



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.1
11 February 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

Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу
о лицах, перемещенных внутри страны,
представленный во исполнение резолюции 1999/47 Комиссии

Добавление

Характер перемещения: последующая миссия в Колумбию

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 – 12	2
I. ОБЗОР КРИЗИСНОГО ПОЛОЖЕНИЯ С ПЕРЕМЕЩЕНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ	13 – 36	6
II. МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ	37 – 63	15
III. ПРОБЕЛЫ В СИСТЕМЕ РЕАГИРОВАНИЯ	64 – 104	28
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	105 – 126	42

Приложение: Карта Колумбии

Введение

1. Положение лиц, перемещенных внутри Колумбии, является одним из самых тяжелых в мире. В Колумбии насчитывается свыше одного миллиона лиц, перемещенных внутри страны, при этом их число постоянно растет. В последние несколько лет подавляющее большинство перемещенных лиц были вынуждены покинуть свои дома по причине резкого ухудшения обстановки, связанной с их безопасностью. Вместе с тем эта проблема существует уже на протяжении многих десятилетий.

2. Основной причиной перемещения лиц является насилие политического характера в сочетании с внутренним вооруженным конфликтом, при этом такое насилие характеризуется серьезными нарушениями международно признанных прав человека и норм гуманитарного права. Однако перемещение лиц в Колумбии вызывается не только вооруженным конфликтом, но и является результатом сознательно проводимой стратегии ведения войны. И действительно, лишь в редких случаях можно говорить о прямых столкновениях между вооруженными группами (т.е. между военизированными формированиями, партизанскими группами и вооруженными силами/полицией). Правильнее говорить о том, что эти вооруженные группы стремятся свести счеты путем нападения на гражданских лиц, подозреваемых в связях с "другой" стороной, и они совершают эти акты с такой жестокостью, что лица, физическая безопасность которых находится под серьезной угрозой, уже не имеют какого-либо другого выбора, кроме как спастись бегством.

3. Однако угроза физической безопасности, от которой спасаются перемещенные лица, нередко только приводит их в общины, где они стремятся укрыться. Сам факт бегства обычно только усиливает подозрения в связях с тем или иным вооруженным формированием и увеличивает опасность стать объектом преследований. Оказавшись в роли преследуемого и опасаясь за свою жизнь, многие перемещенные лица стремятся обеспечить свою безопасность, скрывая свое имя и пытаясь смешаться с населением районов, где проживает городская беднота. Оставив свои дома, собственность и работу, обеспечивающую им средства к существованию и пребывая теперь уже в нужде и условиях, по-прежнему не гарантирующих им безопасность, они превращаются в особенно уязвимый слой общества. Параллельно с этим перемещенные лица начали организовываться с целью защиты своих прав, однако лидеры их организаций и руководители местных неправительственных организаций, пытающиеся оказать им помощь, все чаще становятся объектом преследований и жертвами нападений со стороны вооруженных групп.

4. Что касается позитивных аспектов, если о таковых вообще можно говорить, в таких трагических обстоятельствах, то следует отметить, что в настоящее время правительство Колумбии признает факт существования проблемы перемещения лиц внутри страны и проявляет готовность осуществлять международное сотрудничество с целью ее решения. По приглашению правительства Представитель Генерального секретаря во второй раз официально посетил Колумбию в период с 20 по 27 мая 1999 года. Эта поездка совпала с участием этого Представителя в работе состоявшейся в Боготе с 27 по 29 мая Конференции на тему "Применение Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри Колумбии", которая была проведена при поддержке проекта по вопросу о перемещении лиц внутри страны, осуществляемого Институтом Брукинса, Колумбийского консорциума неправительственных организаций (НПО) (Группы по оказанию помощи перемещенным лицам (ГППЛ)) и Комитета по делам беженцев США. Вместе с представителями международных организаций и неправительственных организаций в работе Конференции участвовали представители правительства. Краткий доклад о работе Конференции приводится в добавлении 2.

5. Эта официальная поездка была совершена в развитие результатов миссии Представителя, организованной в этой стране в 1994 году (см. E/CN.4/1995/50/Add.1). Цели поездки заключались в оценке изменений, происшедших после поездки 1994 года в свете серьезного ухудшения положения в этой области, оценке степени полноты реализации рекомендаций, сделанных по итогам поездки 1994 года, а также в формулировании новых рекомендаций по облегчению нынешнего положения.

6. На основе Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/Add.2) в ходе миссии были рассмотрены потребности и права перемещенных лиц, а также обязанности органов власти и других соответствующих структур в плане удовлетворения этих потребностей на всех этапах процесса перемещения, т.е. до перемещения, в ходе перемещения, и на этапе возвращения и реинтеграции перемещенных лиц. Действительно, в своей резолюции 1998/50, которая была принята без голосования и представлена от имени более чем 50 государств, включая Колумбию, Комиссия по правам человека приняла к сведению выраженное Представителем намерение использовать Руководящие принципы в своем диалоге с правительствами и с межправительственными и неправительственными организациями; в своей резолюции 1999/47 она приветствовала тот факт, что Представитель поступил подобным образом, и просила его продолжить свою деятельность в этом направлении.

7. Должностные лица Колумбии приветствовали тот факт, что в своем диалоге с ними Представитель использовал в качестве основы Руководящие принципы. Некоторые из них заблаговременно подготовили анализ положения в области перемещения лиц внутри

Колумбии на основе Руководящих принципов. Руководитель Отдела прав человека министерства внутренних дел выразил мнение о том, что Руководящие принципы следует рассматривать в качестве документа, имеющего обязательную силу с точки зрения моральных принципов.

8. В ходе своего визита представитель провел конструктивный, откровенный диалог с президентом Андресом Пастрано Аранго и рядом должностных лиц, включая вице-президента, Верховного комиссара по делам мира, министра и заместителя министра иностранных дел, заместителя министра внутренних дел, Генерального прокурора (Fiscal), Народного защитника – омбудсмана (Defensor del Pueblo), руководителя Отдела прав человека министерства внутренних дел, Администратора Колумбийского плана и помощника директора Департамента национального планирования. Представитель неоднократно встречался с заместителем министра внутренних дел, который на своем посту до марта 1999 года также выполнял функции советника президента по перемещенным лицам, и с Администратором Сети социальной солидарности (Red de Solidaridad Social) – учреждения, которое незадолго до визита Представителя было определено в качестве нового координационного центра правительства по вопросам, связанным с перемещением лиц внутри страны. Запланированная встреча с министром юстиции и руководителями вооруженных сил и национальной полиции была отменена в связи с отставкой министра национальной обороны. В департаментах Сантандер, Сукре и Боливар Представитель Генерального секретаря встретился с представителями региональных и муниципальных органов власти, включая представителей региональных отделений Defensoria del Pueblo, Personerias (представители канцелярии Уполномоченного по правам человека на муниципальном уровне) и служащими вооруженных сил и полиции. В ходе своей миссии Представитель заручился согласием президента на встречу с группами повстанцев, которые также согласились встретиться с ним, однако в конечном итоге чрезвычайно плотное расписание его поездки не позволило провести эту встречу.

9. В рамках ряда различных форумов как в Боготе, так и в регионах Представитель Генерального секретаря имел возможность обсудить положение с перемещением лиц внутри страны с представителями учреждений Организации Объединенных Наций и международных НПО. Он также встретился с представителями дипломатического корпуса и международных организаций-доноров. Участие в работе совещания группы экспертов, состоящей из представителей учреждений системы Организации Объединенных Наций и представителей колумбийской интеллигенции, а также итоги обсуждений различных вопросов с представителями католической церкви, предоставили возможность провести весьма полезный анализ конфликта в Колумбии и процесса установления мира.

10. Был проведен ряд встреч с представителями общины перемещенных внутри страны лиц и с представителями местных НПО, занимающихся проблемами перемещенных лиц. В ходе своего посещения департаментов Сантандер, Сукре и Боливар Представитель Генерального секретаря встретился с представителями общин лиц, перемещенных внутри страны и проживающих в этих департаментах, а также в соседнем департаменте Кордоба и в районе Монтес де Мария. Ряд мэров городов в департамента Сукре, с которыми встретился Представитель Генерального секретаря, сами являются лицами, перемещенными внутри страны. Заключительное заседание проведенного в Боготе рабочего совещания по проблемам женщин, перемещенных внутри страны, было посвящено ознакомлению членов миссии с рекомендациями и выводами совещания. Представитель также посетил общины лиц, перемещенных внутри страны и проживающих в окрестностях города Картахена (департамент Боливар), в частности в районе Нельсон Мандела и поселениях Съенага де ла Вирхен.

11. Представитель Генерального секретаря с удовлетворением отметил готовность к сотрудничеству, которую проявили должностные лица в ходе встреч с ним, и хотел бы выразить признательность всем тем, кто поделился с ним своими впечатлениями и мыслями по поводу положения с перемещением населения внутри Колумбии. Особенно следует упомянуть поддержку, оказанную ему на протяжении всего визита Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). Особую признательность следует также выразить неправительственным организациям Колумбии, которые представили обширную информацию и которых необходимо поблагодарить за их самоотверженность и преданность делу.

12. Доклад состоит из четырех разделов. В разделе I приводится обзорная информация о нынешнем кризисном положении с перемещением населения. В разделе II приводится описание мер реагирования, принимаемых на национальном и международном уровнях. В разделе III отмечаются пробелы в системе реагирования с точки зрения Руководящих принципов. В каждом из этих разделов особо указываются изменения, произошедшие с 1994 года, при этом некоторые из них свидетельствуют о достигнутом прогрессе, а другие отражают общее ухудшение положения и необходимость в принятии более согласованных мер с целью его улучшения. Выводы и рекомендации приводятся в разделе IV.

I. ОБЗОР КРИЗИСНОГО ПОЛОЖЕНИЯ С ПЕРЕМЕЩЕНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ

А. Масштабы существующей проблемы

13. При проведении первой миссии Представителя Генерального секретаря отсутствовали какие-либо точные и согласованные статистические данные о количестве лиц, перемещенных внутри Колумбии. И хотя это положение не изменилось до сегодняшнего дня, с 1994 года предпринимались важные меры по более качественной оценке масштабов существующей проблемы. В 1995 году Епископальная конференция Колумбии опубликовала исследование по проблемам перемещения населения внутри Колумбии, содержащее оценочные данные, которые были получены посредством обследования 1 170 перемещенных лиц, проживающих в пределах церковных приходов на территории всей страны, и которые свидетельствовали о том, что в период с января 1985 года по август 1994 года число перемещенных лиц составило 586 261 человек¹. В развитие итогов этого исследования Консультативный совет по правам человека и перемещению населения (КОДХЕС) создал информационную систему по вопросам перемещения населения, которая получила название СИСДЕС и деятельность которой осуществляется при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), с целью ежегодной оценки числа перемещенных лиц. Ниже приводятся данные, отражающие результаты их оценок:

Годы	Новые перемещенные лица	Общая численность вынужденных переселенцев	Прирост (%)
1985-1994	586 261	586 261	---
1995	89 510	675 771	15
1996	181 000	856 771	26
1997	257 000	1 113 771	30
1998	308 000	1 421 771	28

14. Как свидетельствуют эти данные, в период 1996-1998 годов общая численность вынужденных переселенцев возросла на 746 000 человек, что значительно превышает правительственную оценку в размере 381 755 человек за этот же период времени². Как КОДХЕС, так и правительство подчеркивают, что эти показатели являются всего лишь статистической оценкой, которая никак не может претендовать на абсолютную точность. Однако значительное расхождение между этими показателями объясняется вариациями в

методологических подходах, включая отсутствие общих критериев сбора данных. Например, КОДХЕС в качестве основного критерия в ходе расчетов использует такой фактор, как фактический статус вынужденного переселенца, в то время как Администратор правительственной организации "Сеть социальной солидарности" отмечает, что в показателе, используемом его учреждением, учитываются только те перемещенные лица, которые, как считается, нуждаются в помощи. В условиях, сложившихся в Колумбии, когда перемещение населения внутри страны продолжается на протяжении многих десятилетий, возникает также вопрос о том, когда следует прекратить рассматривать тех или иных лиц в качестве перемещенных в ходе проведения их учета.. Это действительно сложный вопрос. В отсутствие четких руководящих указаний относительно того, когда завершается процесс перемещения, необходимо рассматривать положение в каждом конкретном случае с учетом ситуативных факторов, определяющих возможности возвращения домой или для расселения как долговременного решения существующей проблемы³. Еще одним фактором, затрудняющим подсчет числа вынужденных переселенцев в Колумбии, является нежелание многих перемещенных лиц называть себя таковыми из опасения усилить угрозу для собственной безопасности.

15. Оценки числа вынужденных переселенцев, указывавшиеся в ходе последующей миссии, варьировались в пределах от 300 000 до 1,5 млн. человек. Большинство независимых наблюдателей, с которыми встречался Представитель, как правило, считали правильным показатель, находящийся в верхней части этого диапазона и превышающий значение в 1 млн. человек. Примечательно, что правительственная канцелярия Народного защитника ссылается на данные КОДХЕС, свидетельствующие о том, что за последние десять лет число перемещенных лиц составило 1,5 млн. человек. Этот показатель говорит о том, что, по меньшей мере, 1 из 40 колумбийцев является вынужденным переселенцем и что в глобальном плане число вынужденных переселенцев в Колумбии является одним из самых высоких в мире.

16. Комментируя различия в этих данных, заместитель министра иностранных дел высказал мысль о том, что оценку масштабов существующей проблемы перемещения населения внутри страны правительство могло бы проводить при помощи международного сообщества. В этой связи следует отметить, что создание национальной информационной сети по вопросу о перемещении населения внутри страны является одним из элементов деятельности, который предусматривается в национальном законодательстве и который, однако, еще только предстоит реализовать в полной мере (см. ниже раздел II).

17. И хотя показатели численности вынужденных переселенцев в Колумбии по-прежнему остаются неточными, совершенно неоспоримо, что их число возрастает в экспоненциальной зависимости. Результаты анализа, проведенного КОДХЕС, свидетельствуют о наличии ярко выраженной тенденции к росту численности вынужденных переселенцев в период с 1994 года. Показатель численности вынужденных переселенцев за 1998 год, на 28% превышающий аналогичный показатель за предыдущий год, свидетельствует о том, что за этот год численность перемещенных лиц являлась наивысшей в течение более чем 10-летнего периода времени и что в течение этого года каждый час перемещалось около 8 семей⁴. Этот вывод подкрепляет отмечавшаяся в том году эскалация конфликта, вызывающего перемещение населения, который рассматривается в следующем разделе.

