



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83
26 January 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят шестая сессия
Пункт 14 с) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА: МАССОВЫЕ ИСХОДЫ
И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Внутренние перемещенные лица

Доклад Представителя Генерального секретаря г-на Фрэнсиса М. Денга,
представленный в соответствии с резолюцией 1999/47
Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		3
ВВЕДЕНИЕ	1 – 4	4
I. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ	5 – 35	5
А. Недавние отклики, полученные в связи разработкой Принципов	7 – 22	6
В. Распространение и применение Принципов	23 – 34	13
С. Необходимость в механизме наблюдения	35	19
II К СОЗДАНИЮ СОГЛАСОВАННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РАМОК ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ	36 – 47	20
А. Доклад по вопросу о защите внутренних перемещенных лиц	38 – 42	21
В. Глобальная база данных по ВПЛ	43 – 47	23
III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СВЯЗИ С СИТУАЦИЯМИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ	48 – 65	25
А. Повторная миссия в Колумбию	49 – 54	25
В. Последующая деятельность в связи с поездкой в Азербайджан	55 – 57	28
С. Будущие поездки	58 – 60	29
D. Заявления с выражением озабоченности: Косово, Восточный Тимор, Чечня	61 – 65	30
IV. ИЗУЧЕНИЕ НОВЫХ ВОПРОСОВ	66 – 76	32
V. БУДУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МАНДАТА	77	36
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78	37

Резюме

В 1992 году, принимая во внимание растущую международную озабоченность по поводу большого числа внутренних перемещенных лиц во всем мире и необходимость оказания им помощи и обеспечения их защиты, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций по просьбе Комиссии по правам человека назначил сроком на один год Представителя по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны (резолюция 1992/73 Комиссии). Представителю было предложено подготовить всеобъемлющее исследование с указанием существующих законов и механизмов для защиты лиц, перемещенных внутри страны, возможных дополнительных мер по усилению их осуществления и альтернативных методов удовлетворения потребностей в области защиты, которые не покрываются адекватным образом существующими документами. С тех пор мандат Представителя продлевался три раза (резолюции 1993/95, 1995/57 и 1998/50), при этом Представителю рекомендовалось продолжать проводимый им анализ причин внутреннего перемещения, потребностей таких перемещенных лиц, превентивных мер и путей обеспечения более эффективной защиты внутренних перемещенных лиц, оказания им большей помощи и решения их проблем. Представителю рекомендуется осуществлять эту деятельность на основе диалога с правительствами, межправительственными, региональными и неправительственными организациями, принимая при этом во внимание конкретные ситуации.

Представитель готовит доклады для Комиссии на ежегодной основе, а для Генеральной Ассамблеи - раз в два года. В настоящем докладе содержится обзор изменений, которые произошли в работе по осуществлению Представителем его мандата после представления его последнего доклада Комиссии (E/CN.4/1999/7 и Add.1-2). Он дополняет доклад, представленный Генеральной Ассамблее на ее последней сессии (A/54/409).

Основной доклад содержит обзор изменений, происшедших в различных областях работы по осуществлению мандата: Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны; институциональные рамки; деятельность в связи с ситуациями в отдельных странах; изучение новых вопросов; и определение будущих направлений работы по выполнению мандата.

К докладу прилагаются три добавления. В добавлении 1 содержатся доклад о повторной миссии Представителя в Колумбию с целью изучения положения внутренних перемещенных лиц и рекомендации для правительства и международного сообщества в плане более эффективного решения существующих проблем. Добавление 2 представляет собой краткий доклад рабочего совещания по проблеме внутреннего перемещения в Колумбии, которое было проведено сразу после официальной миссии Представителя в эту страну. Добавление 3, публикация которого будет зависеть от объема работы служб по обслуживанию конференций, должно содержать доклад о миссии Представителя в Восточный Тимор, которая запланирована на февраль—март 2000 года.

ВВЕДЕНИЕ

1. На обложке публикации Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), изданной в декабре 1999 года, помещена фраза "Помощь миллионам людей, которые были перемещены внутри их стран и находятся в самом уязвимом положении, - одна из наиболее актуальных задач нового тысячелетия". Вопрос о внутреннем перемещении лиц действительно является одной из острейших проблем в силу двух факторов. Во-первых, в последние годы значительно усилилось понимание этой проблемы на международном уровне, причем это касается не только ее характера и масштабов, но и необходимости ее эффективного решения. В то же время защита людей, остающихся в рамках границ их соответствующих государств, и оказание им помощи по-прежнему являются щекотливым и сложным вопросом, для решения которого в настоящее время нет простых и готовых международных стратегий.

2. Кризисы в Косово, Восточном Тиморе и Чечне, которые в течение последнего года не сходили со страниц газет, свидетельствуют о том, что глобальный кризис, связанный с внутренним перемещением, приобретает все более широкие масштабы, при этом продолжают возникать новые ситуации, требующие принятия различных мер по их урегулированию. В то же время уже давно существующая ситуация в Анголе, Афганистане, Бурунди, Колумбии, Судане и Шри-Ланке продолжает ухудшаться. Положение в других странах, например в Азербайджане и Грузии, характеризуется застоем, при этом нет никакой надежды на то, что в ближайшее время будут найдены какие-либо долговременные решения. Что же касается Алжира, Мьянмы и Турции, то изменения, происходящие в этих странах, в целом выпали из поля зрения международного сообщества.

3. В качестве положительного момента следует отметить, что более глубокое понимание этой гуманитарной трагедии привело к существенным изменениям нормативных и институциональных рамок, позволившим заложить основу для принятия более эффективных мер на международном, региональном, национальном и местном уровнях. Миллионы внутренних перемещенных лиц по всему миру остро нуждаются в помощи и особенно защите. Их трагическая судьба является наглядным свидетельством того, что, несмотря на достигнутый на сегодняшний день прогресс, еще предстоит проделать значительную по объему работу.

4. В настоящем докладе проводится обзор изменений, происшедших в работе по осуществлению мандата за прошедший год, и определяются области, где необходимо активизировать усилия. Он состоит из пяти основных разделов, посвященных:

Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны; институциональным рамкам; деятельности в связи с ситуациями в отдельных странах; программе исследований; и будущим направлениям работы Представителя.

I. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ

5. Комиссия, сославшись на соответствующие нормы международных договоров по правам человека, международного гуманитарного права и права беженцев, признала, что уровень защиты лиц, перемещенных внутри страны, повышается посредством определения, подтверждения и консолидации конкретных прав для целей их защиты и оказания им помощи, в частности через посредство Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2). В Руководящих принципах, подробная информация о разработке и содержании которых приводилась в предыдущих докладах, излагаются предусмотренные международным правом права и гарантии, касающиеся защиты внутренних перемещенных лиц на всех этапах перемещения. В прошлом году д-р Вальтер Калин, председатель группы экспертов по правовым вопросам, помогавший Представителю при разработке Принципов, подготовил аннотированный вариант Принципов с объяснением правовых положений, на основе которых и был разработан этот документ. Этот аннотированный вариант был недавно опубликован Американским обществом международного права и Проектом Брукингского института по проблемам внутреннего перемещения.

6. Кроме того, вопросам разработки Руководящих принципов было посвящено одно из тематических исследований, проведенных в рамках Глобального проекта государственной политики, который осуществляется под руководством Представителя и Вольфганга Райнике, Всемирный банк, и является элементом проекта Фонда Организации Объединенных Наций, озаглавленного "Видение будущей роли ООН". В этом тематическом исследовании, подготовленном Саймоном Бегшоу, рассматривается процесс разработки Руководящих принципов, участие в котором приняли различные правительственные, межправительственные и неправительственные организации. С учетом результатов этого и других тематических исследований в рамках Глобального проекта государственной политики будут подготовлены предложения относительно повышения роли Организации Объединенных Наций в деле укрепления или, в случае необходимости, создания аналогичных сетей для решения конкретных вопросов политики.

А. Недавние отклики, полученные в связи с разработкой Принципов

7. На последней сессии Комиссии Представитель в соответствии с просьбой Комиссии сообщил о мнениях, высказанных в отношении Руководящих принципов правительствами, межправительственными и неправительственными организациями (НПО) (E/CN.4/1999/79, пункты 14-34). Мнения, которые были высказаны в последующий период, излагаются ниже.

8. Ранее Генеральная Ассамблея уже дала высокую оценку Руководящим принципам в рамках рассмотрения пунктов ее повестки дня, касающихся прав ребенка и деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)¹. Однако, поскольку вопрос о внутренних перемещенных лицах рассматривается раз в два года, Генеральная Ассамблея смогла высказать подробные замечания по Принципам лишь на своей последней сессии. В резолюции 54/167, принятой на ее пятьдесят четвертой сессии, Генеральная Ассамблея отметила разработку Представителем, на основе его компиляции и анализа правовых норм, всеобъемлющих рамок для защиты внутренних перемещенных лиц, в частности Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны². Как и Комиссия, Генеральная Ассамблея приветствовала тот факт, что Представитель использовал Руководящие принципы в своем диалоге с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями и просила его продолжать предпринимать усилия в этом направлении. Кроме того, Генеральная Ассамблея с признательностью отметила, что учреждения Организации Объединенных Наций, региональные и неправительственные организации используют Руководящие принципы в своей работе и призвала шире распространять и применять эти Руководящие принципы.

9. Еще одним форумом, на котором высказывались мнения относительно Руководящих принципов, является Совет Безопасности. Они обсуждались в рамках рассмотрения Советом в прошлом году вопроса о защите гражданского населения в ходе вооруженных конфликтов. Поскольку вооруженные конфликты являются одной из основных причин внутреннего перемещения, а защита пострадавшего населения - наиважнейшей задачей, при обсуждении этого вопроса была выражена особая обеспокоенность по поводу судьбы внутренних перемещенных лиц. В Заявлении Председателя Совета Безопасности (S/PRST/1999/6) по итогам рассмотрения этого вопроса Советом в феврале 1999 года внутренние перемещенные лица были отнесены к одной из наиболее уязвимых групп гражданского населения. Некоторые ораторы подчеркнули важность нормативно-правовой основы для обеспечения их защиты (S/PV.3977). Представитель Канады особо отметил появление новых стандартов, которые учитывают изменяющийся характер

конфликтов, например в том, что касается внутренних перемещенных лиц. Представитель Соединенного Королевства дал высокую оценку работе по кодификации принципов, касающихся внутренних перемещенных лиц, и подчеркнул необходимость создания механизма для обеспечения соблюдения этих принципов. Представитель Гамбии выразил надежду на то, что в связи с 50-й годовщиной принятия Женевских конвенций международное сообщество примет соответствующие правовые рамки обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о воздействии вооруженных конфликтов на детей указал на серьезность положения внутренних перемещенных лиц и подчеркнул необходимость принятия безотлагательных мер.

