



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5
17 January 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят седьмая 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, г-на Фрэнсиса М. Денга, представленный в соответствии с резолюцией 2000/53 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме		3
Введение	1 - 4	4
I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ	5 - 61	4
II. К СОЗДАНИЮ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РАМОК	62 -86	26

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. МИССИИ В СТРАНЫ	87 - 99	35
IV. ИЗУЧЕНИЕ НОВЫХ ВОПРОСОВ	100 - 109	40
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	110 - 115	45

Резюме

В 1992 году, принимая во внимание растущую международную обеспокоенность наличием большого числа перемещенных внутри страны лиц по всему миру и их потребности в помощи и защите, Комиссия по правам человека просила Генерального секретаря Организации Объединенных Наций назначить представителя по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны (резолюция 1992/73 Комиссии). На эту должность был назначен г-н Фрэнсис М. Денг (Судан), который, как и в случае других специальных процедур Комиссии, работает в этом качестве на добровольной основе, сочетая эту деятельность с исполнением других своих обязанностей.

Представителю было предложено подготовить всеобъемлющее исследование с указанием существующих законов и механизмов для защиты лиц, перемещенных внутри страны, дополнительных мер по укреплению их осуществления и альтернативных методов удовлетворения потребностей в области защиты, которые не охватываются адекватным образом существующими документами. С тех пор мандат Представителя продлевался три раза (в резолюциях 1993/95, 1995/57 и 1998/50). Представителю было предложено продолжать проводимый им анализ причин внутреннего перемещения, потребностей таких перемещенных лиц, превентивных мер и путей обеспечения более эффективной защиты, помощи и решений в интересах лиц, перемещенных внутри страны, а также рекомендовалось осуществлять эту деятельность на основе диалога с правительствами, межправительственными, региональными и неправительственными организациями, принимая при этом во внимание конкретные ситуации.

Настоящий доклад содержит обзор изменений в деятельности Представителя, происшедших после представления его доклада Комиссии на ее пятьдесят шестой сессии (E/CN.4/2000/83 и Add.1-3).

В основном докладе приводится обзор изменений в различных областях работы по осуществлению мандата, а именно: нормативные рамки, в частности пропаганда Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны; усилия, направленные на создание эффективных институциональных рамок; деятельность в связи с ситуациями в отдельных странах; и изучение новых вопросов, стоящих на повестке дня исследовательской деятельности.

К докладу прилагается пять добавлений. В добавлении 1 содержится доклад о миссии Представителя в Бурунди. Добавление 2 является кратким отчетом о работе семинара по вопросу о перемещении внутри страны на Южном Кавказе, который состоялся в Тбилиси, Грузия, в мае 2000 года. Добавления 3, 4 и 5 содержат доклады о миссиях Представителя, соответственно, в Армению, Грузию и Анголу.

Введение

1. В первый год нового тысячелетия в центре внимания оказалось бедственное положение лиц, перемещенных внутри страны. По сути, деятельность Совета Безопасности в 2000 году началась с состоявшихся в январе дискуссий, на которых главное внимание было уделено тяжелому положению внутриперемещенных лиц в Африке и которые также способствовали ориентации рассмотрения вопросов международного реагирования на глобальный кризис, возникший в результате внутреннего перемещения.
2. Из всех континентов в наибольшей степени затронутой этим явлением оказалась Африка, в которой находится приблизительно половина всех внутриперемещенных лиц в мире, однако перемещение населения внутри своих стран обрело поистине глобальные масштабы. Более чем в 50 странах, находящихся буквально во всех регионах мира - в Африке, обеих частях Американского континента, Азии, Европе и на Ближнем Востоке - в результате конфликтов и нарушений прав человека перемещенными оказались до 25 млн. человек. Кроме того, миллионы других лиц были вынуждены оставить родные места вследствие стихийных бедствий или антропогенных катастроф.
3. Вместе с тем к позитивным тенденциям можно отнести тот факт, что за прошедший год этому вопросу уделялось беспрецедентное внимание в рамках Организации Объединенных Наций, в правительственных кругах, региональных организациях, целом ряде неправительственных организаций и гражданском обществе стран во многих частях мира. Помимо этого, продолжение углубления интереса к этому вопросу было обусловлено целым рядом важных изменений, указывающих путь к более эффективному реагированию на эту проблему в будущем.
4. В настоящем докладе освещаются основные изменения, происшедшие за последний год в четырех областях деятельности по осуществлению мандата: нормативных рамках, касающихся перемещения лиц внутри страны; институциональных рамках; деятельности в связи с ситуациями в отдельных странах; и изучении новых вопросов, стоящих на повестке дня исследовательской деятельности.