18. И наконец, хотя по-прежнему существуют широкие возможности для совершенствования оценки масштабов существующей проблемы, в сравнении с точными показателями численности вынужденных переселенцев гораздо более важное значение имеет факт признания их бедственного положения и необходимости принятия адекватных мер реагирования. В этом отношении Представитель разделяет мнение заместителя министра внутренних дел о том, что "независимо от численности вынужденных переселенцев их положение представляет собой гуманитарную проблему, ответственность за решение которой возлагается на правительство".

В. Конфликт как контекст перемещения населения

19. Как и в случае многих других ситуаций, изучавшихся Представителем, перемещение населения внутри Колумбии вызывается насилием политического характера в сочетании с вооруженным конфликтом, при этом такое насилие характеризуется серьезными нарушениями прав человека и норм гуманитарного права. Поскольку исторический обзор уже долго длящегося конфликта и кризисного положения с перемещением населения был включен в доклад с изложением результатов первой миссии (E/CN.4/1995/50/Add.1, пункты 18-28), в настоящем документе основное внимание уделяется изменениям, которые произошли с 1994 года и которые оказали воздействие на проблему перемещения населения.

20. Прежде всего следует напомнить о том, что этот конфликт имеет сложный характер с учетом широкого круга действующих лиц и сопутствующих интересов. Во-первых, в стране действуют подразделения государственных вооруженных сил (включающие в себя подразделения сухопутных войск, военно-морского флота и военно-воздушных сил) и подразделения национальной полиции, которые все подчиняются министерству национальной обороны. Во-вторых, в стране существуют различные военизированные

формирования, организующие свою деятельность под эгидой головной группы, известной под названием "Колумбийских объединенных сил самообороны" (АУК). В последние годы заметно возросла активность военизированных формирований. И хотя они уже не имеют каких-либо законных полномочий, как это было в период 1968-1989 годов, военизированные организации были фактически наделены законным статусом в период правления предыдущего правительства посредством создания "специальных служб безопасности и охраны частных лиц" (ранее имевших название "дружины самозащиты"), которые получили официальное разрешение на ношение оружия и на выполнение функций по поддержанию общественного порядка, аналогичных функциям вооруженных сил и полиции. Эти вооруженные группы нередко действовали без эффективного контроля или необходимого надзора со стороны властей, и, как сообщает УВКПЧ, сложно провести различие между их действиями и действиями военизированных формирований, поскольку "во многих случаях между ними есть много аналогий, сходства, взаимосвязей и взаимодополняемости" (E/CN.4/1998/16, пункт 92). Следует отметить, что с 1998 года правительство принимало меры с целью изменить функции этих вооруженных групп и установить более строгий контроль за их деятельностью, главным образом, посредством запрещения использования автоматического оружия; в результате принятых мер число этих групп сократилось. В-третьих, в стране действуют партизанские формирования, которые организуют свою деятельность в рамках ряда отдельных и автономных групп. В их числе в первую очередь следует отметить такую группу, как *Колумбийские революционные вооруженные силы* – Народная армия (КРВС-НА), которая является самым мощным партизанским формированием. К числу относительно менее многочисленных и обладающих меньшей военной мощью партизанских групп относятся *Армия национального освобождения* (АНО) и *Патриотическая армия освобождения* (ПАО). Как сообщается, по меньшей мере в половине муниципалитетов Колумбии действуют крупные партизанские формирования.

21. Систематические нарушения законодательства в области прав человека и серьезные нарушения норм гуманитарного права, характеризующие этот конфликт⁵, совершаются обеими сторонами, однако в последние годы, как было установлено, действия военизированных формирований приводят к большинству вышеуказанных нарушений и становятся причиной перемещения большей части затрагиваемого населения. Общими характеристиками конфликта являются внесудебные и произвольные казни (нередко в форме массовых или коллективных убийств), насильственные исчезновения, пытки, взятие заложников и нападения на гражданское население и гражданские объекты. По мере интенсификации этого конфликта в последние годы значительно увеличился масштаб этих нарушений прав человека и норм гуманитарного права, равно как и масштабы перемещения населения, которое вызывают такие нарушения и общая

обстановка насилия. В связи с этим конфликтом также следует сказать о том, что значительное количество семей спасается бегством с тем, чтобы избежать принудительной вербовки своих детей в партизанские формирования.

22. Одно из более важных изменений, отмечавшихся в последние годы, заключается в том, что стороны конфликта начинают рассматривать гражданских лиц в качестве военных целей, и в результате статус представителей гражданского населения как некомбатантов, обеспечиваемых соответствующей защитой, становится совершенно расплывчатым. Районы "зачищаются" в целях ликвидации базы материально-технической поддержки, которую, как подозревается, они предоставляют "врагу" посредством массового перемещения всего населения общин и затем, особенно в том случае, когда соответствующий район имеет стратегическую ценность с военной или экономической точек зрения, вновь заселяются сторонниками сил, осуществляющих перемещение населения. Нередко о таких массовых перемещениях населения объявляется заранее, при этом те, кто не выполнил приказа о переселении, подвергаются опасности массовых убийств или других серьезных посягательств на их физическую безопасность.

23. Экономические интересы, лежащие в основе насилия и конфликта, также являются факторами, вызывающими перемещение населения. В рамках процесса осуществления так называемой "встречной аграрной реформы" (в результате проведения которой в момент первой миссии представителя в 1994 году, согласно оценкам, 3% землевладельцев получили контроль над более чем 70% сельскохозяйственных земель в стране) перемещение населения нередко выполняет функции механизма для отторжения земли в пользу крупных землевладельцев и торговцев наркотиками, а также частных предприятий, занимающихся планированием крупномасштабных проектов в области эксплуатации природных ресурсов. Поскольку большинство крестьян официально не владеют землей, они становятся удобной мишенью для такого процесса, который, по словам Народного защитника, следует рассматривать как "земельную реформу, проводящуюся под дулом пистолета". УВКПЧ сообщает о том, что оно располагает показаниями ряда мелких и средних фермеров, "которые были изгнаны со своих земель членами военизированных формирований, находящимися на службе у торговцев наркотиками или местных землевладельцев, или которые были вынуждены продать свои земли по низким ценам и покинуть районы своего проживания под угрозой смерти" (E/CN.4/1998/16, пункт 98). Аналогичная схема перемещения населения также отмечается при разведке и разработке природных ресурсов и осуществлении широкомасштабных проектов их освоения, в некоторых случаях отвечающих, вообще говоря, не национальным экономическим интересам, а целям многонациональных корпораций. И, таким образом, не случайно, что районы, в которых отмечается наивысшая активность партизанских и военизированных формирований, являются районами богатыми природными ресурсами.

24. В период после завершения первой миссии Представителя произошли значительные изменения в том, что касается причин, вызывающих перемещение населения, как об этом свидетельствуют данные, собранные КОДХЕС.

Годы	Действия вооруженных сил и полиции	Действия военизированных формирований	Действия партизанских формирований	Прочие причины
1985-1994	27%	21%	32%	20%
1995	19%	35%	26%	20%
1996	16%	33%	28%	23%
1997	6%	54%	29%	11%

25. Хотя с 1994 года в результате действий партизанских формирований доля перемещенного населения практически не изменилась, степень ответственности вооруженных сил и полиции за перемещение населения значительно сократилась при одновременном повышении степени ответственности военизированных формирований практически в три раза. Основной причиной, объясняющей эту тенденцию, является сотрудничество между военизированными формированиями и вооруженными силами и полицией. В 1998 году УВКПЧ сообщило, что "акты насилия со стороны военизированных формирований нередко совершаются при попустительстве и даже соучастии государственных должностных лиц, особенно представителей вооруженных сил и национальной полиции" (E/CN.4/1998/16, пункт 90). По словам Народного защитника, военизированные группы "превратились в незаконную ветвь армии и полиции для выполнения грязной работы, которую те не могут выполнять сами в силу необходимости действовать в рамках закона". Таким образом, действия военизированных формирований представляют собой "новую форму незаконного усмирения без каких-либо ограничений"⁶. В 1999 году Председатель Комиссии по правам человека в заявлении по вопросу о положении в области прав человека в Колумбии, сделанном от имени Комиссии, призвала правительство "принять максимальные политические, административные, судебные и другие соответствующие меры против официальных органов, которые подозреваются в оказании поддержки военизированным группировкам"⁷.

26. Императивное требование урегулировать длящийся длительное время конфликт являлось центральным вопросом, поднимавшимся в ходе президентских выборов 1997 года. После своего прихода к власти в середине 1998 года администрация президента Пастраны оказала значительную поддержку усилиям по восстановлению мира, выступив совместно с КРВС-НА с мирными инициативами. В рамках этого процесса 7 ноября 1998 года президент Пастрана издал распоряжение о выводе, первоначально на трехмесячный срок, вооруженных сил из пяти муниципальных округов в департаментах Мета и Гуавьяре в южной части страны до официального начала мирных переговоров, открывшихся два месяца спустя. Впоследствии срок вывода войск продлевался несколько раз. В связи с серьезными обвинениями в произвольных действиях в этом районе, выдвинутыми в адрес КРВС, была признана необходимость разработки в рамках мирных переговоров минимальных правил, которые должны соблюдать партизанские формирования, действующие в этой зоне.

27. 6 мая 1999 года стороны мирного процесса издали состоящий из 12 пунктов документ "Общая программа преобразований в интересах новой Колумбии", в котором подчеркивалась важность отыскания согласованного в результате переговоров политического решения по урегулированию конфликта и указывалось, в частности, на необходимость соблюдения норм международного гуманитарного права и справедливости, осуществления политической реформы и всеобъемлющей аграрной политики и взятия на себя обязательств вести борьбу с торговлей наркотиками и коррупцией. К сожалению, в этой программе действий не был в явной форме отражен вопрос о перемещении населения.

28. Между тем, переговоры с АНО велись на спонтанной основе, от случая к случаю. Со своей стороны, военизированные формирования по-прежнему выражали несогласие с тем, что они не были привлечены к участию в мирных переговорах, используя в этой связи тактику террора, включая похищения высокопоставленных должностных лиц, как это также имело место в период проведения миссии.

29. По мнению большинства наблюдателей, с которыми встречался Представитель, мирный процесс пока еще не оказал заметного воздействия на снижение уровня насилия, связанного с конфликтом, и, следовательно, на сокращение масштабов перемещения населения. Сообщения, полученные Представителем после завершения его последующей миссии, действительно свидетельствуют о том, что уровень насилия только продолжает возрастать, при этом новые наступательные действия, предпринятые летом 1999 года, привели к тому, что значительное число людей были вновь вынуждены спасаться бегством в поисках безопасности.

С. Структура перемещения населения

30. Интенсификация и расширение географических масштабов конфликта, наблюдавшиеся в последние годы, имели своим следствием обострение кризиса в области перемещения населения, охватившего практически всю страну (см. карту, приложение), за исключением нескольких изолированных департаментов. В наибольшей степени затронуты такие районы, как Антьокия, Боливар, Сантандер, Кордоба, Магдалена, Чоко, Сесар, Сукре, Мета, Путумайо, Валье-дель-Каука, Какета, Каука и Гуавьяре. На долю принудительно перемещенного населения в департаменте Антьокия приходится 25% общего числа лиц, перемещенных в масштабах всей страны.

31. Результаты анализа структуры затрагиваемого населения свидетельствуют о том, что процесс перемещения населения в наибольшей степени охватывает более маргинальные слои общества. Как и в 1994 году, жертвами перемещения становятся, главным образом, крестьяне, известные под названием "кампесинос", проживающие в районах, находящихся под контролем военизированных или партизанских формирований. В наибольшей степени затрагиваются представители общин коренного населения страны и афро-колумбийской общины в департаментах Чоко, Антьокия, Кордоба, Каука, Мета, Какета и Гуавьяре, где проживает значительное число представителей этих этнических групп. Наибольшей опасности подвергаются представители группы коренных народов эмбера-катио в районе Альто-Сину в департаменте Кордоба, где они находятся под постоянной угрозой; многие из их руководителей были убиты. Одновременно в результате проведения так называемых "политических чисток", объектом которых являются профсоюзные и политические лидеры, руководители общин, мэры и члены городских советов, судьи и прокуроры, журналисты, активисты правозащитного движения, учителя и представители других слоев городского населения, растет число этих групп населения, которые уже относятся к разряду вынужденных переселенцев.

32. Женщины и дети по-прежнему составляют подавляющее большинство, т.е. около 80%, перемещенных лиц. На долю женщин приходится около 58% общей численности вынужденных переселенцев, а на долю лиц в возрасте до 18 лет – 55%. Согласно опубликованному в декабре 1998 года докладу Канцелярии народного защитника и ЮНИСЕФ, не менее 620 000 детей затронуты процессом перемещения населения. Весьма уместно в этой связи отметить тот факт, что в ходе своей миссии в Колумбию, состоявшейся сразу после завершения миссии Представителя, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах уделил должное внимание бедственному положению детей, перемещенных внутри страны⁸. Перемещение населения подрывает традиционные основы семейного

уклада жизни, особенно тогда, когда происходят убийства, исчезновения или вынужденное бегство мужчин – членов семьи в поисках безопасного места или работы в других районах. Согласно оценкам, 36-39% перемещенных семей возглавляют женщины⁹.

33. Процесс бегства населения по-прежнему преимущественно протекает в направлении из сельских в городские районы. Кроме того, при так называемом "внутригородском перемещении" масштабы перемещения населения в городские районы, по всей видимости, дополнительно расширяются, поскольку существование постоянной угрозы их физической безопасности и неадекватные меры реагирования, принимаемые с целью удовлетворения их потребностей в помощи, заставляют перемещенных лиц спасаться бегством из небольших городов в более крупные и постоянно разрастающиеся городские центры. В конечном итоге значительное число перемещенных лиц прибывает в Боготу (согласно оценкам, ежедневно в столицу прибывает 37 перемещенных семей) и в другие крупные города, включая Медельин, Картахену и Барранкилью. В городах перемещенные лица все чаще расселяются в трущобах и лачугах, т.е. в гуще самых бедных слоев городской бедноты. Другие достаточно длительное время могут находить пристанище у членов своих семей. По причине своего сельского происхождения перемещенные лица обычно сталкиваются с трудностями в ходе адаптации к городской жизни.

34. Хотя ранее население обычно спасалось бегством в индивидуальном порядке или в составе небольших семейных групп, с 1997 года отмечалось все большее число случаев коллективного или массового перемещения населения, нередко в составе всей общины. Эту тенденцию объясняет тот факт, что процесс перемещения становится более организованным и нередко, в отличие от спонтанного бегства от угрозы физической безопасности протекает согласно конкретному распоряжению о перемещении, отдаваемому общинам вооруженными группировками. Один из наиболее печально известных случаев массового перемещения населения был отмечен в районе Магдалена-Медио в южной части департамента Боливар в июне и июле 1998 года, когда около 10 000 человек из 17 различных муниципальных округов были перемещены в Барранкабермеху. Там на протяжении более трех месяцев они находились в ужасном положении, живя в переполненных помещениях до своего возвращения домой, которое также, как оказалось, весьма проблематично (см. раздел III.C).