10. В целях дальнейшего рассмотрения этого вопроса Совет просил Генерального секретаря подготовить доклад, содержащий конкретные рекомендации относительно того, каким образом Совет мог бы повысить уровень физической и правовой защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов, и в котором были бы определены пути содействия со стороны Совета более эффективному соблюдению действующих норм гуманитарного права и рассмотрен вопрос о том, имеются ли какие-либо серьезные пробелы в существующих правовых нормах (см. S/PRST/1999/6). В своем докладе Совету (S/1999/957) Генеральный секретарь назвал внутреннее перемещение одной из проблемных областей, в которой действующее международное право имеет пробелы. В докладе было отмечено, что в связи с отсутствием конкретных международных правовых рамок, закрепляющих права и свободы внутренних перемещенных лиц, Представитель разработал Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны на основе существующих договоров в области международного гуманитарного права и международного права прав человека. Генеральный секретарь рекомендовал Совету Безопасности поощрять государства исходить из этих Руководящих принципов в ситуациях массового перемещения населения.

11. В ходе обсуждения доклада Генерального секретаря (S/PV.4046 и Resumption 1 и Corr.1 и Corr.2, а также Resumption 2) представитель Канады заявил о полной поддержке Канадой позиции Генерального секретаря, сосредоточившего внимание на правах и потребностях внутренних перемещенных лиц в ходе вооруженных конфликтов. Представитель Индии отметил необходимость широкого международного признания Принципов, с тем чтобы Совет Безопасности мог поощрять государства к их соблюдению, и что за решение проблемы внутреннего перемещения отвечают соответствующие государства. Согласившись с тем, что основную ответственность за защиту внутренних перемещенных лиц и оказание им помощи несут правительства соответствующих

государств, представитель Европейского союза, выступая также от имени Болгарии, Латвии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Чешской Республики и Эстонии поддержал предложение о более широком использовании Принципов в работе Организации Объединенных Наций на национальном уровне.

12. В ходе отдельного обсуждения Советом вопроса о воздействии вооруженных конфликтов на детей Специальный представитель Генерального секретаря по этой проблеме подчеркнул необходимость принятия международным сообществом безотлагательных мер с целью поиска путей обеспечения более систематической защиты перемещенных внутри их собственных стран миллионов людей, большинство из которых составляют женщины и дети, и оказания им практической помощи. В этой связи он призвал к широкому распространению и использованию Руководящих принципов правительствами, сторонами конфликтов и гуманитарным сообществом (см. S/PV.4037).

13. Экономический и Социальный Совет также продолжал уделять внимание вопросу о нормативных стандартах, касающихся проблемы внутреннего перемещения, в частности в контексте второго этапа рассмотрения гуманитарных вопросов в июле 1999 года в Женеве. Генеральный секретарь в своем докладе Совету по вопросу об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций (см. A/54/154-E/1999/94) отметил, что прямые нападения на гражданское население, которые совершаются в нарушение норм международного гуманитарного права и международного права прав человека и приводят к массовому принудительному перемещению и человеческим жертвам, представляют собой наиболее серьезные проблемы, с которыми сталкиваются гуманитарные учреждения. Подчеркнув, что условия для осуществления гуманитарной деятельности могут быть улучшены путем разработки и распространения международных законов и норм, касающихся прав гражданских лиц, Генеральный секретарь отметил, что Руководящие принципы стали быстро завоевывать признание в качестве международной нормы. Была, в частности, сделана ссылка на активное распространение Принципов, организацию Представителем, международными учреждениями и НПО региональных совещаний для обсуждения вопроса об их применении на местах и использования Принципов региональными организациями. Совет в своих согласованных выводах 1999/1 призвал все государства применять международно признанные нормы в отношении внутренних перемещенных лиц. Он также отметил тот факт, что Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) использует эти Руководящие принципы.

14. Еще одним форумом, на котором высказывались мнения относительно Принципов, является Исполнительный комитет УВКБ. На пятидесятой сессии Исполнительного комитета в прошлом году представитель Норвегии подчеркнул необходимость обеспечения соблюдения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека в целях повышения эффективности защиты внутренних перемещенных лиц и назвал в этой связи Руководящие принципы полезным и весьма уместным инструментом. Представитель Швеции заявил, что необходимо обеспечить эффективное применение Руководящих принципов и призвал УВКБ информировать Постоянный комитет Исполнительного комитета по этому вопросу. Представитель Соединенных Штатов указал, что решение проблемы внутренних перемещенных лиц является одной из приоритетных задач. В частности, он выразил озабоченность по поводу "неравномерной и зачастую неадекватной защиты" внутренних перемещенных лиц и подчеркнул, что система Организации Объединенных Наций, а также государства-члены должны разработать более предсказуемые механизмы реагирования для обеспечения внутренним перемещенным лицам надлежащей помощи и защиты. Была дана высокая оценка деятельности Представителя в области разработки Руководящих принципов и налаживания тесного сотрудничества между соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, Международным комитетом Красного Креста (МККК), НПО и государствами. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, выступая в Исполнительном комитете, также отметила полезность Принципов и в качестве примера привела Колумбию, где Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и УВКБ тесно сотрудничают друг с другом с целью укрепления национальных механизмов защиты внутренних перемещенных лиц. УВКБ в своей Записке о международной защите (A/AC.96/914), подробно рассмотрев положение в Колумбии, отметило, что его программа по укреплению правовых, политических и институциональных рамок обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц в этой стране основывается на осуществлении Руководящих принципов и учитывает более широкие усилия, направленные на обеспечение соблюдения норм международного гуманитарного права и уважения прав человека. В заключениях по международной защите, принятых на совещании (A/AC.96/928, раздел III.A), Исполнительный комитет подтвердил актуальность Руководящих принципов и вновь заявил о своей поддержке роли УВКБ в отношении внутренних перемещенных лиц исходя из критериев, определенных Генеральной Ассамблеей (там же, пункт 20 t)).

15. Особое внимание нормативным рамкам защиты внутренних перемещенных лиц было также уделено на двадцать седьмой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, которая состоялась в Женеве 31 октября – 6 ноября 1999 года и была посвящена повышению эффективности медицинского обслуживания и защиты

жертв вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. В Плане действий, принятом на Конференции, определяются некоторые меры в этой области³. В ходе боевых действий стороны конфликта должны не только полностью запрещать прямые нападения на гражданское население и гражданские объекты, но и предпринимать все усилия с целью недопущения жертв среди гражданского населения, его защиты и уважения, в том числе конкретные меры в отношении особо уязвимых групп, включая перемещенных лиц. Стороны вооруженного конфликта должны принимать эффективные меры во избежание действий, вызывающих неоправданное перемещение населения. В случае же перемещения населения стороны конфликта должны обеспечивать уважение и защиту перемещенных лиц, оказание им необходимой помощи, а также предоставление им возможностей для добровольного возвращения домой в условиях мира и безопасности или же добровольного поселения в других местах. С целью выполнения такой первоочередной гуманитарной задачи, как соблюдение прав и удовлетворение насущных потребностей наиболее уязвимых групп населения, План действий предусматривает, что национальные общества, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и МККК могут, исходя из Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, осуществлять деятельность в интересах внутренних перемещенных лиц и должны оказывать поддержку государствам в деле выполнения ими своих обязательств, в том что касается оказания помощи внутренним перемещенным лицам и обеспечения их защиты. Представитель Австрии в своем выступлении на пленарном заседании по вопросу о налаживании стратегических партнерских отношений для улучшения условий жизни уязвимых групп населения призвал все государства обеспечить соблюдение Руководящих принципов путем расширения сотрудничества с национальными обществами.

16. УВКПЧ и специальные механизмы Комиссии продолжали осуществлять деятельность, направленную на широкое распространение и применение Руководящих принципов. Представитель официально предложил принципы вниманию своих коллег на ежегодном совещании специальных докладчиков/представителей и независимых экспертов, которое состоялось в мае в Женеве. Обсуждение Принципов было весьма конструктивным, при этом некоторые участники отметили актуальность и полезность Принципов для их работы, а также важность участия механизмов Комиссии в деятельности, направленной на удовлетворение потребностей внутренних перемещенных лиц в защите. Некоторые страновые и тематические специальные докладчики, а также независимые эксперты начали ссылаться на Руководящие принципы в своих докладах и призывах к незамедлительным действиям. В настоящее время Представитель также планирует представить Руководящие принципы договорным органам и сообщить им о положении внутренних перемещенных лиц в рассматриваемых странах. Комиссия

приветствовала тот факт, что соответствующие специальные докладчики, рабочие группы, эксперты и договорные органы уделяют внимание вопросам внутреннего перемещения и призвала их продолжать собирать информацию о ситуациях, которые уже вызвали или могут вызвать перемещение лиц внутри страны, и включать эту информацию и соответствующие рекомендации в свои доклады и направлять их Представителю.

17. Руководящие принципы были также включены в повестку дня второго ежегодного совещания руководителей отделений УВКПЧ на местах, которое состоялось в сентябре в Женеве. В прошлом году управление распространило Принципы среди всех своих сотрудников, включая сотрудников отделений на местах. Цель обсуждения Руководящих принципов на совещании руководителей отделений на местах состояла в изучении опыта работы сотрудников на местах с внутренними перемещенными лицами, роли, которую они могут играть в деле повышения эффективности принимаемых на международном уровне мер по удовлетворению их потребностей в защите, а также оперативных и других требований, которые необходимо выполнить для усиления этой роли. С учетом результатов обзора деятельности отделений УВКПЧ на местах, который был проведен в 1998 году Специальным советником Верховного комиссара Яном Мартином, было рекомендовано, чтобы УВКПЧ вместе с Представителем играли более активную роль в проводимых на межучрежденческом уровне обсуждениях, призванных повысить эффективность принимаемых на местах мер по улучшению положения внутренних перемещенных лиц, и чтобы это было отражено в мандатах и работе отделений на местах. Управление в настоящее время разрабатывает проект, который призван служить подспорьем для отделений на местах в этой области, а также содействовать распространению и применению Руководящих принципов. Комиссия призвала Верховного комиссара разработать в рамках программы консультативного обслуживания и технического сотрудничества Управления проекты, направленные на поощрение прав человека внутренних перемещенных лиц.

