проблема внутреннего перемещения. См., соответственно, "Asia: Regional Approaches to Refugees and Displaced Persons", IOM News, No. 3/97, pp. 4 and 8; "UNHCR holds regional meeting on population displacement", UNCHR Press release, Washington, 10 March 1997.

13/ Cohen and Deng, Masses in Flight, chapter 5.

14/ U.S. Committee for Refugees, "Preliminary Observations on the Situation of Internally Displaced Persons in Sri Lanka" (Washington, D.C.: 16 December 1996).

15/ В случаях перемещения защита беженцев и перемещенных лиц является одной из конкретно провозглашенных целей программы. См. доклад Верховного комиссара по правам человека Комиссии по правам человека на ее пятьдесят первой сессии (Е/CN.4/1995/98).