35. Важной характерной чертой явления перемещения населения стало возникновение в 1997 году, впервые в Колумбии, своего рода палаточных поселений вынужденных переселенцев, таких, как палаточный лагерь в Паварандо (Антьокия) и скопление внутренних переселенцев на стадионе в Турбо (Антьокия). Хотя появившиеся в средствах массовой информации многочисленные репортажи о лагере в Паварандо, где вынужденные переселенцы владели жалкое существование на протяжении двух лет,

позволили повысить уровень информированности общественности о явлении перемещения населения внутри Колумбии, они также показали, что власти не смогли принять надлежащих мер по решению проблемы массового перемещения населения.

36. Еще одним примечательным изменением стало то, что кризис в области перемещения населения приобрел международное звучание в результате бегства населения в другие страны. Хотя милитаризация приграничных районов и наличие естественных преград, таких, как горы, реки и джунгли, по-прежнему затрудняют бегство перемещенных лиц из страны, количество лиц, предпринимающих такие попытки, заметно возросло. В первой половине 1997 года ухудшение обстановки безопасности в приграничных районах побудило значительное число жителей бежать в Панаму и впоследствии в Венесуэлу и Эквадор. Однако большинство перемещенных лиц, которым удается достичь этих стран, признаются не в качестве беженцев, а как не имеющие соответствующих документов мигранты, многие из которых затем высылаются обратно против их воли¹⁰. Обострение кризиса в области перемещения населения в результате бегства населения через государственные границы имело важные последствия для процесса принятия международным сообществом, в частности УВКБ, соответствующих мер реагирования, которые обсуждаются ниже.

II. МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ

A. Правительство Колумбии

37. В момент проведения первой миссии Представителя Генерального секретаря в 1994 году правительство только начало признавать факт наличия проблемы перемещения населения внутри Колумбии. Не было разработано ясной политики в области перемещения населения внутри страны, и не сложилось какого-либо четкого мнения по вопросу о масштабе существующей проблемы и об особенностях соответствующих ответных мер. Кроме того, недостаточная координация действий между правительственными органами и между правительством и международным сообществом препятствовала реализации уже принимаемых мер реагирования. Необходимо было также согласовать перспективные направления деятельности и мероприятия, осуществляемые центральными и местными органами власти, и улучшить отношения между органами власти и неправительственными организациями, для которых были характерны взаимная подозрительность и отсутствие тесного сотрудничества. Представитель рекомендовал правительству сосредоточиться на рассмотрении этих аспектов, в частности, посредством повышения уровня информированности о существующей проблеме, формулирования государственной политики в области перемещения населения внутри страны, обеспечения

более эффективной координации действий между государственными учреждениями и между государством и международным сообществом и оказания поддержки сотрудничеству между правительством и НПО.

38. В ходе своей последующей миссии Представитель отметил, что в период после завершения его последнего визита национальные органы власти добились прогресса в области принятия соответствующих мер реагирования в связи с проблемой перемещения населения внутри страны. Прежде всего, правительство располагает более значительным объемом информации о кризисе в области перемещения населения внутри Колумбии и в большей степени сознает свою ответственность за его преодоление. Особого упоминания заслуживает тот факт, что 9 сентября 1994 года, т.е. в Национальный день прав человека Колумбии, президент Сампер признал факт существования проблемы перемещения населения внутри страны и ответственность государства за ее решение¹¹. Администрация президента Пастраны подтвердила это заявление.

39. Факт признания правительством его ответственности за судьбу вынужденных переселенцев нашел свое отражение в ряде программных документов. В 1995 году Национальный совет по экономической и социальной политике (КОНПЕС), являющийся государственным органом в системе исполнительной власти, принял документ "Национальная программа действий по оказанию всеобъемлющей помощи населению, перемещенному в результате насилия"¹². Хотя в этот документ был включен ряд рекомендаций Представителя и Постоянной консультации по вопросу внутреннего перемещения на американском континенте (КПДИА), для этой программы были характерны некоторые структурные проблемы, в частности, как это признали власти, "трудности, касающиеся межучрежденческого управления и координации, информации и финансирования"¹³.

40. С целью устранения этих недостатков в мае 1997 года в Национальную программу были внесены поправки, отраженные во втором документе КОНПЕС, в котором предусматривалось создание национальной "системы" для решения проблемы перемещения населения внутри страны и излагалась стратегия предупредительных действий, оказания незамедлительной помощи и "консолидации и социально-экономической стабилизации". Этот документ был утвержден министерством внутренних дел, советником президента по перемещенным лицам (должность, созданная на основании указа от 28 апреля 1997 года), советником президента по правам человека, советником президента по социальной политике и национальным департаментом планирования¹⁴.

41. Программы, изложенные в двух документах КОНПЕС, а также политические инициативы, содержащиеся в различных постановлениях правительства, затем были официально утверждены в рамках закона № 387, принятого Конгрессом 18 июля 1997 года¹⁵, и сведены в Национальный план действий в интересах перемещенных внутри страны лиц. Спустя шесть месяцев, т.е. 26 января 1998 года, подробные предложения по осуществлению закона № 387 были изложены в рамках плана действий, утвержденного на основании указа президента¹⁶. В марте того же года был издан еще один указ, предусматривающий выделение 40 млрд. песо (30,7 млн. долл. США) с целью решения проблемы перемещения населения внутри страны в соответствии с законом № 387¹⁷. Еще одним соответствующим программным документом является Национальный план развития на 1999-2002 годы, в котором также рассматривается вопрос о вынужденных переселенцах в контексте развития районов, затрагиваемых вооруженным конфликтом.

42. Институциональная структура, предусматриваемая во втором документе КОНПЕС и в законе № 387, состоит из трех уровней. Во-первых, был создан Национальный совет по оказанию всесторонней помощи перемещенным лицам, который состоит из высокопоставленных правительственных чиновников и который возглавляет представитель президента¹⁸. Этот консультативный орган отвечает за разработку национальной политики в области перемещения населения внутри страны и за предоставление требуемых финансовых ресурсов, необходимых для осуществления этой политики. Во-вторых, были созданы 15 специализированных национальных учреждений, отвечающих за фактическое осуществление национальной политики. В-третьих, на различных уровнях местных органов власти (муниципалитеты, муниципальные округа, департаменты) предстоит создать комитеты по вопросам перемещения населения внутри страны. Эти комитеты, которые будут возглавлять представители гражданских властей (губернатор или мэр) и в состав которых будут входить представители местных органов военной власти, полиции, органов гражданской обороны и здравоохранения, агентства по вопросам охраны семьи, Колумбийского общества Красного Креста и церковных организаций, а также два представителя общин вынужденных переселенцев, будут отвечать за оказание поддержки национальной системе по вопросам перемещенных лиц на местном уровне.

43. С целью оказания помощи различным органам этой трехступенчатой институциональной структуры и для оценки эффективности Национального плана действий в интересах перемещенных внутри страны лиц в законе № 387 также предусматривается создание национальной информационной сети по вопросам перемещения населения внутри страны. Эта сеть предназначена для получения информации о национальных и региональных тенденциях в этой области и облегчения

количественного анализа явления принудительного перемещения населения и процесса разработки мер по оказанию помощи вынужденным переселенцам, их защите и нахождению долговременных решений проблемы перемещения населения внутри страны. В целях сбора информации в муниципальных округах предстоит создать координационные центры, и неправительственным организациям было также предложено принять участие в этом процессе.

44. В законе № 387 также предусматривается необходимость создания комитета по наблюдению за принудительным перемещением населения внутри страны (*Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia*), который будет состоять из экспертов и выполнять функции аналитического и консультативного органа. В соответствии с законом этот орган должен будет представлять аналитические доклады по вопросам, касающимся масштабов принудительного перемещения населения, изменяющихся тенденций в этой области и итогов осуществления государственной политики, проводимой с целью решения этой проблемы.

45. Таким образом, после завершения первого визита Представителя правительство добилось значительного прогресса в области формулирования государственной политики и разработки законодательных и институциональных рамок для улучшения положения в области перемещения населения внутри страны. Однако в том, что касается осуществления правительством соответствующих ответных мер, то здесь существуют серьезные недостатки. Национальная система мер реагирования в связи с перемещением населения внутри страны очень медленно реализуется на практике. По признанию самого правительства, существует ряд структурных препятствий на пути осуществления его политики: органы власти на центральном и местном уровнях не в полной мере взяли на себя ответственность в институциональной сфере, объем технических и финансовых ресурсов является недостаточным для того, чтобы соответствующие учреждения могли выполнять свои обязанности, и отмечается недостаточная степень координации между действиями различных учреждений¹⁹.

46. Что касается неспособности в полной мере взять на себя ответственность в институциональной сфере, то эта проблема, частично, возникает в связи с тем, что в законе № 387 предусматривается необходимость "регламентации", т.е. разработки условий осуществления. В отсутствие такой регламентации органы государственной власти на всех уровнях не имеют возможности ориентироваться в своих действиях на четкое определение их обязанностей. И действительно, представители органов государственной власти на уровне департаментов и муниципалитетов заявили Представителю о том, что отсутствие конкретных указаний относительно того, каким

образом следует осуществлять государственную политику, является одним из основных препятствий, с которыми они сталкиваются. Совершенно ясно, что необходимо разработать руководящие принципы рассмотрения органами власти вопроса о перемещении населения внутри страны во избежание того, чтобы предпринимаемые действия не носили, по определению самих должностных лиц, "беспорядочного характера", свойственного для ответных мер, осуществлявшихся до настоящего времени. И хотя уже были предприняты некоторые первоначальные попытки регламентировать закон № 387, необходимо окончательно урегулировать этот так и не решенный до настоящего времени вопрос.

47. Необходимо также обеспечить создание и эффективное функционирование новых институциональных механизмов, предусмотренных в этом законе. К моменту проведения миссии и по прошествии почти двух лет с даты его создания Национальный совет по оказанию всесторонней помощи перемещенным лицам так и не провел ни одного заседания, несмотря на настоятельные просьбы отдельных его членов. С учетом того, что Национальный совет отвечает за разработку национальной политики в области перемещения населения внутри страны и предоставление эффективных ресурсов для ее осуществления, факт того, что его заседания не проводятся уже на протяжении столь длительного времени, неизбежно будет препятствовать эффективному функционированию всей системы в целом. На местном уровне в ряде случаев очень медленно протекает процесс создания комитетов, учреждаемых на уровне департаментов и муниципалитетов. Тем временем, несмотря на то, что уже были приняты меры по созданию национальной информационной сети посредством разработки необходимых средств программного обеспечения (при помощи Международной организации по миграции (МОМ)), эта инициатива так и не получила своего завершения. Кроме того, хотя правительство по-прежнему признает важность учреждения наблюдательного органа, не было принято каких-либо конкретных мер по его созданию. Создание наблюдательного органа позволило бы обеспечить постоянную оценку как проблемы перемещения населения внутри страны, так и эффективности принимаемых в связи с ней мер, посредством организации встреч неправительственных экспертов с целью анализа ответных мер, осуществляемых правительством.

48. К сожалению, по-прежнему существует необходимость, которая наглядно проявилась в ходе первого визита Представителя, в повышении уровня координации действий центральных и региональных, а также местных органов власти. Представители как национальных, так и местных органов власти рассказали Представителю о трудностях, с которыми они сталкиваются в ходе установления связей друг с другом. И действительно, было удивительно слышать, что представители региональных органов власти говорят о "правительстве", как будто сами они не являются частью его. С учетом

обязанностей, возложенных на комитеты, создаваемые на уровне департаментов и муниципальных округов, необходимо обеспечить более тесное сотрудничество между центральными и местными органами власти.

49. Следует надеяться, что недавнее назначение в марте 1999 года организации "Сеть социальной солидарности" в качестве национального координационного агентства по делам вынужденных переселенцев обеспечит более эффективную координацию деятельности. В марте 1999 года должность советника президента по перемещенным лицам, существовавшая с 1997 года, была упразднена, и его функции были переданы этой организации²⁰. На эту организацию, созданную в 1994 году, возложены функции по удовлетворению потребностей наиболее уязвимых групп населения, таких, как беднота, дети, женщины, меньшинства и в настоящее время также вынужденные переселенцы. Эта организация, как и ранее советник президента, непосредственно подчиняется канцелярии президента. Кроме того, располагая отделениями, расположенными на территории всей страны, эта организация имеет возможность также осуществлять свою оперативную деятельность в масштабах всей страны и, таким образом, работать в непосредственном контакте со своими партнерами на уровне департаментов, регионов и муниципальных округов. Однако, для того чтобы обеспечить эффективное функционирование этой организации, потребуется укрепить потенциал департаментских, региональных и муниципальных комитетов по делам вынужденных переселенцев, т.е. выполнить задачу, которая, по признанию представителей этой организации, пока еще не решена. Для этого потребуется также осуществить подготовку соответствующих специалистов и обеспечить более глубокое понимание вопросов, связанных с защитой перемещенных лиц. В отличие от неимущих лиц, вынужденные переселенцы сталкиваются с вопросами обеспечения физической безопасности, которые необходимо решить в будущем.

50. Важным средством для активизации деятельности институциональной структуры, предусмотренной в указанном выше законе, является оказание технической помощи соответствующим механизмам, с тем чтобы предоставить им возможность выполнять свои обязанности в отношении вынужденных переселенцев. В этой связи обнадеживающим фактором является недавно принятое правительством решение о создании в сотрудничестве с организацией "Сеть социальной солидарности" Объединенной технической группы (ОТГ) для оказания технической консультативной помощи с целью укрепления механизмов оперативного реагирования в связи с проблемой перемещения населения внутри страны. ОТГ, которую будет возглавлять Руководящий комитет, состоящий из представителей государственных учреждений, занимающихся финансированием и осуществлением всех аспектов деятельности по оказанию помощи вынужденным переселенцам, и представителей соответствующих международных организаций и национальных неправительственных организаций, участвующих в

деятельности по оказанию гуманитарной помощи, будет командировать на места мобильную группу национальных и международных экспертов с целью оказания поддержки местному персоналу организации "Сеть социальной солидарности" муниципальным комитетам, НПО и другим организациям, участвующим в деятельности по оказанию помощи перемещенным лицам.