18. Соответствующее внимание Принципам продолжали уделять и региональные организации. На совещании Организации африканского единства (ОАЕ) на уровне министров по вопросам, касающимся беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в странах Африки, которое состоялось в декабре 1998 года в Хартуме, было рекомендовано, чтобы Руководящие принципы были представлены Комиссии ОАЕ по беженцам на ее следующей сессии. В соответствии с этой просьбой Представитель получил приглашение предложить Принципы вниманию Комиссии ОАЕ по беженцам на ее тридцатой сессии, состоявшейся в Аддис-Абебе в июне 1999 года. Обсуждение Принципов проходило в позитивной и конструктивной обстановке, при этом практически все ораторы начинали свои выступления с высокой оценки работы Представителя по подготовке Принципов и

выражения признательности за их представление на этом форуме. Было предложено принять меры с целью широкого распространения Принципов в Африке, в частности путем проведения ОАЕ и другими соответствующими организациями информационно-просветительской кампании, включающей семинары, рабочие совещания и заседания за круглым столом. После обсуждения этого вопроса совещание с интересом и признательностью приняло Принципы к сведению.

19. Это решение Комиссии ОАЕ по беженцам было затем препровождено Совету министров ОАЕ на его семидесятой очередной сессии, проходившей в июле в Алжире. Генеральный секретарь ОАЕ в своем докладе о результатах вышеупомянутой сессии Комиссии по вопросу о положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в странах Африки особо отметил решение Комиссии с интересом и признательностью принять Руководящие принципы к сведению. В этом докладе была также представлена информация об упомянутом выше Рабочем совещании в Аддис-Абебе в октябре 1998 года. При этом было указано, что это рабочее совещание особо отметило необходимость оказания содействия распространению и применению Руководящих принципов в странах Африки и изучения роли региональных и субрегиональных организаций Африки в деле решения проблемы внутреннего перемещения.

20. Что касается стран Северной и Южной Америки, то Межамериканская комиссия по правам человека Организации американских государств (ОАГ) заявила, что она приветствует Руководящие принципы и полностью их поддерживает, отметив при этом, что, будучи наиболее полным сводом норм по вопросам, касающимся внутренних перемещенных лиц, эти принципы являются для Комиссии авторитетным руководством в отношении толкования соответствующих норм права и их применения на всех этапах перемещения. Комиссия и ее докладчик по внутренним перемещенным лицам начали применять Принципы в своей работе⁴.

21. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) распространила Принципы среди государств-членов, а также на семинаре по человеческому измерению, на котором рассматривалась роль полевых миссий ОБСЕ в правозащитной деятельности. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в настоящее время совместно с Представителем организует семинары, посвященные этим Принципам, в странах ОБСЕ, где имеет место внутреннее перемещение лиц (см. ниже раздел С). Кроме того, Представителю было предложено в этом году официально предложить эти Принципы вниманию ОБСЕ.

22. Особенно активную деятельность по распространению Руководящих принципов и их применению в своей работе с внутренними перемещенными лицами продолжали проводить НПО. Организация "Международная амнистия" начала систематически применять Принципы в рамках своих мероприятий по наблюдению и при выработке рекомендаций относительно повышения эффективности мер по решению проблемы внутреннего перемещения в мире⁵. Норвежский совет по делам беженцев (НСБ) продолжает содействовать применению Принципов в рамках своих различных мероприятий, посвященных проблеме внутреннего перемещения, ряд которых будет освещены в настоящем докладе. Национальные НПО также проводили активную деятельность в целях распространения и применения Руководящих принципов в контексте их соответствующих стран. Например, в Филиппинах Экуменическая комиссия по делам перемещенных семей и общин (ЭКПСО) организовала форум для обсуждения Принципов⁶ и в сотрудничестве с НСБ провела недавно учебное рабочее совещание, посвященное их содержанию (см. ниже подраздел С).

В. Распространение и применение Принципов

23. Как Комиссия, так и Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметили, что учреждения Организации Объединенных Наций, а также региональные и неправительственные организации используют Руководящие принципы в своей работе и призвали к принятию дальнейших мер по распространению и применению Принципов. Что касается распространения, то число предпринятых за последний год инициатив свидетельствует о глобальном охвате этих усилий, а также о налаженных в этой связи партнерских отношениях между учреждениями Организации Объединенных Наций, НПО и правительствами. Опубликованная Управлением по координации гуманитарной деятельности (УКГД) информационная брошюра, в которой излагаются Руководящие принципы, в настоящее время имеется на английском, испанском, португальском и французском языках и широко распространяется во всем мире. Большое число экземпляров этих информационных брошюр было направлено отделениям УВКПЧ на местах на соответствующих языках. В Грузии УКГД выпустило брошюру с Принципами на грузинском языке, перевод которых был осуществлен местной НПО при поддержке УВКБ. В Шри-Ланке УВКБ совместно с УКГД выпустили соответствующую информационную брошюру на сингальском и тамильском языках. В Колумбии УВКБ совместно с Управлением Омбудсмана (Defensor del Pueblo) выпустили информационную брошюру, содержащую Руководящие принципы, на испанском языке в рамках информационно-просветительской кампании, посвященной тяжелому положению внутренних перемещенных лиц в этой стране. В Филиппинах Руководящие принципы были выпущены в качестве информационной брошюры местной НПО-ЭКПСО, при

поддержке УВКБ, Управления советника президента по мирному процессу, Информационного центра Организации Объединенных Наций и Филиппинского информационного центра по правам человека с целью ознакомления с ними государственных руководителей, законодателей, сторон, участвующих в вооруженных конфликтах и налетах на территорию, НПО и всех, кого затрагивает проблема внутреннего перемещения.

24. На глобальном уровне в течение последнего года были также подготовлены некоторые материалы, призванные содействовать применению Принципов. По просьбе международных учреждений и НПО Представитель поручил подготовить *Справочник по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны* (Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement), в котором смысл Руководящих принципов излагается простым языком. Этот *справочник*, подготовленный экспертом по вынужденной миграции д-ром Сузан Форбс Мартин при содействии Проекта Брукингского института по внутреннему перемещению, был рассмотрен представителями учреждений Организации Объединенных Наций и НПО на совещании, проведенном УКГД в апреле в Нью-Йорке. *Справочник* с предисловием Представителя будет опубликован УКГД.

25. *Справочник* будет распространяться УКГД в пакете материалов, включающем "*Руководство по практическому решению проблемы внутреннего перемещения на местах: примеры инициатив, осуществляемых на местах учреждениями системы Организации Объединенных Наций и организациями-партнерами для оказания помощи внутренним перемещенным лицам*" (Manual of Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-Based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons). Это *Руководство*, которое содержит более 60 примеров программных инициатив по содействию применению Руководящих принципов на местах, призвано стимулировать лиц, осуществляющих практическую деятельность, к разработке своих собственных программ, направленных на удовлетворение потребностей внутренних перемещенных лиц. *Руководство*, подготовленное под эгидой Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и при содействии УКГД и аппарата Представителя, было окончательно доработано на состоявшемся в марте совещании экспертов. В настоящее время оно публикуется УКГД и будет содержать предисловие Координатора чрезвычайной помощи (КЧП).

26. Необходимость подготовки по правовым нормам, касающимся защиты внутренних перемещенных лиц и оказания им гуманитарной помощи, отмечалась в рекомендациях МПК, содержащихся в его Обзоре потенциала системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи от 15 октября 1998 года. Вскоре после завершения подготовки этих рекомендаций Целевая группа МПК по вопросам подготовки подтвердила необходимость в разработке межучрежденческих учебных материалов, касающихся внутренних перемещенных лиц. В прошлом году были приняты конкретные меры с целью разработки таких учебных материалов. УКГД было предложено собрать и проанализировать соответствующие имеющиеся учебные материалы и в сотрудничестве с Представителем подготовить предложения в отношении необходимых материалов. Проекты Типовых программ, которые были разработаны НСБ и УВКПЧ и опробованы на вышеупомянутом рабочем совещании в Уганде, относятся к числу имеющихся учебных материалов, которые будут использованы в рамках разработки межучрежденческого комплекта учебных материалов. В мае совещание координационных центров МПК по вопросу о внутренних перемещенных лицах рассмотрело это предложение и приняло решение о назначении ЮНИСЕФ и НСБ координаторами деятельности по разработке этого комплекта учебных материалов.

27. Этот межучрежденческий учебный пакет призван содействовать пропаганде Руководящих принципов, обеспечению более глубокого понимания потребностей внутренних перемещенных лиц в защите, помощи и развитии и повышению эффективности мер, принимаемых с целью удовлетворения этих потребностей. Он предназначен для руководителей среднего звена и сотрудников международных учреждений и НПО, занимающихся на местах вопросами программирования, а также для правительственных органов, занимающихся проблемой внутренних перемещенных лиц. Типовыми учебными программами будут охвачены следующие вопросы: определение понятия "внутренние перемещенные лица"; правовые нормы, лежащие в основе Руководящих принципов; институциональные рамки; и различные стадии перемещения – защита от произвольного перемещения, защита в период перемещения и долговременное решение вопросов возвращения или расселения или реинтеграции. Сотрудники ряда организаций – членов МПК и учреждений-партнеров, включая УВКПЧ, участвуют в разработке этих типовых программ, которые будут рассмотрены на совещании экспертов и представлены на рассмотрение МКП весной 2000 года. Разумеется, подготовка по Руководящим принципам и проблеме внутреннего перемещения не должна ограничиваться рамками МКП, а должна охватывать всех тех, кто занимается проблемой внутренних перемещенных лиц. Большое значение в этой связи имеет решение Совета Безопасности просить Генерального секретаря обеспечить, чтобы сотрудники

Организации Объединенных Наций, задействуемые в деятельности по установлению мира, поддержанию мира и миростроительству, имели надлежащую подготовку по вопросам международного гуманитарного права, норм в области прав человека и права беженцев (резолюция 1265 (1999) Совета Безопасности).

28. Семинары и рабочие совещания по Руководящим принципам являются еще одним средством, содействующим их распространению и применению. Комиссия приветствовала тот факт, что Представитель использовал Руководящие принципы в процессе своего диалога с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, особенно в рамках семинаров по вопросу перемещения, и просила его продолжать предпринимать усилия в этой области. Особо был отмечен семинар, проведенный под эгидой ОАЕ в Аддис-Абебе в 1998 году. Доклад этого семинара был представлен Комиссии на ее прошлой сессии (E/CN.4/1999/79/Add.2). Он был также опубликован вместе с другими представленными документами и предисловием Представителя в специальном выпуске *Refugee Survey Quarterly*, который издается УВКБ⁷.

29. С момента проведения последней сессии Комиссии аналогичные семинары и рабочие совещания были запланированы или даже проведены в других регионах мира. 27-29 мая 1999 года в Боготе, Колумбия, было проведено Рабочее совещание по осуществлению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которое было совместно организовано Проектом Брукингского института по проблеме внутреннего перемещения, объединением местных НПО, работающих с внутренними перемещенными лицами (Группой поддержки организаций перемещенных лиц (ГПОПЛ)) и Комитетом США по беженцам (КСШАБ). В этом рабочем совещании приняли участие должностные лица, местные НПО, международные НПО и учреждения и представители внутренних перемещенных общин, которые проанализировали положение внутренних перемещенных лиц в Колумбии на основе Принципов и обсудили стратегии их более эффективного применения. В своем заключительном заявлении, которое было подготовлено ГПОПЛ, участники рабочего совещания признали важность Руководящих принципов для улучшения положения внутренних перемещенных лиц в Колумбии, отметили, что в них определены минимальные стандарты, которые необходимо соблюдать и гарантировать, и подчеркнули важность практического применения Принципов. Представители правительства, принявшие участие в рабочем совещании, заявили о своей готовности провести совещания с НПО с целью разработки стратегий в этой области. Материалы этого рабочего совещания были опубликованы ГПОПЛ на испанском языке в серии документов "*Memorias*"⁸. Резюме доклада рабочего совещания на английском языке содержится в добавлении 2, оно также было опубликовано Проектом Брукингского института по проблеме внутреннего перемещения.

30. В феврале 2000 года в Бангкоке будет проведена региональная конференция по вопросу о внутреннем перемещении в Азии. Эта конференция, которая проводится под эгидой УВКБ, Проекта Брукингского института, объединения НПО "Форум-Азия", НСБ и КСШАБ, будет организована Азиатским научно-исследовательским центром по вопросам миграции Чулалонгкорнского университета и объединением НПО "Форум-Азия". Цели этой конференции являются следующими: содействие распространению и применению Руководящих принципов; обмен информацией по проблеме внутреннего перемещения в Азиатском регионе, в том числе о его причинах и последствиях, и определение "передовой практики" решения этой проблемы на местном, национальном, субрегиональном и региональном уровнях; акцентирование внимания региональных и субрегиональных организаций на этой проблеме; и содействие налаживанию связей и сотрудничества в регионе с целью подготовки на более регулярной и систематической основе соответствующей документации и мониторинга этой проблемы. На эту конференцию будут приглашены представители местных и международных НПО, научных и исследовательских учреждений и журналисты из 15 стран и территорий Азии (Афганистана, Бангладеш, Восточного Тимора, Индии, Индонезии, Камбоджи, Китая, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малайзии, Мьянмы, Непала, Пакистана, Таиланда, Филиппин и Шри-Ланки), а также Представитель, сотрудники региональных и международных организаций и международные эксперты. Доклад рабочего совещания вместе с представленными на нем документами будет опубликован в следующем выпуске *Refugee Survey Quarterly*. Доклад рабочего совещания будет также представлен Комиссии на ее следующей сессии.

31. В мае в Тбилиси планируется провести региональное рабочее совещание по проблеме внутреннего перемещения в южной части Кавказа. Основное внимание на этом рабочем совещании, организуемом совместно БДИПЧ/ОБСЕ и Проектом Брукингского института, будет уделено положению приблизительно 800 000 внутренних перемещенных лиц в Азербайджане, Армении и Грузии, которые уже несколько лет назад покинули свои дома и нуждаются в долговременном решении их проблемы. Это рабочее совещание преследует следующие конкретные цели: информирование правительств и НПО стран региона о международных стандартах, касающихся внутреннего перемещения, и содействие их применению в регионе; стимулирование разработки институциональных и правовых рамок для решения проблемы внутреннего перемещения и повышение эффективности работы государственных должностных лиц и представителей гражданского общества, которые заинтересованы в укреплении местного и национального потенциала; определение "передовой практики" на местном, национальном, региональном и международном уровнях; и привлечение внимания международного

сообщества к проблеме внутренних перемещенных лиц в этом регионе. На этом рабочем совещании будут рассмотрены такие конкретные вопросы, как свобода перемещения, безопасное возвращение, альтернатива возвращению, компенсация и реституция собственности, участие в политической жизни и конкретные потребности женщин и детей, перемещенных внутри страны. Представитель, который к моменту проведения этого рабочего совещания должен посетить все три соответствующие страны, представит свои выводы по этим и другим вопросам, которые будут сделаны в рамках его миссий в эти страны (см. E/CN.4/1999/79/Add.1 и ниже раздел IV). Помимо Представителя участие в рабочем совещании примут местные НПО, ученые и юристы, должностные лица, занимающиеся проблемой внутреннего перемещения или вынужденной миграции, представители перемещенных общин, представители международных организаций и НПО, осуществляющих деятельность в регионе, и международные эксперты по соответствующим конкретным вопросам. Следует надеяться, что это рабочее совещание явится важным стимулом для налаживания диалога между государственными должностными лицами и НПО, будет способствовать деполитизации этого вопроса, а также позволит найти долговременные решения проблемы внутренних перемещенных лиц и укрепить потенциал местных организаций.

32. В настоящее время рассматривается вопрос о проведении на субрегиональном или национальном уровне в Африке дополнительных рабочих совещаний и семинаров по проблеме внутреннего перемещения, которые явятся своего рода продолжением рабочего совещания по проблеме внутренних перемещенных лиц в Африке, организованного в Аддис-Абебе в октябре 1998 года. Необходимость повышения уровня информированности о Принципах в Африке, в частности путем организации информационно-просветительской кампании, включающей проведение семинаров, рабочих совещаний и заседаний "за круглым столом", была отмечена в ходе упоминавшегося выше недавнего его обсуждения Руководящих принципов Комиссией ОАЕ по вопросу о положении беженцев.

33. Проведение региональных рабочих совещаний по проблеме внутреннего перемещения будет и впредь одним из приоритетных направлений деятельности Проекта Брукингского института, одним из руководителей которого является Представитель. Кроме того, Представитель содействует тому, чтобы такие рабочие совещания проводились и другими организациями. Весьма активную деятельность в этой связи проводит НСБ. По просьбе правительства Уганды и в сотрудничестве с УВКПЧ он организовал рабочее совещание по Руководящим принципам в марте прошлого года в Кампале⁹. Это рабочее совещание было проведено в целях пропаганды, распространения и обеспечения практического применения Принципов в Уганде; налаживания диалога

между представителями внутренних перемещенных общин, местных НПО, международных организаций и НПО и правительственных органов по вопросам, касающимся удовлетворения потребностей внутренних перемещенных лиц в защите и помощи; и поощрения организаций, занимающихся проблемами внутренних перемещенных лиц, к обмену накопленным опытом и передовой практикой. Участники этого рабочего совещания, в число которых входили представители политических органов и военных властей, местные НПО и эксперты по правам человека, представители внутренних перемещенных общин и представители международных учреждений, проводящих в стране гуманитарную деятельность и деятельность в целях развития, отметили необходимость широкого распространения Принципов среди всех соответствующих организаций, в том числе путем трансляции радиопередач и перевода Принципов на местные языки. Кроме того, было предложено организовать на местном уровне учебные рабочие совещания по Руководящим принципам и правам человека для военнослужащих, представителей внутренних перемещенных общин, религиозных деятелей и НПО. Международному сообществу было предложено содействовать проведению таких информационных и учебных мероприятий путем мобилизации ресурсов и оказания технической помощи.

34. С учетом успешного опыта проведения рабочего совещания в Уганде НСБ содействует организации аналогичных рабочих совещаний в других странах. В ноябре совместно с НПО, ЭКПСО он организовал рабочее совещание по Руководящим принципам в Филиппинах¹⁰. Участие в этом рабочем совещании приняли должностные лица, местные НПО и представители соответствующих международных учреждений. Представитель и сотрудник УВКПЧ, который оказывает ему помощь, были также приглашены на это рабочее совещание и намеревались принять в нем участие, как об этом сообщалось в докладе Представителя Генеральной Ассамблеи (A/54/409, пункт 49). Однако по просьбе правительства их поездка в страну для участия в рабочем совещании была отменена. Одна из рекомендаций этого рабочего совещания заключалась в том, чтобы предложить Представителю официально посетить Филиппины для обсуждения с правительством вопроса о положении внутренних перемещенных лиц и совместного поиска путей обеспечения осуществления Руководящих принципов.

С. Необходимость в механизме наблюдения

35. Деятельность по поощрению различных усилий с целью мониторинга и обеспечения применения Принципов будет продолжена, однако настало время также рассмотреть механизмы, которые бы позволяли делать это на более систематической основе. Необходимость в механизме, обеспечивающем соблюдение Принципов, была подчеркнута

представителем Соединенного Королевства в рамках обсуждения Советом Безопасности вопроса о защите гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. Представитель в своей статье, которая была недавно опубликована в "Форсд мигрейшн ревью" (январь 2000 года), официально призвал к созданию механизма наблюдения за осуществлением Принципов. Ожидается, что уже в ближайшем десятилетии на международном, региональном и национальном уровнях будут созданы механизмы наблюдения, обеспечивающие широкое и эффективное применение Принципов во всем мире. Уже существуют различные механизмы поощрения и мониторинга осуществления стандартов, не имеющих обязательной силы. Различные возможные варианты, а также дальнейшие меры по обеспечению применения Принципов во всех странах мира будут рассмотрены на совещании экспертов, которое будет организовано правительством Австрии в сентябре 2000 года.

II. К СОЗДАНИЮ СОГЛАСОВАННЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РАМОК ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ

36. В Руководящих принципах указывается, что основную ответственность за обеспечение защиты внутренних перемещенных лиц несут национальные власти. Совет Безопасности недавно подтвердил это в резолюции 1265, принятой после рассмотрения вопроса о защите гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. Однако, как отметил в своем докладе по этому вопросу Генеральный секретарь, гарантии защиты внутренних перемещенных лиц, предусмотренные международным правом прав человека и гуманитарным правом, зачастую не соблюдаются. Национальные власти в некоторых случаях, возможно, даже не желают признавать факт существования внутренних перемещенных лиц. Они могут также препятствовать международным усилиям по оказанию помощи внутренним перемещенным лицам и их защите. Негосударственные субъекты, в свою очередь, зачастую не хотят или не могут удовлетворить потребности внутренних перемещенных лиц в защите. Кроме того, в последнее время во многих случаях враждующие стороны использовали перемещение гражданского населения в своих целях и извлекали из этого выгоду. При таких обстоятельствах внутренние перемещенные лица становятся жертвами вакуума национальной ответственности, в связи с чем их положение вызывает беспокойство у международного сообщества.

37. Однако меры, принимаемые на международном уровне, не являются достаточно эффективными, особенно в том, что касается обеспечения физической безопасности и защиты прав человека. В своей Программе реформы 1997 года Генеральный секретарь подчеркнул, что обеспечение защиты внутренних перемещенных лиц и оказание им помощи являются гуманитарным вопросом, который по-прежнему не охвачен

существующими мандатами различных учреждений. Как уже подробно сообщалось в докладе, представленном Комиссии в прошлом году, с целью заполнения этого пробела был принят ряд важных мер, особенно в рамках МПК под руководством КЧП. Тем не менее в ходе недавнего обсуждения Советом Безопасности вопроса о защите гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов было отмечено, что по-прежнему существует необходимость в разработке согласованных рамок для обеспечения на более систематической основе защиты внутренних перемещенных лиц.