51. Что касается вопроса о финансировании, то было подсчитано, что в 1997-1998 году правительство выделило около 38 500 долл. с целью оказания помощи вынужденным переселенцам, т.е. около 0,32 долл. на одного человека²¹. Однако представители организации "Сеть социальной солидарности" разъяснили, что в настоящее время имеются дополнительные источники финансирования в зависимости от этапа процесса перемещения населения. В области предупреждения перемещения населения к числу основных источников финансирования относятся средства, имеющиеся в рамках Колумбийского плана (Национального плана развития с многомиллиардным бюджетом в долларовом исчислении)²² и в распоряжении организации "Сеть социальной солидарности", а также средства, поступающие по линии международной помощи. Что касается гуманитарной помощи, то средства поступают по линии Национального фонда стихийных бедствий, программы благотворительных вкладов организации "Сеть социальной солидарности" и муниципальных, национальных и международных фондов, оказывающих чрезвычайную помощь вынужденным переселенцам. На этапе поиска соответствующих решений средства поступают по линии Колумбийского плана, секторальных фондов, оказывающих помощь в случае перемещения населения внутри страны, и международной помощи. В 1999 году на нужды вынужденных переселенцев будет выделено 20 млн. долл. в рамках ассигнований по линии Колумбийского плана, в соответствии с которым в течение пятилетнего периода планируется оказать помощь в размере 100 млн. долларов. Организация "Сеть социальной солидарности" также обращается с настойчивыми просьбами об оказании международной помощи с целью осуществления ее программы для вынужденных переселенцев. Однако пока еще не было обеспечено выделение всего объема финансовых средств из различных источников.

52. Помимо объема финансовых средств, следует также остановиться на вопросе их распределения. Представители региональных и местных органов власти указали, что значительные задержки в выплате финансовых средств являются основным препятствием на пути эффективного выполнения их обязательств в отношении вынужденных переселенцев. Необходимо также обеспечить, чтобы объем финансовых средств, выделяемых региональным и местным органам власти, был соизмерим с их значительным объемом обязанностей.

53. Еще одна проблема заключается в том, что в настоящее время чрезмерный акцент делается на гуманитарной помощи, в то время как вопросам о предупреждении проблемы перемещения населения и оказании поддержки с целью отыскания долговременных решений существующих проблем не уделяется достаточного внимания. По словам одного из губернаторов, действия, предпринятые властями до настоящего времени, можно охарактеризовать как "тушение пожара" или просто как реагирование на факт перемещения населения только после того, как оно уже началось, без уделения достаточного внимания вопросу о его предупреждении. Он отметил, что "такие действия невозможно рассматривать в качестве политики для решения проблемы подобного масштаба". Кроме того, такие действия, как уделение первоочередного внимания чрезвычайной гуманитарной помощи, как это будет указано в последующем разделе, являются весьма ограниченными как по содержанию, так и по своему охвату и не могут позволить оказать реальную помощь значительному числу нуждающихся перемещенных лиц. Следует надеяться, что установленные пробелы и недостатки в национальной политике в области перемещения населения внутри страны будут внимательно рассмотрены в третьем документе КОНПЕС, который готовился во время визита Представителя.

54. Необходимо укрепить и в большей степени систематизировать механизмы участия НПО в разработке и анализе национальных мер реагирования, принимаемых в связи с проблемой перемещения населения внутри страны. В 1994 году Представитель подчеркнул, что правительство должно рассматривать правозащитные и гуманитарные НПО в качестве партнеров предпринимаемых им усилий по оказанию помощи своим перемещенным гражданам (E/CN.4/1995/50/Add.1, пункт 113). Во время проведения последующей миссии представители НПО отметили, что, хотя в ряде случаев НПО осуществляли конструктивное сотрудничество с соответствующими государственными органами, существующие между ними связи можно охарактеризовать как спорадические. Представители региональных и местных органов власти признали, что "предстоит пройти еще долгий путь" до того, как будет достигнут соответствующий уровень интеграции между органами государственной власти и другими субъектами деятельности. В частности, необходимо открыть каналы для диалога между правительством и НПО. Особенно благоприятная возможность для этого существует в настоящее время, когда проводится пересмотр национальной политики в области перемещения населения внутри страны и уже внесены изменения в сферу ответственности соответствующих организаций. Это позволило бы НПО поделиться накопленным ими богатым опытом в области наилучших методов деятельности и высказать конструктивные критические замечания в адрес осуществляемых политики и программ. Самым обнадеживающим знаком стало то, что в ходе проведения рабочего совещания представители правительства объявили о его обязательстве провести в июне совещание с участием НПО и создать форум для диалога,

действующий на более постоянной основе, в форме "круглого стола" (mesa de trabajo mixto). Однако, как и вообще в случае с мерами реагирования, принимаемыми в связи с проблемой перемещения населения на национальном уровне, это обязательство оказалось невыполненным, когда дело дошло до его осуществления: совещание "за круглым столом" пока еще так и не организовано, и, хотя встреча между представителями правительства и НПО действительно состоялась в июне, Представитель был проинформирован о том, что некоторым ведущим представителям НПО было запрещено участвовать в этой встрече. Совершенно ясно, что необходимо использовать более всеобъемлющий подход и создать форум, действующий на более постоянной основе. Должностное лицо, обеспечивающее связи с НПО, могло бы оказать помощь в укреплении и развитии сотрудничества с НПО.

В. Международное сообщество

55. Правительство Колумбии продемонстрировало готовность принять предложение или обратиться с предложением об осуществлении международного сотрудничества в области удовлетворения потребностей вынужденных переселенцев в помощи и защите. Эта тенденция особенно ярко проявилась в последние годы, когда ряд международных учреждений открыли свои отделения или расширили масштабы своего присутствия в Колумбии в период после завершения визита Представителя в 1994 году, основная рекомендация которого заключалась в необходимости расширения масштабов присутствия представителей международного сообщества. Хотя рамки настоящего доклада не позволяют осуществить обзор всех направлений международной деятельности, осуществляемой от лица перемещенных лиц, в нем кратко излагаются мероприятия основных международных организаций, наиболее активно участвующих в решении проблемы перемещения населения внутри страны.

56. На долю Международного комитета Красного Креста (МККК), действующего в Колумбии с 1969 года, приходится наиболее значительный и всеохватывающий объем международного присутствия в стране с учетом того, что в составе его делегаций работают свыше 50 сотрудников-экспатриантов и 150 местных служащих в Боготе, а также служащие 14 представительств, размещенных на территории всей страны. Осуществляя регулярные контакты со всеми сторонами конфликта, представители МККК стремятся содействовать уважению норм международного гуманитарного права с целью создания условий, в которых гражданские лица могут оставаться в своих домах в безопасности и вести достойный образ жизни. Помимо деятельности по защите гражданских лиц, МККК оказывает чрезвычайную помощь тем или иным лицам в тех случаях, когда они становятся вынужденными переселенцами, с уделением основного внимания лицам, перемещенным в недавнее время. В 1998 году он оказал помощь

137 000 вынужденных переселенцев, из которых около 100 000 человек были переселены в рамках кампании массового перемещения, а остальные покинули свои дома в индивидуальном порядке. В свете все увеличивающегося числа перемещенных лиц МККК объявил о расширении своей программы оказания чрезвычайной помощи в 1999 году, в рамках которой будут охвачены около 171 000 вынужденных переселенцев²³. Выдаваемый им аварийный комплект продовольствия и принадлежностей, рассчитанный на 90 дней, состоит из продовольственных запасов, а также кухонной утвари, одеял и матрасов. В некоторых случаях, как, например, в лагере в Паварандо, период, в течение которого МККК оказывал чрезвычайную помощь, продлевался с трех месяцев до одного года. Однако, вообще говоря, МККК стремится содействовать введению систем опоры на собственные силы для лиц, перемещенных на протяжении длительного периода времени, путем предоставления таких товаров, как сельскохозяйственное оборудование и рыболовные принадлежности.

57. С момента завершения визита Представителя в 1994 году масштабы международного присутствия возросли, и, помимо МККК, свою деятельность в этой стране начали ряд новых организаций. В 1997 году Управление Верховного комиссара по правам человека открыло свое отделение в Боготе на основе соглашения, заключенного с правительством 29 ноября 1996 года. Мандат отделения включает два аспекта: наблюдение за положением, сложившимся в стране в области прав человека, и осуществление технического сотрудничества с целью устранения причин, лежащих в основе проблем в области прав человека. Особое внимание уделяется проблеме перемещения населения внутри страны, включая создание действующего в рамках этого отделения координационного центра по этому вопросу.

58. В качестве еще одного важного события следует отметить тот факт, что в июне 1998 года УВКБ открыло свое отделение в Колумбии. В 1997 году Представитель направил Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев письмо, в котором он рекомендовал ее Управлению направить своих представителей в эту страну, в том числе на места. Реагирование на положение в области перемещения населения внутри страны является основным компонентом деятельности УВКБ в Колумбии, которое с этой целью разработало специальную программу. Цели этой программы включают два аспекта: оказание поддержки эффективным, комплексным и согласованным мерам реагирования, принимаемым правительством и гражданским обществом в интересах вынужденных переселенцев, на основе применения основополагающих принципов защиты населения и с уделением особого внимания вопросу о структуре соответствующих национальных учреждений; и содействие осуществлению мирных инициатив посредством активизации ответных мер, принимаемых в связи с гуманитарными проблемами, связанными с перемещением

населения внутри страны. В этой области принимаются следующие меры: i) укрепление общенациональных правовых и институциональных основ деятельности, осуществляемой в связи с явлением перемещения населения внутри страны; ii) оказание помощи и поддержки правительству Колумбии в разработке стратегий защиты населения с целью предупреждения его перемещения; iii) совершенствование чрезвычайных ответных мер с целью полного удовлетворения потребностей перемещенных лиц; iv) пропагандирование надежных решений проблемы вынужденных переселенцев, в том числе посредством содействия непосредственному участию вынужденных переселенцев в процессе нахождения надежных решений; v) разъяснение и распространение информации об осуществляемой деятельности с целью повышения уровня информированности общественности о положении вынужденных переселенцев, обеспечения необходимых ресурсов для удовлетворения их потребностей и включения вопроса о перемещении населения внутри страны в повестку дня мирных переговоров. В рамках этой программы, которую намечается осуществлять с июля 1999 года по декабрь 2000 года, планируется добиться следующих конечных результатов: создать на государственном уровне жизнеспособные национальные институциональные структуры, имеющие в своем распоряжении необходимые технические и управленческие средства для оценки потребностей вынужденных переселенцев, наблюдения за ними и реагирования на них в сотрудничестве с соответствующими учреждениями гражданского общества; и улучшить бедственное положение вынужденных переселенцев, в частности посредством укрепления их физической безопасности и обеспечения более широкого доступа к основным правам и услугам. И хотя в настоящее время масштабы незначительного присутствия представителей УВКБ ограничены Боготой, к концу 1999 года планируется открыть три полевых отделения в Барранкабермехе, Апартадо и Пуэрто-Асисе (Путумайо), в которых будут работать сотрудники программы "Добровольцы Организации Объединенных Наций".

59. Помимо осуществления своих собственных планов оперативной деятельности, по неофициальной просьбе резидента/координатора Организации Объединенных Наций в этой стране УВКБ играет важную роль в налаживании взаимодействия между различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении населения внутри страны. В этой роли УВКБ поддерживает деятельность четырех межучрежденческих комитетов (по информации и предупреждению; пересмотру нормативных рамок; координации международного сотрудничества; и поддержке местных комитетов).

60. В рамках настоящего доклада можно лишь кратко остановиться на деятельности других учреждений, осуществляемой от лица вынужденных переселенцев. ПРООН занимается осуществлением ряда проектов по оказанию поддержки процессу

наращивания потенциала национальных учреждений, действующих от лица вынужденных переселенцев, включая оказание поддержки процессу развития систем раннего предупреждения в рамках канцелярии Народного защитника. Следует также сказать об осуществляемом этой программой Проекте развития и мира в регионе Магдалена-Медио (региональное отделение которого представитель посетил в Барранкабермехе), цель которого заключается в укреплении единства гражданского общества, а также в оказании поддержки процессу устойчивого развития этого региона, столь серьезно затронутого процессом перемещения населения внутри страны. Помимо своей помощи информационной системе КОДХЕС, ЮНИСЕФ осуществляет проекты оказания психологической поддержки перемещенным детям и предоставления комплектов учебных материалов и основной медико-санитарной помощи около 20 000 семей вынужденных переселенцев. В сотрудничестве с Панамериканской организацией здравоохранения (ПОЗ) Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) осуществляет проект, цель которого заключается в расширении возможностей министерства здравоохранения в области удовлетворения медицинских потребностей вынужденных переселенцев. Мировая продовольственная программа (МПП), действующая в Колумбии с 1962 года, оказывает поддержку проектам "Продовольствие за труд", ориентированным на перемещенных лиц, осуществляет конкретную программу оказания помощи общинам перемещенного коренного населения и реализует программы автоматически возобновляемых кредитов, предназначенные для содействия социально-экономической деятельности путем упрощения доступа к кредитам. В момент миссии МПП планировала расширить свою программу, предназначенную для вынужденных переселенцев, посредством осуществления рассчитанного на два года проекта с общим бюджетом в размере 9 млн. долл. (начало его осуществления – февраль 2000 года) с целью оказания чрезвычайной продовольственной помощи, предоставления продовольствия в обмен на труд или дополнительного питания около 227 000 вынужденных переселенцев с уделением особого внимания уязвимым группам населения, включая женщин, являющихся главами домашних хозяйств, детей дошкольного и начального школьного возраста и представителей общин коренного и афро-колумбийского населения. В рамках проекта, осуществляемого совместно с МПП, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) оказывает техническую помощь в области производства продовольствия с целью повышения степени продовольственной безопасности среди вынужденных переселенцев. Услугами в сфере репродуктивного здоровья, оказываемыми Фондом Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения (ЮНФПА), охватываются, в частности, также и вынужденные переселенцы. Следует также упомянуть о деятельности МОМ, которая включает в себя оказание технической помощи в разработке и внедрении информационной системы по вопросам перемещения населения внутри страны, о проекте, предоставляющем

возможность вынужденным переселенцам получать удостоверения личности, и о проекте наращивания потенциала системы социального обслуживания в области оказания психосоциальной помощи вынужденным переселенцам.

61. Кроме того, в настоящее время свыше десяти международных неправительственных организаций участвуют в деятельности по оказанию помощи вынужденным переселенцам. Деятельность некоторых международных учреждений, оказывающих помощь вынужденным переселенцам, финансируется Бюро Европейского сообщества по гуманитарным вопросам (БЕСГ). Ряд этих и других международных гуманитарных учреждений и учреждений по вопросам развития, оказывающих помощь вынужденным переселенцам, являются членами межучрежденческой группы "ДИАЛ" (Межучрежденческий диалог), через которую они координируют свою оперативную деятельность и усилия, предпринимаемые с целью защиты вынужденных переселенцев.