А. Доклад по вопросу о защите внутренних перемещенных лиц

38. Важным первым шагом на пути создания таких рамок является четкое понимание смысловой нагрузки, которую несет понятие защиты внутренних перемещенных лиц. Именно к такому выводу пришли Верховный комиссар по правам человека, Координатор чрезвычайной помощи и Представитель на совещании, проведенном ими в 1998 году с целью обсуждения их соответствующих функций в области обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц. Совместный доклад по вопросу о защите внутренних перемещенных лиц, который был впоследствии подготовлен их аппаратами и представлен в январе 1999 года Рабочей группе МПК, послужил в дальнейшем основой для подготовки директивного документа МПК по этому вопросу¹¹. Этот документ, который был одобрен МПК в декабре 1999 года, закладывает важный фундамент для осуществления на международном уровне мероприятий в интересах внутренних перемещенных лиц.

39. С учетом суровой действительности, в которой гражданские лица являются жертвами грубых нарушений прав человека, совершаемых зачастую в невообразимых масштабах и с крайней жестокостью, в настоящее время широко признается, что международные меры по урегулированию кризисных ситуаций должны предусматривать не только оказание помощи, но и обеспечение физической безопасности. В связи с этим большое значение в таких ситуациях имеет создание на местах отделений по правам человека. Однако тот факт, что такие отделения обладают чрезвычайно ограниченными ресурсами и доступом к нуждающемуся населению, свидетельствует о необходимости активного участия других субъектов в деятельности по обеспечению защиты. Хотя многие организации, занимающиеся гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития, уже осознали необходимость расширения своей работы в этом направлении, их конкретные функции в области защиты пока лишь определяются. Директивный документ МПК по вопросу о защите внутренних перемещенных лиц представляет собой первую совместную попытку международных организаций по правам человека, гуманитарным вопросам и вопросам развития решить эту проблему.

40. Исходя из смысла понятия "защита гражданских лиц (и по аналогии беженцев) в ходе вооруженных конфликтов", в начале документа на основе гарантий, закрепленных в Руководящих принципах, делается попытка дать определение понятию "защита внутренних перемещенных лиц". Затем в нем определяются некоторые области деятельности по обеспечению практического соблюдения этих стандартов, которые включают: распространение и пропаганду Руководящих принципов; правозащитную деятельность; мониторинг и представление докладов; раннее предупреждение и реагирование; создание и укрепление местного и национального потенциала в области защиты; подготовку по вопросам внутреннего перемещения; включение вопросов защиты в процесс разработки программ в области оказания помощи, а также возвращения или переселения и интеграции; и создание эффективных механизмов координации.

41. МПК, подчеркивая, что именно главную ответственность за обеспечение защиты внутренних перемещенных лиц и лиц, находящихся под угрозой перемещения, и оказание им помощи несут национальные органы, отводит определенную роль в деле обеспечения защиты также и международным учреждениям, и НПО, отмечая при этом, в частности, что "все учреждения, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи внутренним перемещенным лицам, должны рассматривать вопрос о том, как при разработке и осуществлении их мероприятий по линии оказания помощи можно наилучшим образом способствовать обеспечению защиты внутренних перемещенных лиц". В приложении к этому документу отдельные организации – члены МПК описывают проводимые ими мероприятия по защите внутренних перемещенных лиц. С учетом того, что масштабы и многогранный характер кризисов, связанных с внутренним перемещением, требуют применения международными субъектами совместного подхода, в заключении документа МПК излагаются базовые принципы, направленные на обеспечение большей предсказуемости и комплексности мер по урегулированию ситуаций в конкретных странах.

42. Подготовка и принятие этого документа являются важным шагом в деле заострения внимания на вопросах защиты и повышения эффективности международных мер по защите внутренних перемещенных лиц. В введении к этому документу говорится, что он "является компонентом растущих усилий международных организаций, предпринимаемых в целях более эффективного удовлетворения потребностей внутренних перемещенных лиц, оценки и анализа этих потребностей и принятия соответствующих мер в случаях нарушения прав внутренних перемещенных лиц". Это важное политическое изменение будет иметь наибольшее значение для деятельности международного сообщества по урегулированию конкретных ситуаций, связанных с внутренним перемещением. Обзор эффективности международных механизмов

координации деятельности по решению проблемы внутреннего перемещения в отдельных странах, который начал проводиться УКГД, послужит важным подспорьем в деле оценки значения политики МПК для обеспечения эффективной защиты на местах.

В. Глобальная база данных по ВПЛ

43. Еще одним важным шагом на пути принятия более целенаправленных мер по урегулированию глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением, является создание информационной системы по внутренним перемещенным лицам. Представитель и Комиссия уже давно призывали создать механизм для систематического получения и распространения информации о внутренних перемещенных лицах.

Этот проект был реализован в прошлом году, при этом 10 декабря 1999 года было официально объявлено о создании Глобальной базы данных по ВПЛ. Эта база данных, разработку которой МПК поручил НСБ, призвана служить своего рода центром информации по проблеме внутреннего перемещения, а также центральным архивом справочных материалов по этому вопросу. Конкретные цели базы данных были определены следующим образом: обеспечение централизованного доступа к информации о внутренних перемещенных лицах; поддержка мандатов МПК, КЧП и Представителя путем предоставления обновленной и точной информации о внутренних перемещенных лицах в стандартном формате; оказание помощи гуманитарным организациям в проведении деятельности на местах путем предоставления информации в дополнение к существующим информационным сетям; содействие согласованию практики управления информацией о внутренних перемещенных лицах путем поощрения принятия общих стандартов сбора данных, использования общих определений показателей и стандартной методологии; выполнение функций одного из основных координационных центров НПО в том, что касается правозащитной деятельности и предоставления информации о потребностях внутренних перемещенных лиц в защите и помощи; и оказание помощи в определении результативности применения Руководящих принципов путем наблюдения за положением внутренних перемещенных лиц во всем мире.

44. Сбор данных производится на поэтапной основе. На первом этапе осуществляется сбор информации из открытых источников, в том числе из докладов Представителя о результатах его миссий в страны. На втором этапе, который уже начался, применяется более интенсивный подход к сбору данных, в частности путем охвата новых источников информации и создания информационной сети координационных центров национальных и международных НПО, учреждений Организации Объединенных Наций, научных учреждений и региональных организаций, занимающихся проблемой внутреннего

перемещения. Этим координационным центрам будет предложено представлять информацию для включения в базу данных. В настоящее время изучается возможность создания механизма для обмена информацией с членами МПК, включая УВКПЧ.

45. База данных построена на страновых профилях. Они, в свою очередь, состоят из ряда тематических разделов, а именно: предыстория и причины перемещения; демографические профили и показатели; тенденции в области перемещения; проблемы в области защиты; потребности в обеспечении всем необходимым для выживания; доступ к образованию; вопросы самообеспечения и участия общественности; потребности в документации и вопросы гражданства; вопросы воссоединения семей, самобытности и культуры; вопросы собственности; тенденции в области возвращения и переселения; доступ к гуманитарным услугам; ответные меры на национальном и международном уровнях. По каждой стране в базе данных имеется краткий обзор, содержащий информацию в разбивке по этим тематическим разделам. Кроме того, в базе данных даются ссылки на источники информации, которые использовались для составления соответствующего странового профиля (включая полный текст электронной ссылки), благодаря чему она является ценным инструментом для проведения исследований.

46. В декабре база данных была открыта в Интернете для широкого доступа (www.idprproject.org), при этом она содержала 14 страновых профилей: по Азербайджану, Анголе, Афганистану, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Демократической Республике Конго, Колумбии, Мьянме, Перу, Сомали, Судану, Сьерра-Леоне, Уганде и Шри-Ланке. В текущем году в нее будут добавлены новые страновые профили, при этом ею будут охвачены все страны, затрагиваемые проблемой внутреннего перемещения (число которых в настоящее время составляет, согласно оценкам, 50). Предполагается, что профили стран, где существует кризисная ситуация, будут обновляться на регулярной основе, а информация в отношении других ситуаций – по крайней мере два раза в год.

47. Регулярно обновляемая информация о положении внутренних перемещенных лиц имеет чрезвычайно большое значение для обеспечения того, чтобы конкретные ситуации, заслуживающие внимания международного сообщества, не игнорировались и не упускались из виду. Уже давно выступая за создание комплексной информационной системы по внутренним перемещенным лицам, Представитель, особенно после того как он ознакомился с предварительным вариантом базы данных, еще больше убедился в том, что всеобъемлющая глобальная информационная система по внутренним перемещенным лицам, содержащаяся в этой базе данных, является одним из необходимых условий для повышения эффективности мер, направленных на удовлетворение потребностей

внутренних перемещенных лиц во всем мире. Поэтому чрезвычайно большое значение в этой связи имеет финансовая поддержка в целях ведения и дальнейшего развития этой базы данных.

III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СВЯЗИ С СИТУАЦИЯМИ В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ

48. Об эффективности мер по урегулированию глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением, лучше всего судить по фактическим условиям, в которых находятся внутренние перемещенные лица. Посещения отдельных стран позволяют Представителю лично ознакомиться с положением внутренних перемещенных лиц и рекомендовать принятие соответствующих мер. На сегодняшний день Представитель совершил 14 поездок: в Азербайджан, Бурунди, Колумбию (дважды), Мозамбик, Перу, Российскую Федерацию, Руанду, Сальвадор, Сомали, Судан, Таджикистан, Шри-Ланку и бывшую Югославию.

А. Повторная миссия в Колумбию

49. В прошлом году Представитель совершил повторную поездку в Колумбию, два доклада о результатах которой представлены в добавлениях 1 и 2 к настоящему докладу. После первой поездки Представителя в 1994 году положение внутренних перемещенных лиц резко ухудшилось, при этом их число в настоящее время составляет 1,5 млн. человек. Согласно информации, недавно опубликованной УВКБ, Колумбия занимает после Судана и Анголы третье место в мире по числу внутренних перемещенных лиц¹². Кроме того, число внутренних перемещенных лиц в Колумбии продолжает расти. Однако, хотя положение Колумбии с точки зрения количественных показателей является более серьезным, чем в других регионах, например в Восточном Тиморе, Косово или Чечне, кризис в этой стране не получил достаточной огласки ввиду отсутствия должного внимания как на национальном, так и на международном уровнях. С учетом результатов анализа сложившегося на месте положения и его быстрого ухудшения в последние годы Представитель глубоко убежден в том, что на этот кризис уже более нельзя не обращать внимания¹³.