62. Представитель Генерального секретаря был проинформирован о том, что, хотя уровень координации деятельности этих различных международных структур, занимающихся защитой вынужденных переселенцев и оказанием им помощи, значительно повысился, он по-прежнему является недостаточным. По этой причине Представитель Генерального секретаря приветствовал тот факт, что представитель Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) присоединился к делегации миссии с целью рассмотрения этой потребности и подготовки рекомендаций по ее удовлетворению. После того, как Представитель и УКГД представили свои выводы, сделанные по итогам этой миссии²⁴, Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета (РГ-МПК) признала необходимость укрепления координации деятельности, связанной с вынужденными переселенцами. В этой связи она одобрила предложение УКГД предоставить УВКБ необходимые людские ресурсы с тем, чтобы оказать ему помощь в осуществлении его функций по координации международных мер реагирования, принимаемых в связи с проблемой перемещения населения внутри страны.

63. Следует подчеркнуть, что степень участия международного сообщества значительно возросла за последние пять лет. Однако масштабы присутствия международного сообщества по-прежнему остаются ограниченными, за исключением МККК. Кроме того, большинство представителей международных организаций работают в столице, и они недостаточно представлены на территории всей страны, а международные программы ориентированы только на часть перемещенного населения. Одна из причин, объясняющих ограниченные масштабы международного присутствия, заключается в том, что готовность правительства приглашать представителей международного сообщества может привести к тому, что государство откажется от своих обязанностей в отношении перемещенного населения. И действительно, когда задавался вопрос о том, что

необходимо сделать в дальнейшем, представители ряда государственных органов власти на различных уровнях нередко возлагали бремя ответственности за осуществляемые действия на международное сообщество. Совершенно ясно, что следует добиться равновесия между ролью международного сообщества, имеющей жизненно важное значение, и необходимостью обеспечить, чтобы Колумбия как страна, имеющая громадный потенциал в области людских и материальных ресурсов, не перекладывала на международное сообщество обязанности, которые она должна и способна выполнять.

III. ПРОБЕЛЫ В СИСТЕМЕ РЕАГИРОВАНИЯ

64. Руководящие принципы обеспечивают нормативную основу для оценки потребностей вынужденных переселенцев и анализа необходимых мер реагирования. В этой связи и в увязке с самими Руководящими принципами схема изложения информации в этом разделе организована применительно к трем этапам перемещения населения, т.е. к таким этапам, как защита от произвольного перемещения, защита и помощь во время перемещения и защита и помощь во время возвращения или расселения и реинтеграции. К сожалению, как отметил Народный защитник, многие из этих принципов не соблюдаются.

A. Защита от произвольного перемещения

65. Все возрастающее число перемещенных лиц со всей очевидностью свидетельствует о том, что предпринимаемые усилия по защите от произвольного перемещения являются недостаточными. Безусловно, позитивным изменением стало принятое по рекомендации представителя, сделанной в 1994 году, решение правительства присоединиться к Дополнительному протоколу II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года (в статье 17 которого содержится четко сформулированное положение о запрещении перемещения). К числу позитивных изменений следует также причислить программы подготовки по правам человека, проводимые государственными вооруженными силами, а также обязательство, данное Представителю командиром пятой бригады, включить в эти программы курсы подготовки по Руководящим принципам. Однако, как указывалось выше, нарушения международных прав человека и норм гуманитарного права по-прежнему носят систематический и широко распространенный характер и, как представляется, фактически приобрели более широкие масштабы и стали еще более вопиющими после завершения первого визита Представителя.

66. Поэтому государственные органы власти должны обеспечивать соблюдение и содействовать уважению прав человека и норм гуманитарного права, что в свою очередь позволит предупреждать и предотвращать возможность создания обстановки,

вызывающей перемещение населения. В частности, все вооруженные формирования должны признать гражданских лиц в качестве некомбатантов и лиц, пользующихся защитой на основании норм международного гуманитарного права. Как подчеркнул один из вынужденных переселенцев, "эта простая и понятная мысль отражает суть проблемы". Это относится как к отдельным гражданским лицам, так и к группам общин, которые ясно заявили о том, что их представители являются некомбатантами, т.е. к таким общинам, как "мирные общины", которые образовались во многих районах страны при поддержке церкви, и некоторые общины коренного населения страны, которые открыто объявили себя нейтральными. Однако незадолго до начала миссии в мае 1999 года ряд "мирных общин" в регионе Ураба подверглись нападению, в результате которого были убиты и похищены некоторые члены этих общин и было отмечено значительное перемещение населения. 24 апреля 1999 года руководитель группы коренного населения эмбера-катио в резервации Альто-Сину Люсиндо Домико Кабрера, который вместе с другими руководителями коренного населения боролся против перемещения части этой общины в феврале 1999 года, был убит восемью выстрелами.

67. С учетом того, что о вероятности массового истребления людей вооруженными формированиями заранее известно (согласно информации, полученной от канцелярии Народного защитника, так обстояло дело приблизительно в 50% случаев в 1998 году), несомненно, существуют возможности для принятия превентивных мер с целью защиты населения от произвольного перемещения или от каких-либо других еще более тяжелых последствий. В статье 14 закона № 387 предусматривается ряд превентивных мер, включая действия вооруженных сил, по устранению факторов, вызывающих перемещение населения. На практике, однако, совершенно ясно, что превентивные меры следует принимать в таких областях, где ответные меры правительства оказались наиболее слабыми. Хотя представители международных учреждений, НПО и канцелярии Народного защитника нередко направляют сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека или массовых перемещениях населения местным или национальным органам власти, в связи с ними не принимается каких-либо мер.

68. Несомненно, правительство, как это отмечали ряд должностных лиц, может и не располагать возможностями для обеспечения присутствия своих сил и принятия надлежащих мер защиты во всех районах. Вместе с тем это не позволяет объяснить тот факт, что в целом не предпринималось каких-либо согласованных усилий по защите населения. Необходимо, как минимум, обеспечить, чтобы правительство принимало соответствующие ответные меры с целью продемонстрировать свою готовность попытаться уменьшить угрозу массовых убийств и перемещения населения, о которой ему становится известно, посредством, в частности, расширения масштабов присутствия правительственных сил в районах высокого риска. Это необязательно означает, что там

должны присутствовать только вооруженные силы и полиция, но и может предусматривать также присутствие представителей государственных структур. Например, необходимо расширить масштабы присутствия представителей канцелярии Народного защитника и Уполномоченного по правам человека, в том числе посредством обеспечения гарантий физической безопасности лиц, работающих в этих отделениях, которые сами нередко находятся под угрозой. Кроме того, необходимо повысить роль местных органов власти в деятельности по раннему предупреждению и предотвращению опасности.

69. В качестве дополнительной меры международное сообщество, со своей стороны, должно расширить масштабы своего присутствия на местах. Представитель Генерального секретаря был проинформирован о том, что в некоторых случаях присутствие персонала Организации Объединенных Наций или международных НПО способствовало устранению (по крайней мере временно) угрозы массовых убийств. Для того чтобы такой тип защиты имел более устойчивый характер, как об этом свидетельствует опыт деятельности организации "Международные бригады мира" и МККК, необходимо обеспечить постоянное присутствие представителей международного сообщества на местах. Вновь оценив сложившуюся обстановку на местах, Представитель еще больше убедился в необходимости создания, в соответствии с его рекомендациями, сделанными в последние годы, полевых отделений УВКПЧ и УВКБ в Колумбии за пределами столицы (см., например, E/CN.4/1998/53, пункт 60; E/CN.4/1999/79, пункт 84). В этой связи следует особо приветствовать планы УВКБ по созданию региональных отделений. С тем чтобы УВКПЧ могло поступить подобным образом, следует рекомендовать, чтобы правительство осуществляло соответствующее сотрудничество в этом отношении.

70. Конечно, поскольку перемещение населения в значительной степени происходит в контексте вооруженного конфликта, в конечном итоге наилучшей защитой от дальнейшего перемещения населения станет завершение этого конфликта. Поэтому мирный процесс, начатый по инициативе президента Пастраны, является смелым и желанным шагом, заслуживающим поддержки со стороны международного сообщества. Одновременно следует также уделить внимание вопросу о перемещении населения в результате осуществления крупномасштабных проектов развития, таких, как в регионе Альто-Сину, для обеспечения того, чтобы они оправдывались вескими и доминирующими национальными интересами и чтобы гарантии, предусмотренные в Руководящих принципах в тех случаях, когда такое перемещение допускается, неуклонно соблюдались.

В. Защита и помощь во время перемещения

71. Особое беспокойство вызывают такие аспекты, как обеспечение физической безопасности и права искать убежище, а также физической безопасности лиц, работающих от имени перемещенных лиц, и обеспечение доступа к базовой гуманитарной помощи и возможностей для образования и получения дохода.

1. Физическая безопасность перемещенных лиц

72. Ссылаясь на конкретные случаи, канцелярия Народного защитника, местные НПО и международные учреждения представили значительный объем достаточных доказательств того, что гарантии физической безопасности перемещенных внутри страны лиц не соблюдаются. Ежедневно нарушается их право на жизнь и физическую неприкосновенность.

73. Кроме того, бегство нередко не решает проблем защиты, поскольку угроза физической безопасности перемещенных внутри страны лиц часто существует в общинах, где они стремятся найти убежище. Как отмечалось ранее, сам факт бегства, по всей вероятности, только усиливает подозрения в их симпатиях к той или иной стороне конфликта и, тем самым, повышает опасность того, что они станут объектом преследований. Перемещенные внутри страны лица говорили Представителю о том, что "мы чувствуем себя абсолютно незащищенными". По их словам, власти "не принимают всерьез" доведенные до них факты существования угрозы физической безопасности перемещенных лиц. В результате многие перемещенные лица не отваживаются даже обращаться за помощью к представителям органов власти, опасаясь того, что в этом случае они лишь усилят подозрения в свой адрес и угрозу их физической безопасности.

74. Однако в последние годы все большее число перемещенных лиц стремятся обеспечить свою безопасность, объединяясь в ассоциации перемещенных лиц и коллективно выступая в защиту своих прав перед властями. Вместе с тем руководителям этих групп грозит серьезная опасность, поскольку нередко они становятся объектом преследований и нападений, включая пытки и убийства. Например, в сентябре 1999 года был убит председатель ассоциации перемещенных лиц в Риобланко (департамент Толима). За последние два года были убиты 127 руководителей общин перемещенного коренного населения.

2. Право искать убежище

75. В свете трудностей, с которыми сталкиваются многие вынужденные переселенцы, стремясь обеспечить свою безопасность в Колумбии, другие страны обязаны уважать право лиц, которым грозит опасность, спастись бегством из своей страны. Как УВКБ, так и неправительственные группы, такие, как Комитет по делам беженцев США, документально подтверждают факт принудительного возвращения спасающихся бегством колумбийцев, в результате которого не только увеличивается число перемещенных внутри страны лиц, но и создаются условия для того, что безопасности и благополучию лиц, стремящихся получить убежище, начинает грозить серьезная опасность²⁵.

3. Физическая безопасность лиц, работающих от имени перемещенных лиц

76. Лица, пытающиеся обеспечить защиту перемещенных лиц и оказать им помощь, также сталкиваются с серьезной угрозой их физической безопасности, и в этой связи настоятельная просьба Представителя обеспечить гарантии и безопасные условия работы для организаций вынужденных переселенцев и для лиц, действующих от их имени (E/CN.4/1995/50/Add.1, пункт 113), по-прежнему является актуальной. На протяжении всей последующей миссии Представитель получал информацию о многочисленных случаях серьезных нарушений прав человека, включая убийства, допущенных в отношении лиц, работающих с вынужденными переселенцами. Например, в 1996 и 1997 годах были убиты три члена и руководителя Национальной ассоциации взаимопомощи (АНДАС), с сотрудниками которой Представитель совершил объезд поселений перемещенных внутри страны лиц за пределами Картахены. В начале 1999 года провозглашенный лидер военизированной организации АУК Карлос Кастаньо объявил о том, что активисты правозащитного движения и НПО в целом являются "военными целями". Эта угроза, а также все возрастающее число случаев исчезновений и убийств, перемещения многих активистов правозащитного движения и закрытия отделений ряда НПО создали обстановку страха за жизнь активистов правозащитного движения и персонала НПО.

77. Необходимо отметить, что государственным должностным лицам также грозит аналогичная опасность. Местные представители канцелярии Народного защитника сами становятся объектом угроз. Кроме того, именно в период проведения миссии Председатель Сенатской комиссии по правам человека сенатор Пидед Кордоба, открыто защищающая права перемещенных лиц, была похищена вооруженными группировками; к счастью, впоследствии она была освобождена. Однако в целом положение перемещенных лиц и лиц, осуществляющих деятельность от их имени, еще более ухудшилось после завершения миссии.

78. Персонал международных гуманитарных организаций также подвергается серьезной опасности, в результате чего в недавнее время была свернута или ограничена деятельность ряда организаций в некоторых районах. Обеспечение гарантии их безопасности является необходимым предварительным условием для расширения масштабов присутствия представителей международного сообщества.

4. Базовые гуманитарные потребности

79. Согласно закону № 387, правительство обязано оказывать перемещенным лицам чрезвычайную гуманитарную помощь в течение периода времени продолжительностью в три месяца, который в исключительных случаях может быть продлен еще на три месяца. Несмотря на это положение и основное внимание, уделяемое вопросу о помощи в рамках национальной системы реагирования в связи с проблемой перемещения населения внутри страны, на практике значительное число вынужденных переселенцев так и не получают какой-либо помощи. В 1997 году только 54% вынужденных переселенцев получили помощь в той или иной форме, и в 40% этих случаев перемещенным лицам была оказана помощь только в форме продовольственного обеспечения, в то время как, согласно оценкам, лишь в 20% случаев вынужденным переселенцам предоставлялось жилье и оказывалась медико-санитарная помощь²⁶. Период, в течение которого помощь оказывалась перемещенным внутри страны лицам, с которыми встречался Представитель, варьировался от более чем одного года до шести или трех месяцев, а в некоторых случаях им вообще не предоставлялось какой-либо помощи.

80. В то время как ресурсные ограничения, включая якобы неправильное использование фондов, как считается, лишь частично объясняют недостаточное удовлетворение гуманитарных потребностей, основная проблема связана с так называемым процессом "выдачи удостоверений", согласно которому перемещенные внутри страны лица должны быть сначала установлены как таковые до того, как они получают право иметь доступ к помощи и другим льготам, предоставляемым им в соответствии с действующим законодательством.