50. В последние годы правительство Колумбии начало принимать меры с целью повышения эффективности усилий, направленных на урегулирование проблемы внутреннего перемещения, в том числе путем повышения уровня информированности об этой проблеме, признания насилия в качестве причины перемещения, принятия соответствующего законодательства, назначения институциональных механизмов для решения этой проблемы и направления запросов об оказании международной помощи. Тем не менее Представитель пришел к выводу, что большая часть рекомендаций,

сделанных в ходе его поездки в 1994 году (см. E/CN.4/1995/50/Add.1), по-прежнему актуальна и сегодня. Принятое законодательство не соблюдается и не обеспечивает комплексного удовлетворения потребностей внутренних перемещенных лиц. Обязанности различных учреждений, особенно в том что касается защиты и предупреждения, требуют уточнения. Процесс регистрации внутренних перемещенных лиц в качестве таковых регулируется необоснованными правилами, в результате чего многие из них лишаются доступа к помощи, медицинскому обслуживанию, образованию и другим услугам. По-прежнему ощущается необходимость в усилении децентрализации функций по оказанию помощи внутренним перемещенным лицам с учетом имеющихся ресурсов.

51. Поскольку перемещение населения в настоящее время также является элементом стратегии войны, прекращение конфликта имеет чрезвычайно большое значение для сдерживания роста численности перемещенного населения в Колумбии и поиска долговременного решения проблемы сотен тысяч жителей страны, которые были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания. В этой связи следует отметить, что начатый президентом Пастраной мирный процесс и его общая с Представителем позиция в отношении того, что решение проблемы перемещенного населения должно стать одним из ключевых элементов правозащитного и гуманитарного компонента мирного процесса, являются смелым шагом, который следует всячески приветствовать и который заслуживает международной поддержки. В то же время необходимо принять меры по удовлетворению самых насущных потребностей внутренних перемещенных лиц. Элементы всеобъемлющей стратегии, направленной на достижение этой цели, должны включать: эффективные меры властей по предотвращению произвольного переселения и защите от него, особенно когда такое развитие событий является предсказуемым; соблюдение враждующими сторонами норм международного гуманитарного права и особенно тех его положений, которые предусматривают защиту гражданского населения; обеспечение физической безопасности перемещенных лиц и тех, кто выступает от их имени; оказание своевременной и надлежащей помощи для удовлетворения потребностей перемещенных лиц, в том числе потребностей в продовольствии, воде, жилище, медицинском обслуживании, документах, образовании, профессиональной подготовке и доходобразующих видах деятельности с уделением особого внимания потребностям женщин и детей, составляющих большинство внутренних перемещенных лиц; обеспечение гарантий физической безопасности перемещенным лицам при возвращении или переселении; и реституция или компенсация земельной или иной собственности, утраченной в результате перемещения.

52. Международному сообществу в свою очередь необходимо расширить деятельность по урегулированию этого гуманитарного кризиса. Особое значение для обеспечения

защиты от произвольного перемещения и контроля с целью создания безопасных условий в районах возвращения или переселения имеет расширение международного присутствия в стране, в частности, за пределами столицы. Опыт работы МККК и международной НПО "Бригады мира" показывает, что присутствие международного персонала среди населения, которому угрожает опасность, может содействовать обеспечению его защиты.

Необходимо расширить международное присутствие особенно в отдаленных районах.

Недавнее решение УВКБ расширить свое присутствие за пределами Боготы путем создания трех отделений на местах является инициативой, которую можно только приветствовать. УВКПЧ, как уже ранее рекомендовал Представитель, следует также активно проработать с правительством вопрос об открытии аналогичных отделений.

53. Расширить международное присутствие Представитель также рекомендовал Рабочей группе МПК в ходе недавнего обсуждения положения внутренних перемещенных лиц в Колумбии. Международному сообществу также рекомендовалось признать, что эта ситуация представляет собой гуманитарный кризис, и уделять больше внимание вопросу об удовлетворении потребностей в защите и помощи. УКГД, сотрудники которого сопровождали Представителя в рамках его миссии, представило Рабочей группе МПК доклад, содержащий рекомендации относительно повышения эффективности функционирования международных координационных механизмов с целью решения проблемы внутренних перемещенных лиц. После всестороннего обсуждения выводов и рекомендаций Представителя и УКГД рабочая группа МПК указала на необходимость принятия мер с целью укрепления гуманитарного компонента группы, осуществляющей деятельность в стране. Она призвала УКГД оказывать поддержку УВКБ для повышения эффективности координации межучрежденческой деятельности по проблеме внутреннего перемещения. Кроме того, Рабочая группа МПК признала важную роль, которую играет в Колумбии МККК, и подчеркнула важность недопущения дублирования усилий, особенно в том, что касается защиты и распространения норм международного гуманитарного права. Важным результатом этого обсуждения является то, что в начале 2000 года в страну будут направлены два сотрудника УКГД, в функции которых будет входить оказание поддержки УВКБ в деле повышения эффективности координации международных усилий по улучшению положения внутренних перемещенных лиц.

54. Следует надеяться, что все рекомендации Представителя для правительства и международного сообщества с целью более эффективного решения проблемы внутренних перемещенных лиц в Колумбии будут должным образом учтены и осуществлены без промедления. Комиссия поблагодарила правительства, которые пригласили Представителя посетить их страны, и призвала их принять меры с целью осуществления его рекомендаций и предложений и представления соответствующей информации.

В. Последующая деятельность в связи с поездкой в Азербайджан

55. В прошлом году Представитель внес на рассмотрение Комиссии доклад о его миссии в Азербайджан, которая была организована в мае 1998 года (E/CN.4/1999/79/Add.2). Во время рассмотрения этого доклада Комиссией Представитель встретился в Женеве с официальными лицами для обсуждения содержащихся в докладе выводов и получения информации об изменениях, происшедших после проведения миссии. Представитель был проинформирован о том, что 17 сентября 1998 года президент Азербайджана издал указ, в котором излагается пересмотренная стратегия правительства по решению проблем сотен тысяч людей, перемещенных внутри этой страны. Особого внимания заслуживают два новых аспекта. Во-первых, внутренним перемещенным лицам, которые в настоящее время проживают в лагерях, поселениях или помещениях государственного фонда и которые являются выходцами из по-прежнему частично оккупированных районов, будет предоставлена возможность переселиться в поселения компактного проживания в "освобожденных" частях этих районов, т.е. поближе к дому, с обеспечением доступа к земельным участкам, пригодным для выращивания сельскохозяйственных культур и разведения скота. Во-вторых, условия жизни внутренних перемещенных лиц, которые останутся в лагерях и помещениях государственного фонда, будут улучшены путем создания возможностей для получения дохода и, где это необходимо, дальнейшего оказания гуманитарной помощи. Эти меры соответствуют ряду рекомендаций Представителя, в том числе относительно поиска долговременных решений, включая переселение и самообеспечение; создания возможностей для получения доходов и дальнейшего оказания нуждающимся гуманитарной помощи.

56. Вопрос о мерах, подлежащих принятию на национальном и международном уровнях с целью решения проблемы внутренних перемещенных лиц, в частности для поиска более долговременных решений, дополнительно обсуждался на совещании, которое было организовано совместно с правительством, Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком. Проведение такого совещания с участием соответствующих официальных лиц, международных гуманитарных организаций и учреждений, занимающихся вопросами развития, и представителей дипломатических кругов с целью разработки общей стратегии для удовлетворения безотлагательных, среднесрочных и долгосрочных потребностей внутренних перемещенных лиц, являлось одной из ключевых рекомендаций, сделанных Представителем с учетом итогов его миссии.

57. Представитель приветствует принятие этих мер и хотел бы получить более подробную информацию об их осуществлении, в частности в преддверии подготовки рабочего совещания по проблеме внутреннего перемещения в Закавказье, в котором он примет участие в мае.

С. Будущие поездки

58. В предстоящем году планируется провести посещения нескольких стран. Поездка в Грузию и Армению, которая была намечена на осень 1999 года, но была отложена по просьбе правительства Грузии, состоится в мае 2000 года после семинара по проблеме внутреннего перемещения в Закавказье.

59. В феврале Представитель планирует посетить Восточный Тимор во исполнение просьбы Комиссии, высказанной на ее специальной сессии, которая была посвящена положению в этом районе. В своей резолюции S-4/1 Комиссия выразила глубокую озабоченность по поводу широкого распространения принудительного перемещения и переселения лиц в Западный Тимор и другие близлежащие районы и тяжелого гуманитарного положения перемещенных восточнотиморцев, особенно детей и других уязвимых групп, лишенных продовольствия и доступа к элементарному медицинскому обслуживанию. Она призвала правительство Индонезии гарантировать добровольное возвращение всех беженцев и перемещенных лиц, включая тех, которые были принудительно перемещены в лагеря в Западном Тиморе, и обеспечить незамедлительный доступ к перемещенным лицам для гуманитарных учреждений и гарантировать безопасность и свободное передвижение гуманитарного персонала. Процесс возвращения впоследствии был начат, однако некоторые проблемы, по поводу которых Комиссия выразила озабоченность, особенно проблемы, касающиеся предоставления доступа гуманитарным работникам к перемещенным лицам в лагерях в Западном Тиморе, продолжали остро стоять и в конце 1999 года. Представитель сообщит Комиссии о результатах своей поездки на ее текущей сессии (добавление 3 к настоящему документу).

60. Как отмечалось в докладе за прошлый год, Представитель направил письма правительствам Анголы и Турции с просьбой пригласить его непосредственно ознакомиться с положением внутренних перемещенных лиц в этих странах. В прошлом году Представитель направил аналогичный запрос правительству Мексики. Он также заявил, что хотел бы повторно посетить Шри-Ланку. На сегодняшний день он не получил ответов на эти запросы. Комиссия призвала все правительства содействовать работе Представителя, и в частности правительства стран, которые сталкиваются с проблемой внутреннего перемещения, но еще не направили приглашений Представителю или не дали положительного ответа на его запросы о предоставлении информации.

D. Заявления с выражением озабоченности: Косово,
Восточный Тимор, Чечня

61. Как уже раньше сообщалось Комиссии странами, изучить положение в которых Представитель смог благодаря их посещению, являются, как это ни парадоксально, страны, которые признают существование проблемы и оказывают содействие Представителю, разрешая ему лично ознакомиться с ситуацией на месте. В то же время странам, в которых внутренние перемещенные лица находятся в тяжелом положении, но которые отрицают наличие этой проблемы или препятствуют доступу, не удастся полностью избежать международного контроля. Отказ в доступе зачастую приводит к обратному эффекту, поскольку он дает еще больше оснований для беспокойства по поводу наличия пробелов в стратегии правительства и лишь подчеркивает необходимость участия международного сообщества. С целью привлечения внимания к таким ситуациям используются различные подходы (см. ниже раздел IV). Одним из подходов, которым начал пользоваться Представитель, является выпуск заявлений с выражением озабоченности.