81. На практике лишь незначительное число перемещенных внутри страны лиц получают соответствующие удостоверения. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, с учетом того, что к вынужденным переселенцам, как правило, относятся с подозрением, многие из них опасаются даже запрашивать такие удостоверения, опасаясь стать объектом преследований по этой причине. Те же, кто действительно обращаются с просьбой выдать соответствующее удостоверение, могут обнаруживать, что правдивость их утверждений и реальность грозившей им опасности, вынудившей их спасаться

бегством, ставятся под сомнение. Для обоснования их претензий им может быть предложено представить имена и фамилии свидетелей, однако они по вполне понятным причинам могут отказываться сделать это из опасения поставить под угрозу жизнь других людей. Должностные лица также нередко настоятельно просят их показать удостоверение личности, такие, например, как свидетельство о рождении, до рассмотрения просьбы о выдаче удостоверения перемещенного лица. Однако, как и в других странах, перемещенные лица в ходе своего бегства нередко теряют удостоверения личности. Кроме того, в Колумбии многие перемещенные лица вообще не имеют таких удостоверений, особенно в сельских районах, где, как утверждается, они практически не требуются им. Согласно официальным данным, только 17,64% перемещенных внутри страны женщин имеют те или иные удостоверения личности, а среди мужчин доля таких лиц составляет 60%²⁷. Для получения удостоверений личности, необходимых для регистрации в качестве вынужденного переселенца, перемещенные внутри страны лица должны возвращаться в район своего происхождения, т.е. туда, откуда они бежали в страхе за свою жизнь. Власти должны отказаться от такого подхода и выдавать вынужденным переселенцам все необходимые документы, с тем чтобы они могли пользоваться своими юридическими правами и осуществлять их, не выдвигая таких неуместных требований, как возвращение в район постоянного проживания для получения необходимых документов. Тот факт, что возвращение в район происхождения того или иного перемещенного лица для получения необходимых документов не предусматривается положениями процедуры выдачи удостоверений вынужденных переселенцев, закрепленной в законодательстве, а, скорее, является произвольным требованием местных должностных лиц, становится еще одним свидетельством настоятельной необходимости прояснить положения действующего законодательства и процедуры, применяемые теми, кто призван играть важную роль в их осуществлении.

82. Необходимо также упростить и ускорить процесс выдачи удостоверений. Длительные задержки означают, что даже те лица, просьбы которых в конечном итоге все же удовлетворяются, нередко вынуждены несколько месяцев ожидать получения какой-либо помощи. Осуществление программы мобильной регистрации, организованной УВКБ и МККК в сотрудничестве с министерством внутренних дел, Бюро записи актов гражданского состояния и организацией "Сеть социальной солидарности", является важным шагом на пути решения этой проблемы.

83. Беспокойство вызывает также период времени в три–шесть месяцев, в течение которого перемещенные лица имеют право получать помощь и который вызывает проблему, поскольку большинство перемещенных лиц являются вынужденными переселенцами на протяжении более длительного периода времени, нередко длящегося многие годы. Действительно, представители ряда международных НПО, с которыми

встречался Представитель, высказали мысль о том, что перемещенные лица, являющиеся вынужденными переселенцами на протяжении более длительного периода времени, находятся в более бедственном положении, нежели только что перемещенные лица, которые, по крайней мере, имеют право на получение помощи. Необходимо разработать стратегию удовлетворения не только краткосрочных, но и долгосрочных потребностей перемещенных лиц в помощи. Поэтому жизненно важное значение имеют программы, осуществляемые МККК, МПП, ФАО и рядом НПО с целью повышения долгосрочного уровня продовольственной безопасности перемещенных лиц. Однако органы государственной власти должны также принять более активные меры в этой области.

84. Еще один пробел в национальной системе реагирования в связи с потребностями в помощи заключается в том, что принимаемые меры преимущественно ориентированы на вынужденных переселенцев в рамках массового перемещения населения, без уделения достаточного внимания потребностям значительного числа лиц, покинувших свои дома в индивидуальном порядке. Необходимо разработать национальные стратегии рассмотрения случаев индивидуального перемещения лиц. Что касается мер реагирования, принимаемых на международном уровне, то, как это уже отмечалось выше, программа помощи МККК действительно охватывает ряд индивидуальных случаев. Однако, вообще говоря, сотрудники международных учреждений обратили внимание Представителя на необходимость оказания более значительной поддержки со стороны международных доноров по проектам, в рамках которых рассматриваются случаи индивидуального перемещения населения.

85. Некоторые лица, а именно представители органов государственной власти и НПО, как и перемещенные лица, подчеркнули также необходимость более активного участия вынужденных переселенцев в разработке и осуществлении программ по улучшению их бедственного положения. Было рекомендовано также принять специальные меры по обеспечению полномасштабного участия женщин в процессе планирования и распределения основных предметов снабжения, поставляемых по линии гуманитарной помощи.

86. В числе вопросов, вызывающих наибольшую озабоченность, перемещенные внутри страны женщины указали потребности в области медико-санитарного обслуживания. Не имея удостоверения перемещенного лица, они сталкиваются с трудностями в получении доступа к медицинским учреждениям системы общественного здравоохранения, однако, даже и имея такое удостоверение, они, согласно полученной от них информации, подвергаются дискриминации на том основании, что они являются перемещенными лицами. Только 20% перемещенных внутри страны детей получают медицинскую помощь²⁸. Однако все заболевшие вынужденные переселенцы, а также перемещенные

лица–инвалиды должны в максимально возможной степени и в самые сжатые сроки получать требующуюся им медицинскую помощь и поддержку без различия по каким бы то ни было соображениям, кроме медицинских. Согласно положениям международного права запрещается дискриминация перемещенных лиц в области обеспечения доступа к системе медико-санитарного обслуживания только по той причине, что они являются перемещенными лицами.

87. Эти перемещенные лица также отмечали, что даже тогда, когда они имеют возможность получать медицинскую помощь, им не хватает денег, чтобы купить лекарства. Представители медицинского центра, построенного местными властями в поселке Нельсон Мандела, и осуществляемой в сотрудничестве с Колумбийским комитетом Красного Креста программы МККК направления мобильных бригад медицинской помощи в районы Урабы, которые по причине вооруженного конфликта стали недостижимыми для других медико-санитарных работников, привели примеры мер, требующихся для удовлетворения потребностей перемещенных лиц в медико-санитарном обслуживании.

88. Жилищные условия, с которыми ознакомился Представитель Генерального секретаря в ходе своих поездок на места, являются одними из самых ужасных, которые ему когда-либо приходилось наблюдать. Наглядным примером является поселение Cienaga de la Virgen (буквально: "Девственная топь"), расположенное на болотах. Используя отходы в качестве материала для засыпки, вынужденные переселенцы размечают участок на болоте и с помощью любых подручных материалов, как, например, картонные коробки, сооружают примитивные лачуги; при посещении этого поселения Представитель стал свидетелем того, как некоторые вынужденные переселенцы занимались такими работами. Эти лачуги крепятся на тонких деревянных опорах, торчащих из грязной и илистой воды и в случае дождя затопляются. Многие лачуги не имеют крыши. Также отсутствуют сетки для защиты от насекомых, которые жизненно необходимы с учетом того, что это поселение расположено на болоте, кишашем комарами.

89. И хотя условия жизни в близлежащем поселении Нельсон Мандела являются сравнительно гораздо более хорошими благодаря, в частности, деятельности церкви и местных и международных НПО, проживающие там перемещенные лица численностью свыше 25 000 человек по-прежнему не имеют водопровода, канализации и электричества. Серьезную озабоченность вызывает то, что это поселение расположено в непосредственной близости от свалки мусора, которая может вызвать загрязнение окружающей среды и последующие заболевания населения.

90. Особенно трудно согласиться с тем, что такая обстановка нищеты существует в окрестностях такого благоустроенного курортного города, как Картахена. Встретившись впоследствии с представителями департаментских и муниципальных органов власти, Представитель Генерального секретаря призвал их посетить эти поселения, с тем чтобы они сами могли убедиться в том, что перемещенные лица живут в ужасных условиях, и просил их приступить затем к диалогу с международными партнерами с целью решения этих проблем. Местные жители сообщили Представителю о том, что представители местных органов власти посещают эти поселения только в момент проведения выборов.

5. Образование

91. Особого внимания заслуживает факт, приведенный канцелярией Народного защитника и подтвержденный местными и международными НПО, того, что, согласно оценкам, только 15% перемещенных внутри страны детей получают образование в той или иной форме. Такая низкая степень охвата детей системой образования объясняется рядом причин. Семьи перемещенных внутри страны лиц считают, что они не в состоянии позволить себе купить учебники и школьную форму; и хотя стоимость этих школьных принадлежностей может быть низкой, т.е., как указывалось, порядка 5 или 10 долларов, эти семьи просто не имеют таких денег. Еще одна причина заключается в том, что тяжелейшее экономическое положение перемещенных лиц вынуждает значительное число перемещенных детей участвовать в деятельности неофициального рынка труда, включая проституцию. Еще одно препятствие заключается в нехватке учителей, которые, как указывалось выше, становятся, в числе прочих лиц, объектом "политической чистки". Дискриминация, которой подвергаются перемещенные внутри страны лица, также препятствует детям посещать школу: одна женщина рассказала о том, что учитель ее сына сказал ему: "Нет ничего удивительного в том, что ты так глуп: ты – перемещенное лицо".

92. Те же перемещенные дети, которые посещают школу, как правило, плохо учатся по причине того, что многие из них страдают расстройствами познавательной способности и потерей памяти, плохо питаются и испытывают психо-социальные проблемы. В соответствии с Руководящими принципами власти должны обеспечивать, чтобы перемещенные дети получали образование, которое на начальном уровне является бесплатным и обязательным, и чтобы перемещенным внутри страны лицам, в частности подросткам и женщинам, предоставлялись, как только это позволят условия, возможности для получения образования.

6. Работа по найму и получение дохода

93. Вынужденные переселенцы подчеркнули, что трудоустройство и получение дохода являются наиболее актуальными вопросами. Перемещенные лица, прибывающие в город, главным образом из сельских районов, обнаруживают, что они должны немедленно начать зарабатывать деньги только для того, чтобы иметь возможность купить продовольствие и оплатить арендуемое жилье или же купить материалы для строительства собственного жилья. Поддержка "социально-экономической консолидации и стабилизации" является одним из основных компонентов Национального плана действий в интересах перемещенных внутри страны лиц, отраженных в законе № 387.

94. Однако экономический спад, отмечаемый в стране с 1997 года в результате сокращения темпов общего экономического роста, значительно ограничивает возможности для нахождения работы, приносящей значительный доход. Уровень безработицы достиг 20% (по словам некоторых лиц, он может достигать 30% в отдельных городах). Что касается перемещенных лиц, то поиск работы дополнительно затрудняется с учетом того, что на них лежит клеймо позора и падают подозрения, связанные с их положением, и что нередко они не имеют образования и профессиональных навыков, требующихся для работы в городских условиях. Вынужденные переселенцы, как правило, выполняют низкооплачиваемую временную работу, за которую предусматриваются лишь незначительные или минимальные социальные льготы, например такую, как строительство, на котором заняты мужчины, и домашняя работа, которой занимаются женщины. Как считается, широкое распространение получили случаи сексуального надругательства, допускаемого в отношении домашней прислуги²⁹. Многие перемещенные лица занимаются уличной торговлей такими товарами, как пищевые продукты, дешевые украшения или хозяйственные принадлежности, однако она приносит лишь незначительный доход. Как сообщается, значительное число перемещенных женщин и молодых девушек считают, что у них нет никакой другой возможности, кроме как заняться проституцией.

95. В качестве альтернативной возможности для обеспечения их занятости и получения дохода перемещенные внутри страны лица предлагают использовать их на объектах системы общественных работ и поощрять участие частного сектора в создании для них возможностей для получения дохода. Программа микрокредитования МПП, ориентированная на общины перемещенного коренного населения, указывалась в качестве важного примера целевых мер, принимаемых с целью удовлетворения конкретных потребностей этих общин. Перемещенные внутри страны женщины подчеркивали необходимость реализации программ профессиональной подготовки и осуществления проектов создания микропредприятий и схем микрокредитования.

96. Для оказания поддержки деятельности, приносящей доход, требуется создавать детские сады и ясли. Одним из примеров государственных программ в этой области является программа "Мадрес комунитарес" в поселении Нельсон Мандела, которая предусматривает оплату труда перемещенных внутри страны женщин, обеспечивающих присмотр за детьми работающих женщин. Женщины также высказали мысль о том, что государственное субсидирование перевозок перемещенных лиц на общественном транспорте могло бы на практике способствовать их участию в деятельности, приносящей доход, а также уменьшить их расходы, связанные с жизнью в городах.

7. Информация

97. Вынужденные переселенцы, как правило, не имеют ясной информации о правах, предоставляемых им в рамках национальной политики, и о процедурах обеспечения их реализации. В своем полезном анализе положения в области перемещения населения внутри страны Народный защитник особо остановился на праве вынужденных переселенцев на информацию, т.е. на информацию о том, какая помощь должна оказываться государством, и о том, каким образом ее можно получить. Представители некоторых местных органов власти признали, что вынужденные переселенцы не имеют информации в достаточном объеме, вновь подняв основной вопрос о необходимости дать разъяснения и указания всем участвующим в этом процессе субъектам, как властям, так и вынужденным переселенцам, относительно содержания действующего законодательства и методов его осуществления. В ходе национального рабочего совещания с участием перемещенных внутри страны женщин было предложено восполнить этот пробел: участники совещания призвали издать брошюру, содержащую информацию для вынужденных переселенцев о льготах, на которые они имеют право в соответствии с действующим законодательством, о соответствующих институциональных процедурах и о различных осуществляемых правительством и НПО программах, по которым они могут получить помощь. Это – конкретный и не связанный с большими затратами шаг, который мог бы изменить в лучшую сторону жизнь вынужденных переселенцев.

С. Возвращение или расселение и реинтеграция

98. Что касается долговременных решений проблемы перемещения населения внутри страны, то следует отметить, что до настоящего времени усилия, предпринимаемые правительством, ориентировались, главным образом, на возвращение перемещенных лиц без уделения адекватного внимания такому альтернативному варианту, как их расселение. Действительно, положения закона № 387 ограничивают возможности правительства для обсуждения долговременных решений этой проблемы. По вопросу о добровольном

выборе следует отметить, что перемещенные внутри страны лица обычно прямо не принуждаются возвращаться в места постоянного проживания. Однако они могут подвергаться косвенному давлению со стороны властей в принимающей их общине или чувствовать необходимость возвратиться домой, находясь в состоянии полного отчаяния в результате того, что они не имеют достаточной защиты и не получают достаточной помощи, и в итоге они уже полагают, что у них нет никакого другого выбора, кроме как вернуться домой. Кроме того, в ряде случаев власти рекомендовали вынужденным переселенцам вернуться домой, дав им заверения в том, что там будет обеспечена защита их физической безопасности, однако, вернувшись, они с трагическими результатами обнаруживали, что дело обстоит совершенно по-иному.