62. Когда этот пункт повестки дня рассматривался Комиссией в прошлом году, Представитель выступил с публичным заявлением, в котором он призвал уделить больше внимания тому, что было названо "скрытой стороной" трагедии в Косово¹⁴. Внимание мировой общественности было вполне обоснованно приковано к волнующим репортажам о массовом исходе из Косово в Албанию и бывшую югославскую Республику Македонию, однако за кадром остались сотни тысяч внутренних перемещенных лиц, которые не смогли покинуть Косово и остро нуждались в международной защите и помощи, и о трагической судьбе многих из которых становится известно лишь сегодня. Таким образом, хотя кризис в Косово и стал одним из самых главных вопросов в повестке дня международного сообщества и вызвал небывалую по масштабам реакцию со стороны государств, он также явился свидетельством серьезного пробела в международной защите внутренних перемещенных лиц.

63. Кризис в Косово также раскрыл два важных аспекта избирательного подхода международного сообщества к решению проблемы принудительного перемещения. Во-первых, в глобальном масштабе, в силу преобладающих региональных интересов этому району были оказаны беспрецедентные внимание и помощь, в то время как кризисы в более отдаленных регионах, особенно в Африке, продолжали углубляться ввиду острой нехватки ресурсов. Во-вторых, события, последовавшие за массовым исходом косовских албанцев прошлой весной, еще раз подтвердили, что в обществах, где существует проблема этнического насилия, в целях избежания перемещения населения необходимо принимать меры по укреплению безопасности и обеспечению примирения: хотя большая

часть беженцев в течение лета вернулась домой, после этого последовало массовое перемещение этнических сербов и цыган, осуществление права которых на безопасность и возвращение также заслуживает внимания со стороны международного сообщества.

64. Что касается Восточного Тимора, то 8 сентября 1999 года Представитель вместе с другими тематическими механизмами Комиссии, включая Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специального докладчика по вопросу о пытках и Председателя-Докладчика Рабочей группы по произвольным задержаниям направили правительству Индонезии совместный призыв к незамедлительным действиям и опубликовали пресс-релиз о сложившейся ситуации¹⁵. Была выражена обеспокоенность по поводу массовых нарушений прав человека в Восточном Тиморе и тайном сговоре между подразделениями сил безопасности и ополчения. В частности, упоминалась полученная информация о нередких случаях убийств, широкомасштабном применении пыток и других жестоких видов обращения, недобровольных или принудительных исчезновениях, принудительном перемещении приблизительно 200 000 человек и на сообщения лиц, которые были лишены возможности спастись бегством. Внимание, в частности, было обращено на Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, при этом особая ссылка была сделана на их положения, касающиеся защиты от произвольного перемещения, обеспечения защиты и помощи во время перемещения, безопасного возвращения и переселения и доступа к гуманитарной помощи. Правительству было предложено представить информацию о мерах, принятых с целью обеспечения защиты права не подвергаться произвольному перемещению, права на физическую и психическую неприкосновенность и права на жизнь. На сегодняшний день от правительства не было получено никакого ответа.

65. 20 декабря 1999 года Представитель сделал заявление о положении в Чечне, где к тому времени имело место принудительное перемещение более 250 000 человек¹⁶. С учетом того, что подавляющее большинство перемещенных лиц осталось на территории Российской Федерации, главным образом в Чечне и Ингушетии, Представитель подчеркнул, что ответственность за удовлетворение их потребностей в помощи и защите лежит в первую очередь на правительстве Российской Федерации. Поэтому Представитель призвал правительство взять на себя эту ответственность и решить ряд неотложных проблем, касающихся их защиты и безопасности, и обеспечения им адекватного доступа к предметам первой необходимости, таким, как продовольствие и одежда, а также к медицинскому обслуживанию и надлежащему жилью в Ингушетии и Чечне. Представитель призвал российские власти соблюдать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Впоследствии в январе Представитель встретился с официальными лицами в Нью-Йорке для обсуждения проблем, поднятых в

его заявлении, и положения в связи с внутренним перемещением лиц в результате конфликта в Чечне. Представителем была получена письменная информация о военных операциях России в регионе и о мерах, принимаемых правительством в гуманитарной области, в связи с ситуацией, возникшей вследствие конфликта.

IV. ИЗУЧЕНИЕ НОВЫХ ВОПРОСОВ

66. Основная задача по изучению глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением населения, и существующих правовых и институциональных рамок его урегулирования в целом выполнена, однако по-прежнему существуют области, где необходимо провести дополнительные исследования и анализ; некоторые из них указаны в нижеследующих пунктах.

67. Во-первых, необходимо провести стратегический анализ подхода к решению проблемы внутреннего перемещения в странах, которые либо не признают существования этой проблемы, либо не допускают международного участия в ее решении в пределах своих границ. Совершенно недопустимо, чтобы страны, сталкивающиеся с серьезными проблемами внутреннего перемещения, имели возможность избегать контроля со стороны международного сообщества и, как это имеет место в некоторых случаях, лишать своих внутренних перемещенных лиц международной помощи и защиты. Этот вопрос был рассмотрен на конференции, организованной Проектом Брукингского института по проблеме внутреннего перемещения совместно с КСШАБ в Вашингтоне, округ Колумбия, в январе 1999 года. Участие в этой конференции приняли представители учреждений Организации Объединенных Наций, НПО и научных учреждений, которые на основе подготовленных справочных документов обсудили положение внутренних перемещенных лиц в Алжире, Индии, Мьянме и Турции. Доклад по Турции был впоследствии опубликован КСШАБ под заголовком "The Wall of Denial: Internal Displacement in Turkey" и содержит ряд рекомендаций для правительства и международного сообщества относительно повышения эффективности мер по решению этой проблемы¹⁷. Вскоре будут опубликованы доклады по Индии и Мьянме. Кроме того, статья об этой конференции будет опубликована в январе 2000 года в издании "*Forced Migration Review*".

68. Еще один вопрос, требующий изучения, касается решения проблемы внутренних перемещенных лиц в районах, не контролируемых правительством. В частности, возникает вопрос о том, как заставить негосударственных субъектов соблюдать международные стандарты и принципы. В Руководящих принципах признается, что ответственность за обеспечение защиты внутренних перемещенных лиц и оказание им помощи несут не только государства, но и все другие органы, группы и лица. Тем не менее эффективные стратегии в области распространения и обеспечения применения

Принципов среди негосударственных субъектов еще предстоит разработать. Этот вопрос уже начал обсуждаться в контексте региональных семинаров по Руководящим принципам, в частности, на рабочем совещании в Аддис-Абебе, где был рассмотрен опыт МККК в этой области.

69. Эта проблема также обсуждалась в контексте рабочего совещания по вопросу об ответственности вооруженных групп в отношении гражданского населения, которое было организовано в Женеве в декабре 1999 года Центром Анри Дюнан за гуманитарный диалог в сотрудничестве с Программой безопасности населения Гарвардского исследовательского центра по проблемам демографии и развития. На этом рабочем совещании, участие в котором приняли сотрудники аппарата Представителя, а также представители правительств, учреждений Организации Объединенных Наций, Движения обществ Красного Креста и НПО, были рассмотрены три основных вопроса, касающиеся роли негосударственных субъектов в деле защиты гражданского населения: как обеспечить соблюдение гуманитарных принципов; как обеспечить принудительное применение принципов в случае нарушений и как вести переговоры с целью предоставления доступа работникам гуманитарных организаций. Вопрос об обеспечении соблюдения негосударственными субъектами Руководящих принципов по вопросу о внутреннем перемещении лиц внутри страны будет рассмотрен в этом году Проектом Брукингского института.

70. Третьим направлением проводимых исследований является изучение политики доноров по вопросу внутреннего перемещения, в частности, характера конкретных мероприятий, финансируемых ими в контексте двусторонней и многосторонней помощи для облегчения бедственного положения внутренних перемещенных лиц. В качестве первого шага Проект Брукингского института поручил подготовить доклад о политике правительства Соединенных Штатов по вопросу о внутреннем перемещении¹⁸. Этот документ был рассмотрен на совещании с участием представителей правительства Соединенных Штатов и Представителя, которое было совместно организовано в Вашингтоне, округ Колумбия, в сентябре 1999 года Проектом Брукингского института и КСШАБ. В этом документе, в частности, рекомендовалось: провести слушания в конгрессе с целью выявления пробелов в соответствующей политике правительства США; подготовить политический директивный документ для органов исполнительной власти с уточнением целей и институциональных обязанностей Соединенных Штатов; и назначить ведущее правительственное учреждение, которое будет заниматься разработкой плана координированных ответных мер в случаях массового внутреннего перемещения населения. В настоящее время с официальными лицами Соединенных Штатов проводятся дополнительные консультации по этим рекомендациям в рамках проводимого правительством обзора его гуманитарного механизма. Благодаря этим консультациям

должностные лица начинают понимать необходимость более полного учета проблем внутреннего перемещения в программах в области прав человека, гуманитарной деятельности и развития. Аналогичные мероприятия планируется провести в предстоящем году и для других доноров.

71. По-прежнему актуальным является вопрос об удовлетворении конкретных потребностей женщин и детей из числа внутренних перемещенных лиц, поскольку именно они составляют большую часть внутреннего перемещенного населения. Следует отметить, что Комиссия приветствовала то особое внимание, которое Представитель в рамках выполнения своего мандата уделял вопросам удовлетворения особых потребностей женщин и детей из числа внутренних перемещенных лиц в помощи, защите и развитии и призвала его и далее заниматься этими вопросами. Наиболее часто это происходит в контексте посещений стран, в ходе которых Представитель специально отдельно встречается с перемещенными женщинами для обсуждения с ними конкретных проблем, с которыми сталкиваются они сами и их дети. Доклад по итогам поездки в Колумбию (добавление 2), содержит, например, информацию и рекомендации по этому вопросу.