99. В этой связи крайне важно обеспечить, чтобы общины, намеревающиеся вернуться домой, имели в своем распоряжении ясную информацию об обстановке безопасности и условиях получения помощи в районах своего возвращения или расселения. И только тогда, когда они будут иметь такую информацию, можно будет обеспечить принятие добровольных решений о возвращении или расселении. Представителю было рассказано о ряде случаев, когда перемещенные общины пытались вернуться в районы своего происхождения несмотря на то, что там существовали лишь минимальные условия безопасности, а причины, вызвавшие их перемещение, так и не были устранены. Одно перемещенное внутри страны лицо, с которым беседовал Представитель, рассказало, что за день до их встречи оно пыталось вернуться домой в регион Монтес-де-Мария и что автомобиль, в котором оно ехало, был остановлен вооруженными людьми, которые затем убили несколько его пассажиров. Нет ничего удивительного в том, что в отсутствие гарантий физической безопасности вынужденные переселенцы, возвращающиеся домой, часто снова перемещаются во второй, а нередко, и в третий раз.

100. Руководители возвращающихся общин нередко становятся объектом вооруженных нападений, служащих в качестве показательной акции для более широкой общности возвращающихся вынужденных переселенцев. Это явление иллюстрируют два имевших место в недавнем прошлом случая, получившие широкую известность. В 1998 году 4 000 вынужденных переселенцев из лагеря в Паварандо вернулись в восемь общин в Риосуио (Чоко), где при поддержке католической церкви они создали "мирную общину", представители которой открыто заявили о том, что их община не собирается поддерживать никаких отношений ни с одной из сторон вооруженного конфликта. Однако 5 апреля 1999 года военизированная группировка вошла в это поселение, убила 12 лидеров этой общины и похитила еще 7 (впоследствии они были освобождены). В еще одном случае, касающемся вышеупомянутого массового перемещения около 8 000 человек из районов, расположенных в южной части департамента Боливар, в Барранкабермеху, в ходе их возвращения в ноябре 1998 года военизированная

группировка убила и искалечила ряд руководителей этой группы. В обоих случаях процесс возвращения осуществлялся на основании соглашения, достигнутого между перемещенными лицами и правительством, которое в письменном виде обязалось гарантировать безопасность возвращающихся лиц.

101. Должно быть очевидным (однако в свете вышесказанного дело может и не обстоять таким образом), что, если такие обязательства принимаются правительством, их следует неуклонно выполнять путем принятия всех необходимых мер для обеспечения безопасности возвращающихся лиц. К числу таких мер можно было бы отнести расширение масштабов присутствия в районах возвращения перемещенных лиц представителей таких государственных учреждений, как канцелярия Народного защитника, Отдел прав человека министерства внутренних дел и судебные органы власти, а также полиции и вооруженных сил. Важное значение будет также иметь расширение масштабов присутствия представителей международного сообщества в районах возвращения перемещенных лиц с целью объективной оценки обстановки безопасности в этих районах и наблюдения за ходом обеспечения безопасности возвращающихся вынужденных переселенцев при условии, что такие действия будут дополнять меры, принимаемые государством.

102. Необходимость выполнять обязательства, принятые на себя властями в отношении возвращения перемещенных лиц, относится также к обязательствам, касающимся помощи, которую следует оказывать с целью обеспечения достойных и устойчивых условий жизни возвращающихся перемещенных лиц. Хотя в законодательстве предусматривается необходимость оказания чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении инфраструктуры, в ряде случаев общины убеждались в том, что такая помощь либо не предоставляется вообще, либо оказывается с большой задержкой.

103. Еще одним важным элементом надежных решений, который необходимо рассмотреть более эффективно, заключается в возвращении земли и имущества, потерянных в результате перемещения, или в выплате компенсации за них. Следует подчеркнуть, что в соответствии с Руководящими принципами органы власти несут обязанность и ответственность за оказание помощи вернувшимся и/или переселившимся перемещенным внутри страны лицам по возвращению, по мере возможности, их имущества и собственности, которые они оставили или которые у них были изъяты после их перемещения. Если возвращение такого имущества и собственности невозможно, то этим лицам следует оказать помощь в получении надлежащей компенсации или справедливого возмещения в другой форме.

104. В Колумбии, где контроль над землей является основной причиной вооруженного конфликта, ключевым элементом его долгосрочного решения является организация справедливого процесса осуществления земельной реформы и распределения земли. Однако тот факт, что большинство вынужденных переселенцев официально не владеет оставленной ими землей, ставит труднопреодолимые препятствия на пути возвращения их земли или получения компенсации за ее потерю. В статье 19 закона № 387 конкретно указывается, что Колумбийский институт аграрной реформы (ИНКОРА) должен принять специальные меры по предоставлению права на землю и его передаче в зоны высылки и приема перемещенных лиц, а также обеспечить специальные договоренности о предоставлении льготных кредитов для перемещенных внутри страны лиц. Однако процесс возвращения или повторного распределения земли протекает очень медленно, при этом перемещенным лицам приходится ожидать решения своего вопроса в течение периода от девяти месяцев до двух лет, на протяжении которого они нередко не получают гуманитарной помощи или какой-либо поддержки в иной форме. Кроме того, в рамках законодательства в области аграрной реформы, в частности закона № 160/94, в достаточной мере не обеспечивается учет особого положения перемещенных внутри страны лиц, которые, как и любой другой крестьянин, обращающийся с просьбой предоставить землю, должны, как ожидается, выплатить 30% общей стоимости нового участка выделяемой им земли; этих денег большинство вынужденных переселенцев, лишенных своей собственности и привычных средств существования, просто не имеют.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

105. В свете вышесказанного становится ясно, что, хотя правительство и добилось прогресса в области признания своей ответственности за судьбу перемещенных внутри страны лиц и создания правовой и институциональной основы для решения этой проблемы, многие трудности, определенные в 1994 году, существуют и по сей день. Основная проблема заключается не столько в разработке законов или в выборе соответствующих стратегий – и в этой связи следует приветствовать усилия, предпринятые в этой области, – сколько в их осуществлении. По словам одного местного наблюдателя, закон № 387 стал "законом-фантомом", поскольку большинство его положений так и не претворяется в жизнь.

106. Проблемы реального осуществления объясняются наличием многочисленных факторов. В целом, как представляется, правительство не проявляет достаточно воли или решимости в процессе практического претворения национальных законов в жизнь. В результате этого сфера ответственности элементов институциональной структуры остается неясной. В ходе распределения ресурсов отмечаются значительные задержки и недостаточная степень децентрализации. Бюрократические препятствия, особенно

процесс "выдачи удостоверений", могут создавать помехи на пути обеспечения доступа перемещенных лиц к помощи. Тот факт, что центральное правительство и местные органы власти применяют резко различающиеся между собой подходы к решению существующих проблем в перспективе, препятствует разработке предсказуемых и эффективных ответных мер, принимаемых для удовлетворения потребностей перемещенных лиц. По-прежнему проблематичной остается координация деятельности между государственными органами, а также между ними и НПО. К перемещенным лицам по-прежнему относятся с глубоким недоверием, и в результате этого их проблемы игнорируются, а сами они подвергаются дискриминации. Поэтому серьезную озабоченность вызывает тенденция возлагать ответственность за удовлетворение их потребностей на международное сообщество. Кроме того, не обеспечено адекватной интеграции усилий национальных и международных структур по оказанию им соответствующей помощи. В ходе предпринимаемых попыток добиться мира, который, безусловно, должен облегчить положение перемещенных лиц, проявляется тенденция с меньшим вниманием относиться к неотложной необходимости предупредить факты дальнейшего произвольного перемещения населения, обеспечить защиту значительного числа перемещенных внутри страны лиц и оказать им помощь, а также поддержать долговременные решения проблемы их бедственного положения. Между тем число вынужденных переселенцев в Колумбии продолжает возрастать.

107. В связи с ухудшением положения в области перемещения населения внутри страны крайне необходимо разработать комплексную стратегию, в рамках которой будет четко установлена ведущая роль государства и которая будет обеспечивать интеграцию дополняющих усилий других структур, как неправительственных, так и межправительственных. Ниже приводятся предлагаемые компоненты такой стратегии.

108. Четкая оценка мер реагирования, принимаемых в связи с существующей проблемой на национальном и международном уровнях. В связи с просьбой заместителя министра иностранных дел о международной помощи в оценке масштабов существующей проблемы было бы действительно полезно иметь более целостное представление о количестве перемещенных внутри страны лиц, особенно в качестве средства ознакомления правительства и международного сообщества с масштабами и остротой этой проблемы. Одновременно необходимо признать, что в этой области уже была проделана значительная работа, в особенности силами церкви и местных НПО, позволяющая, по мнению многих организаций, в том числе некоторых государственных органов, уже в настоящее время достаточно точно оценить характер существующей проблемы. Как представляется, в сравнении, в частности, с другими странами мира положение в области перемещения населения внутри страны действительно находит наиболее полное документальное подтверждение в Колумбии. Основное внимание

следует уделить, скорее, мерам реагирования. В этой связи Представитель Генерального секретаря рекомендует провести оценку мер реагирования, принимаемых с целью удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц, с анализом круга ответственности различных организаций, сферы применения этих мер и их результативности. Результаты этого анализа можно было бы использовать для установления пробелов в охвате географических районов осуществляемой деятельностью и в эффективности удовлетворения существующих потребностей, а также для устранения дублирования в работе.

109. Прояснение и реализация национальной политики. Для проведения национальной политики в жизнь требуется предпринять соответствующие шаги, в частности такие, как завершение процесса регламентации закона № 387; завершение процесса изменения третьего документа КОНПЕС посредством широкомасштабных консультаций, в том числе с НПО; и доведение до сведения соответствующих механизмов информации об их конкретных обязанностях. Кроме того, в национальную политику, касающуюся проблем перемещения населения внутри страны, следует включить Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

110. Создание институциональных механизмов, предусмотриваемых в законе № 387. Это включает: созыв Национального совета по оказанию всесторонней помощи перемещенным лицам; оказание поддержки процессу создания и наращивания потенциала местных, региональных и департаментских комитетов по вопросам перемещения населения внутри страны; обеспечение своевременного перевода денежных средств этим комитетам в объеме, соответствующем сфере их ответственности; ввод в действие национальной информационной сети; и создание организации по наблюдению за вынужденным перемещением населения внутри страны. В частности, создание такого механизма необходимо для обеспечения возможностей национальных и международных НПО участвовать в этом процессе и для определения того, в каких областях они могли бы наиболее эффективным образом способствовать практической реализации национальных мер реагирования.

111. Укрепление механизмов координации мер реагирования на национальном уровне. Как и в 1994 году, осуществлению мер реагирования, принимаемых правительством, препятствует проблема чрезмерной централизации, в результате чего национальная политика не во всех случаях соответствует интересам конкретных районов. Требуется обеспечить более тесную координацию действий национальных и местных органов власти, которые в свою очередь должны способствовать координации деятельности на этих уровнях посредством создания и обеспечения эффективного функционирования

региональных, департаментских и муниципальных комитетов по вопросам перемещенных лиц, как это предусматривается в действующем законодательстве. Деятельность ОТГ должна способствовать расширению их возможностей в этой области.

112. Расширение возможностей для сотрудничества и диалога между правительством и НПО. Особо следует остановиться на необходимости способствовать развитию сотрудничества между правительством и НПО на принципах партнерства. В этой связи, помимо создания организации по наблюдению за вынужденным перемещением населения внутри страны, рекомендуется принять такие меры, как созыв объединенного "рабочего стола", что позволит всем соответствующим НПО участвовать в совместных совещаниях представителей правительства и НПО, и назначение должностного государственного лица, отвечающего за связи с НПО. В обязательном порядке необходимо принять меры по обеспечению гарантий безопасности НПО и других организаций, действующих в интересах перемещенных лиц.

113. Укрепление механизмов координации на международном уровне. В рамках системы Организации Объединенных Наций получил признание тот факт, что уровень координации действий не является настолько высоким, каким он мог бы быть, и что укрепление связей между учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО могло бы оказать позитивное воздействие на ход развития событий. По завершении миссии УКГД при поддержке Представителя направило свои рекомендации по укреплению координации действий международных учреждений членам МПК, которые решили: сохранить неизменными действующие в настоящее время "де-факто" договоренности о координации действий в связи с проблемой лиц, перемещенных внутри страны, в соответствии с которыми УВКБ выполняет функции посредника; поручить УКГД оказывать поддержку УВКБ в исполнении этих функций; укрепить гуманитарный компонент деятельности группы по стране; и принять все необходимые меры с целью предупреждения дублирования усилий.

114. Расширение масштабов присутствия представителей международного сообщества, особенно на местах. По-прежнему чрезвычайно важное значение имеет необходимость расширить масштабы присутствия представителей международного сообщества на местах. Присутствие персонала таких международных организаций, как МККК и "Международные бригады мира", позволило обеспечить защиту гражданских лиц, подвергающихся опасности в отдаленных районах страны. Поэтому следует особо приветствовать решение УВКБ расширить масштабы своего присутствия за пределами столицы посредством открытия трех отделений на местах. Желательно, чтобы УВКПЧ

поступило подобным же образом. Совершенно ясно, что гарантии безопасности персонала международных организаций являются необходимым предварительным условием для расширения масштабов присутствия международного сообщества на местах.

115. Организация национальной кампании информирования общественности о бедственном положении перемещенных внутри страны лиц и об их правах. Как и в 1994 году, колумбийское гражданское общество по-прежнему рассматривает перемещенных внутри страны лиц как "проблемный" слой общества, а не как своих граждан, которые становятся жертвами конфликта и нуждаются в защите и помощи. В ходе встреч, состоявшихся в период проведения миссии, многие люди выражали признательность правительству Колумбии и всему колумбийскому обществу за проявленное ими внимание к жертвам землетрясения, опустошившего страну в январе 1999 года, и за оказанную ими поддержку, что резко контрастировало с недоверчивым отношением к перемещенным в результате конфликта лицам, рассматриваемым в качестве людей, на которых лежит клеймо позора. Такое восприятие приводит к тому, что перемещенные лица подвергаются дискриминации, которая значительно ограничивает их возможности пользоваться самыми основными правами, т.е. правами на защиту, помощь, медицинское обслуживание, образование и на труд. Поэтому необходимо ознакомить колумбийское общество с бедственным положением перемещенных внутри страны лиц, с тем чтобы пробудить чувство солидарности с ними. На этом пути важным первым шагом является недавняя публикация Канцелярией Народного защитника при поддержке УВКБ Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в которых недвусмысленно запрещается дискриминация перемещенных лиц; следует обеспечить широкое распространение этой брошюры.

116. Интеграция вопроса о перемещении населения в процесс установления мира. Совершенно ясно, что урегулирование конфликта необходимо для решения проблемы перемещения населения в Колумбии и что, следовательно, организация процесса установления мира является желанным шагом, заслуживающим поддержки. Со своей стороны, Представитель Генерального секретаря выразил поддержку этой инициативе и в ходе своих встреч с президентом, вице-президентом, Верховным комиссаром по делам мира и другими руководящими лицами, участвующими в процессе мирного урегулирования, призвал включить вопрос о перемещении лиц и такие его аспекты, как предупреждение перемещения, защита перемещенных лиц и оказание им помощи и обеспечение их безопасного возвращения или переселения и реинтеграции, в процесс установления мира. Президент и руководящие должностные лица, участвующие в реализации процесса установления мира, дали понять, что они, вполне вероятно, готовы поступить подобным образом.

117. Согласованные усилия по обеспечению защиты от произвольного перемещения. Настоятельно необходимо обеспечить уважение положений международного права в области прав человека и норм гуманитарного права, в частности признание всеми сторонами вооруженного конфликта статуса гражданских лиц, особенно представителей "мирных общин", как некомбатантов и гарантировать их защиту в соответствии с этим статусом. Было бы желательно объединить различные мероприятия по раннему предупреждению существующей проблемы, которые осуществляются в настоящее время или которые планируется провести в будущем, в рамках единой всеобъемлющей системы. Поэтому требуется обеспечить, чтобы власти оперативно и эффективно реагировали на заблаговременно поступающую к ним информацию о возможных нарушениях прав человека и перемещениях населения; тот факт, что о вероятности массовых убийств и перемещения населения весьма часто заранее известно, предоставляет широкие возможности для принятия превентивных мер и позволяет надеяться, что в этой связи будут приняты эффективные ответные меры. Превентивные меры по обеспечению гарантий физической безопасности населения, подверженного риску, включают расширение масштабов присутствия представителей национальных вооруженных сил, полиции и гражданских учреждений в районах высокого риска при условии, что будет проведено эффективное обособление деятельности этих национальных учреждений от деятельности военизированных и других вооруженных групп. Требуется также принять специальные меры по защите от перемещения общин коренного населения и других лиц, имеющих особые связи с данной территорией.

118. Защита физической безопасности перемещенных лиц и лиц, действующих в их интересах. Необходимо принять эффективные ответные меры с целью устранения угрозы для физической безопасности перемещенных лиц, их руководителей и других лиц, выступающих в их защиту. В тех случаях, когда информация о наличии такой угрозы доводится до сведения властей, на них возлагается ответственность за принятие соответствующих мер.

119. Уважение права искать убежище в другой стране. До тех пор, пока не будет обеспечена их защита в стране, лица, стремящиеся получить убежище в других странах, должны получать разрешение на въезд в них и не должны высылаться обратно в принудительном порядке.

120. Обеспечение доступа к гуманитарной помощи. Как уже указывалось выше, значительное число перемещенных лиц не получают гуманитарной помощи, оказываемой с целью удовлетворения их потребностей в продовольствии, жилье и медико-санитарном обслуживании. Основное препятствие на пути обеспечения им доступа к помощи,

оказываемой с целью удовлетворения их гуманитарных потребностей, связано с процессом "выдачи удостоверений", который является длительным, связан с обременительными формальностями и не находит адекватного понимания среди должностных лиц, отвечающих за его осуществление, что тем самым наносит значительный ущерб перемещенным внутри страны лицам. Правительство *могло бы*, в частности, упростить эту систему и не выдвигать неуместные требования, которые нередко связаны с ней и которые противоречат положениям международного права, и тем самым в значительной степени способствовать улучшению бедственного положения перемещенных внутри страны лиц, особенно в случаях перемещения лиц в индивидуальном порядке, которые по признанию правительства заслуживают более пристального внимания. По мнению Представителя, правительство должно в самом приоритетном порядке рассмотреть вопрос о совершенствовании процесса "выдачи удостоверений".

121. Издание справочного руководства для перемещенных лиц. Еще одним важным шагом на пути упрощения доступа перемещенных лиц не только к гуманитарной помощи, но и ко всем льготам, предоставляемым им в соответствии с законом, является обеспечение того, чтобы они располагали информацией о процедурах доступа к этим льготам. Слишком большое число перемещенных внутри страны лиц, особенно бедных женщин из сельских районов, находятся сейчас в городах, не располагая какой-либо информацией о том, каким образом можно получить необходимое им продовольствие, лекарство или жилье. Следует надеяться, что какое-либо международное учреждение или какая-либо международная или местная НПО в кратчайшие сроки издаст такое справочное руководство для перемещенных лиц и что эта брошюра получит широкое распространение.

122. Развитие систем опоры на собственные силы. Поскольку в Колумбии решение проблем перемещения тех или иных лиц затягивается на длительный срок, нередко на многие годы, совершенно ясно, что оказание перемещенным лицам всего лишь эпизодической помощи, которая, впрочем, не устраивает и их самих, не является устойчивой стратегией. Наряду с удовлетворением непосредственных чрезвычайных потребностей только что перемещенных лиц необходимо также разработать стратегии, ориентированные на тех, кто по прошествии в лучшем случае шести месяцев вынужден самостоятельно добывать необходимые средства для своего существования. В частности, требуется расширить предназначенные для перемещенных лиц программы развития систем опоры на собственные силы. Необходимо также оказать поддержку, позволяющую перемещенным лицам заниматься экономической деятельностью, приносящей адекватный доход. Требуется обеспечить обучение и профессиональную подготовку перемещенных лиц, а также оказывать им помощь в трудоустройстве в

сочетании с осуществлением таких мер, как субсидирование детских учреждений или перевозок на общественном транспорте, с тем чтобы предоставить перемещенным лицам возможность существовать самостоятельно.

123. Особое внимание, которое следует уделять индивидуальным потребностям перемещенных внутри страны женщин и детей, составляющих подавляющее большинство контингента перемещенных лиц. В докладе был установлен ряд вызывающих беспокойство факторов, которые относятся к таким областям, как получение документов, здравоохранение, образование, профессиональная подготовка и получение дохода, и которые оказывают негативное воздействие на положение женщин и детей. Настоятельно рекомендуется обеспечить более активное участие перемещенных внутри страны женщин в процессе разработки и осуществления политики и программ, в частности в рамках местных комитетов. Рекомендуется также создать общенациональную организацию перемещенных женщин, которая будет выступать в защиту их прав и прав их семей. Следует уделить более пристальное внимание вопросу о защите детей от принудительного привлечения к военной службе. Особого внимания и поддержки заслуживают рекомендации, сделанные Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах после завершения его недавней миссии в Колумбию³⁰. В частности, Специальный докладчик призвал РВСК прекратить вербовку детей моложе 15 лет. Он также призвал правительство удовлетворить неотложные потребности перемещенных детей и их семей, в особенности потребностей, связанных с охраной здоровья, образованием, санитарными условиями, жильем, водоснабжением, регистрацией, экономическими возможностями, физической защитой и безопасным возвращением или расселением.

124. Обеспечение возвращения или переселения в обстановке безопасности и уважения достоинства. При отсутствии гарантий физической безопасности не следует поощрять каким бы то ни было образом возвращение или переселение перемещенных лиц. Обязательства, взятые на себя правительством в этой области, следует подкреплять конкретными мерами по обеспечению их эффективного осуществления. Расширение масштабов присутствия представителей международного сообщества в районах возможного или фактического возвращения или переселения перемещенных лиц позволит провести объективную оценку того, в какой степени обеспечены требуемые условия безопасности. Правительству следует принять более активные меры по поиску альтернативных решений проблемы возвращения, в частности, таких, как переселение перемещенных лиц. Независимо от этого необходимо оказывать помощь в реинтеграции перемещенных лиц, в частности, посредством принятия мер по возвращению имущества, потерянного в результате перемещения, или по выплате компенсации за него, а также по справедливому перераспределению земли.

125. Регулярное рассмотрение положения с осуществлением этих рекомендаций.

Международные и, в особенности местные, НПО подчеркивали важность периодического обновления данных о положении с осуществлением рекомендаций. Представитель будет активно поддерживать эти усилия и приветствовать процесс проведения силами всех структур, действующих на местах, сводной оценки положения с осуществлением рекомендаций, изложенных в настоящем докладе, и их актуальности.

126. В рамках настоящего доклада основное внимание уделяется рекомендациям по действиям со стороны правительства Колумбии, отчасти в связи с тем, что такой аспект, как меры реагирования, принимаемые на международном уровне, рассматривался в докладе УКГД³¹. Однако тот факт, что этот доклад ориентирован на меры реагирования, принимаемые на национальном уровне, объясняется прежде всего тем, что ответственность за решение вопроса о перемещении населения внутри страны возлагается главным образом на национальные органы власти. В этой связи следует помнить о том, что перемещение населения и конфликт, фактически вызывающий его, являются симптомами заболевания, пустившего глубокие корни в национальном гражданском обществе. Как и во многих, если не во всех, странах, раздираемых на части конфликтами и проблемами перемещения населения внутри страны, в Колумбии можно провести резкое разделение между различными группами населения. Сельская беднота, коренное население и афро-колумбийское сообщество являются главными жертвами кризиса национальной самобытности, который не только вносит свою лепту в разжигание конфликта, но и оказывает воздействие на принимаемые на национальном уровне меры по устранению его последствий. Когда к правительству обращаются с призывом принять меры в связи с кризисным положением в области перемещения населения внутри страны, оно должно стремиться устранить его основные причины для обеспечения справедливости, безопасности и равенства для всех своих граждан. Однако, поскольку этот кризис длится уже многие десятилетия, следует ожидать, что в ближайшее время будет вряд ли найдено его всестороннее решение и что лишенные своей собственности колумбийские граждане будут и далее обращаться к международному сообществу с просьбой о защите и помощи. Озабоченность по поводу того, что правительство перекладывает свою ответственность на международное сообщество, по-прежнему остается в силе, однако она не может служить оправданием для того, чтобы оставить без заботы незащищенных и лишенных помощи людей, у которых их собственные национальные власти и так уже отобрали значительную часть их собственности. Международное сообщество должно принять все необходимые меры, с тем чтобы восполнить этот пробел.

Примечания

- ¹ Conferencia Episcopal de Colombia, Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia, Santafé de Bogotá, Kimpers, 1995.
- ² Presidency of the Republic, *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, 16 March 1999.
- ³ См. Roberta Kohen and Francis M. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, pp. 35-38.
- ⁴ Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), CODHES INFORMA: The CODHES Bulletin, N°17 (15 February 1999), p.1.
- ⁵ Подробный анализ нарушений положений международного права в области прав человека и норм международного гуманитарного права, отмечаемых в Колумбии, приводится в следующих документах: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, касающийся Отделения в Колумбии (E/CN.4/1999/8); Human Right Watch, War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law (October 1998); Amnesty International, Just What do We Have to Do to Stay Alive?: Colombia's Internally Displaced: Dispossessed and Exiled in Their Own Land (October 1997); Inter-American Commission on Human Right, Thrid Report of Human Right Situation in Colombia (26 February 1999).
- ⁶ Fourth Report of the People's Advocate to the Congress of Colombia, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 59-60.
- ⁷ E/1999/23–E/CN.4/1999/167, пункт 32.
- ⁸ См. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах (A/54/430), пункты 122–127.
- ⁹ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, op. cit., p.8; Women's Commission for Refugee Women & Childen, A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced, New York, May 1999, p. 2.
- ¹⁰ См. U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence, Washington, D.C., U.S. Committee for Refugees, March 1998, pp. 16-17.

¹¹ Nelson Victoria Larios, "Exposición de motivos: Proyecto de ley; por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzosos en Colombia", July 1995, cited in Liliana Obregon and Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians" in Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, p. 426, note 95.

¹² República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, 13 September 1995.

¹³ Report to the Office of the President, cited in Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, 26 February 1999, para. 82.

¹⁴ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2924: *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, 28 May 1997.

¹⁵ Ley 387 de 18 julio de 1997 "Por la Cual se Adoptan Medidas para la Prevención Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados por la Violencia en la Republica de Colombia".

¹⁶ Decree 173 of 26 January 1998 "*Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*".

¹⁷ Указ № 501 от 13 марта 1998 года.

¹⁸ В состав этого Совета входят советник президента по перемещенным лицам, советник президента по социальной политике, министр внутренних дел, министр государственных финансов, министр обороны, министр здравоохранения, министр сельского хозяйства и развития сельских районов, министр экономического развития, директор Департамента национального планирования, Народный защитник, советник президента по правам человека, Верховный комиссар по делам мира и Администратор организации "Сеть социальной солидарности".

¹⁹ Ministry of the Interior, *El Desplazamiento Humano Forzado en Colombia*, December 1998.

²⁰ Указ № 387 от 3 марта 1999 года и указ № 489 от 11 марта 1999 года.

- ²¹ *Forced Displacement: Families Flee Their Homes*, London, ABColombia Group, 1998.
- ²² В Колумбийском плане излагаются стратегии в десяти стратегических областях, включая такие области, как обеспечение мира, экономическое развитие, борьба с наркотиками и права человека.
- ²³ "Colombia: ICRC to assist over 170,000 displaced people in 1999", *ICRC News*, N°34 (19 August 1999).
- ²⁴ Справочный документ о положении перемещенных внутри страны лиц и о соответствующих проблемах координации в Колумбии, который был подготовлен УКГД на основе результатов миссии и представлен на совещании РГ-МПК, состоявшемся 17 сентября 1999 года, можно получить (только на английском языке) в Отделе разработки политики УКГД, Нью-Йорк: ocha-pdu@un.org.
- ²⁵ U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis.
- ²⁶ CODHES Final Report for 1997, cited in Project Counselling Service, Forced Displacement in Colombia, Lima, 1998, p. 51.
- ²⁷ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, op.cit., p. 8.
- ²⁸ CODHES Final Report for 1997, op. cit., p. 51.
- ²⁹ Obregon and Stavropoulou, op. cit., p. 419.
- ³⁰ A/54/430, op. cit., пункты. 122 – 127.
- ³¹ Op. cit., note 24.

КОЛУМБИЯ: РАЙОНЫ ПРОЖИВАНИЯ ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Приложение



Указанные на настоящей карте границы и названия и используемые на ней обозначения не означают официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций

ИСТОЧНИКИ: КОДХЕС, NODIA, EUROPA TECHNOLOGIES.