72. Однако по-прежнему необходимо на систематической основе уделять более пристальное внимание особым потребностям женщин и детей, а также стратегиям, направленным на удовлетворение этих потребностей. С этой целью в рамках региональных рабочих совещаний и семинаров по вопросу о внутреннем перемещении проводятся специальные сессии, посвященные особым потребностям женщин и детей из числа внутренних перемещенных лиц. Еще одной важной инициативой явилось совещание экспертов по гендерным аспектам внутреннего перемещения, которое было организовано ЮНИСЕФ в июне 1999 года и участие в котором приняли сотрудники Представителя¹⁹. Большое значение также имела работа, проведенная в прошлом году рабочей подгруппой МПК по гендерным аспектам и гуманитарной помощи с участием аппарата Представителя. В справочном документе под названием "Учет гендерных аспектов во всех направлениях гуманитарной деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями" ("Mainstreaming Gender in the Humanitarian Response to Emergencies"), который был подготовлен этой рабочей подгруппой и представлен МПК, а также в политическом заявлении по этому вопросу, впоследствии принятом МПК, проблеме внутреннего перемещения уделяется большое внимание. Чрезвычайно важно, чтобы Рабочая группа МПК исходила из этих инициатив в рамках своей работы по выработке рекомендаций относительно способов и средств повышения эффективности деятельности в области оказания помощи и защиты внутренних перемещенных лиц, в частности их наиболее уязвимых групп, включая определенные категории женщин и детей. Инвалиды

из числа внутренних перемещенных лиц и лица, нуждающиеся в помощи психиатров, являются еще одной уязвимой группой, которой Представитель планирует уделить большее внимание.

73. Еще один вопрос, требующий изучения, касается участия в политической жизни. В первой части Подборки и анализа правовых норм отмечается, что помимо многих лишений, которые приходится испытывать внутренним перемещенным лицам, они зачастую также лишены возможности участвовать в управлении страной и в общественной жизни, и что утрата или конфискация документов, удостоверяющих личность и/или право собственности, возможно, является этому одной из причин²⁰. Возможность участвовать в управлении государством и в общественной жизни имеет большое значение для того, чтобы внутренние перемещенные лица могли оказывать влияние на деятельность властей по удовлетворению их потребностей и, возможно, способствовать повышению ее эффективности. Аппарат Представителя в настоящее время готовит исследование по этому важному вопросу, которому до настоящего времени не уделялось достаточного внимания. Это исследование, которое будет опубликовано Проектом Брукингского института по проблеме внутреннего перемещения, особенно актуально в связи с предстоящей поездкой Представителя в Грузию, где сложилось неблагоприятное положение в том, что касается осуществления права внутренних перемещенных лиц на участие в голосовании, и региональным семинаром по проблеме внутреннего перемещения в Закавказье, на котором также будет рассмотрен вопрос об участии в политической жизни.

74. Еще одной областью, требующей дополнительных исследований, является вопрос об обеспечении внутренних перемещенных лиц жильем и реституции их собственности. Подкомиссия отметила важность этого вопроса и подтвердила, что принятие или применение законов, целью или следствием которых является потеря или лишение права на наем жилья, его использование или владение им или других прав, связанных с жильем или имуществом, существенное ограничение права на проживание в каком-либо конкретном месте, или использование против беженцев и внутриперемещенных лиц законов об отказе от притязаний, создают серьезные препятствия для возвращения и реинтеграции беженцев и внутриперемещенных лиц и для процесса восстановления и примирения (резолюция № 1998/26). Она настоятельно призвала все государства обеспечить свободное и справедливое осуществление права всех беженцев и внутриперемещенных лиц на возвращение в свои дома и места обычного проживания и разработать с этой целью эффективные и оперативные юридические, административные и иные процедуры, включая справедливые и эффективные механизмы, направленные на разрешение неурегулированных жилищных и имущественных проблем.

75. Комиссия в своей резолюции 1999/47 о лицах, перемещенных внутри страны, отметила эту резолюцию Подкомиссии и поощрила ее и впредь проводить работу по данному вопросу. В этой связи следует особо отметить, что Подкомиссия призвала УВКБ в консультации с УВКПЧ разработать руководящие принципы политики поощрения и развития права всех беженцев и, в той мере, в какой это имеет отношение к мандату УВКБ, внутриперемещенных лиц на свободное, безопасное и добровольное возвращение в свои дома и места обычного проживания (резолюция 1998/26). С этой целью в ноябре 1999 года УВКБ провело консультацию экспертов по вопросам обеспечения беженцев и внутренних перемещенных лиц жильем и реституции их имущества. Сотрудники аппарата Представителя приняли участие в этом совещании и распространили на нем подготовленную на основе Подборки и анализа неофициальную записку с изложением правовых норм, касающихся внутренних перемещенных лиц, и соответствующих выводов, сделанных в ходе поездок Представителя по странам.

76. Вопросы, касающиеся предоставления жилья и реституции собственности, будут рассмотрены во время поездки Представителя в Грузию, где одним из основных препятствий на пути поиска долговременных решений является проблема заселения домов, покинутых внутренними перемещенными лицами. Эти вопросы будут также обсуждены в контексте регионального семинара по проблеме внутреннего перемещения в Закавказье.

V. БУДУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МАНДАТА

77. В докладе, представленном Комиссии в прошлом году, говорилось о серии консультаций, проведенных под эгидой Проекта Брукингского института с целью обсуждения будущих стратегий и направлений деятельности по осуществлению мандата. В ходе этого широкомасштабного процесса консультаций, участие в котором приняли опытные эксперты и должностные лица, занимающиеся проблемой внутреннего перемещения как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, был выдвинут ряд новых идей, исходя из которых Представитель сделал два основных вывода. Во-первых, необходимо уделять больше внимания конкретным ситуациям внутренних перемещенных лиц, в том числе путем увеличения числа поездок по странам и усиления акцента на мерах по выполнению рекомендаций. С этой целью Представитель, привлеченный к этой работе на временной и добровольной основе, планирует в 2000 году, с согласия Брукингского института, где он занимает должность старшего сотрудника по африканскому региону, уделить деятельности по осуществлению мандата больше времени. В настоящее время он также изыскивает дополнительные ресурсы, которые позволили бы ему увеличить число посещений, т.е. не ограничивается двумя – тремя

поездками, которые предусмотрены бюджетом УВКПЧ для специальных процедур и механизмов Комиссии. Во-вторых, для поддержки деятельности Представителя необходимы дополнительные сотрудники. В этой связи Представитель благодарен правительству Норвегии за оказанную им поддержку деятельности по осуществлению мандата путем предоставления услуг научно-исследовательского работника, а также УВКБ за недавнее откомандирование сроком на один год сотрудника категории специалистов, работающего в УКГД, для поддержки деятельности по осуществлению мандата в Нью-Йорке. Помощь, которую оказывает Проект Брукингского института, по-прежнему имеет неоценимое значение для работы по осуществлению мандата, в частности, в плане проведения при поддержке учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и НПО, семинаров и рабочих совещаний по Руководящим принципам и определения новых областей, подлежащих исследованию.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

78. С учетом повышения уровня информированности о глобальном кризисе, связанном с внутренним перемещением, международному сообществу необходимо уделять внимание тому, чтобы Руководящие принципы, требующие, по общему признанию, соблюдения в случаях внутреннего перемещения, применялись на систематической основе. Настало время перейти от принятия специальных мер к согласованию четких правовых и институциональных рамок защиты внутренних перемещенных лиц. Их бедственное положение, о котором свидетельствует приведенная в настоящем докладе информация по отдельным странам и непредсказуемость ответных мер, принимаемых на национальном и международном уровнях, еще раз подтверждает настоятельную необходимость безотлагательного использования созданных нормативных и институциональных рамок для обеспечения фактической защиты на местах. Именно такая задача будет стоять в ближайшие годы перед Представителем и его партнерами в системе Организации Объединенных Наций, региональных организациях, неправительственных и правительственных кругах.

Примечания

¹ См., соответственно, резолюции 53/128 и 53/125 Генеральной Ассамблеи.

² Подборка и анализ правовых норм были опубликованы в качестве документа E/CN.4/1996/52/Add.2 (а также Internally Displaced Persons: Compilation and Analysis of Legal Norms. Human Rights Study Series № 9, United Nations publication, sales № E.97.XIV.2) и E/CN.4/1998/53/Add.1.

³ Имеется в Интернете по следующему адресу:

<http://www.redcross.alertnet.org/en/conference/proceedings.asp>.

⁴ См., например, следующую публикацию Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia (26 February 1999), chap. VI.

⁵ См., например, следующие доклады организации "Международная амнистия": FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA. A Human Rights Crisis in Kosovo Province, Document Series B: Tragic Events Continue #4: The Protection of Kosovo's Displaced and Refugees, AI Index 70/73/98 (October 1998); UGANDA. Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone, AI Index AFR 59/01/99 (17 March 1999); EAST TIMOR. Seize the Moment, AI Index ASA 21/49/99 (21 June 1999); MYANMAR. Aftermath: Three Years of Dislocation in the Kayah State, AI Index ASA/16/14/99 (June 1999); RUSSIAN FEDERATION: CHECHEN REPUBLIC. Humanity is Indivisible, AI Index EUR 46/38/99 (November 1999).

⁶ См. следующее издание Ecumenical Commission for Displaced Families and Communities (ECDFC) Monitor, vol. 13, No. 6 (November-December 1998), pp. 12-17.

⁷ Refugee Survey Quarterly, vol. 18, No. 1 (UNHCR Centre for Documentation and Research & Oxford University Press, 1999).

⁸ Memorias: Seminario de divulgación en Colombia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Santa fé de Bogotá, 27 al 29 de mayo, 1999 (Santa fé de Bogotá: Editorial Códice, 1999).

⁹ См. A Workshop on the Guiding Principles on Internal Displacement, 29 to 31 March 1999, Kampala, Uganda: Final Report (Norwegian Refugee Council, 1999).

¹⁰ Полный доклад рабочего совещания будет вскоре опубликован организаторами.

¹¹ Этот доклад должен быть опубликован УКГД в начале 2000 года.

¹² UNHCR, "Principal countries for the world's internally displaced persons", Refugees, vol. 4, No. 117 (1999), p. 16.

¹³ См. Francis M. Deng, "Don't Overlook Colombia's Humanitarian Crisis", Christian Science Monitor (6 October 1999).

¹⁴ "Secretary-General's Representative calls internally displaced persons hidden side of Kosovo tragedy", press release HR/99/29 (16 April 1999).

¹⁵ "United Nations experts call on Indonesia to ensure protection of rights of East Timorese", HR/99/85 (8 September 1999).

¹⁶ "Representative of the Secretary-General on internally displaced persons calls on the Russian authorities to observe the Guiding Principles on Internal Displacement", HR/99/121 (20 December 1999).

¹⁷ The Wall of Denial: Internal Displacement in Turkey (Washington, D.C.: U.S. Committee for Refugees, 1999).

¹⁸ James Kunder, "The U.S. Government and Internally Displaced Persons: Present, But Not Accounted For" (Washington, D.C.: Brookings Institution and U.S. Committee for Refugees, November 1999).

¹⁹ UNICEF, Expert Meeting on Gender Dimensions of Internal Displacement, New York, 14-15 June 1999 (New York: UNICEF, Office of Emergency Programmes, 1999).

²⁰ Internally Displaced Persons: Compilation and Analysis of Legal Norms, op.cit., para. 350.