I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ, КАСАЮЩИЕСЯ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ

5. Как подробно излагалось в предыдущих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблеи, при осуществлении мандата основное внимание с самого начала уделялось разработке нормативных рамок для удовлетворения потребностей внутриперемещенных

лиц в защите и помощи. Когда в 1992 году Комиссия впервые просила Генерального секретаря назначить представителя по этому вопросу, одна из задач, поставленная перед Представителем, состояла в изучении существующих норм международного права в области прав человека, гуманитарных вопросов и беженцев, а также их применимости к обеспечению защиты и помощи для лиц, перемещенных внутри страны. В 1993 году, отметив, что Представитель определил ряд задач, требующих дальнейшего внимания и изучения, включая компиляцию существующих правил и норм, и вопрос об общих руководящих принципах, регулирующих обращение с лицами, перемещенными внутри страны, Комиссия просила Представителя продолжать свою работу, направленную на достижение более глубокого понимания общих проблем, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, и возможных путей их долгосрочного решения, с тем чтобы выявить, где это возможно, пути и средства предоставления более эффективной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны. Генеральная Ассамблея приветствовала эту инициативу и призвала Представителя продолжить на основе диалога с правительствами изучение потребностей в обеспечении международной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, включая его деятельность по компиляции и анализу существующих правил и норм.

А. Разработка Руководящих принципов

6. В 1994 году Представитель и группа экспертов в области международного права приступили к подготовке состоящих из двух частей подборки и анализа правовых норм. В первой части подборки рассматривались соответствующие положения международного права, касающиеся ситуаций, возникших в результате перемещения населения (E/CN.4/1996/52/Add.2). Был сделан вывод о том, что, хотя существующие нормы права охватывают многие аспекты, относящиеся к положению лиц, перемещенных внутри страны, тем не менее существуют значительные пробелы и неопределенности, из-за наличия которых правовые нормы не обеспечивают достаточную защиту. Подчеркнув необходимость совершенствования механизма осуществления соответствующих норм, авторы подборки представили рекомендации по устранению выявленных пробелов и неопределенностей в целях создания более всеобъемлющих нормативных рамок для обеспечения защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны. Во второй части подборки рассматривались правовые аспекты, относящиеся к защите от произвольного перемещения (E/CN.4/1998/53/Add.1).

7. После представления Комиссии в 1996 году первой части подборки Представитель и юридическая группа, которая включала экспертов от международных учреждений и организаций, чьи полномочия непосредственно касались потребностей перемещенных лиц, по просьбе Комиссии и на основе подборки приступили к разработке

всеобъемлющих нормативных рамок для обеспечения защиты и помощи внутриперемещенным лицам в виде руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны. Цель состояла не в том, чтобы создать новые правовые нормы в виде договора, а в последовательном изложении существующих норм международного права, которые, хотя и охватывали многие аспекты, относящиеся к внутриперемещенным лицам, были слишком разьединенными и разобщенными, чтобы обеспечивать эффективную защиту и помощь таким лицам. В ходе этого процесса Представитель продолжал информировать о достигнутом прогрессе Комиссию и Генеральную Ассамблею, которые призывали его продолжать свою работу в этой области. Кроме того, были проведены консультации с представителями учреждений Организации Объединенных Наций, региональными межправительственными организациями и неправительственными организациями (НПО), занимающимися вопросами внутриперемещенных лиц. На заключительном совещании, проходившем по приглашению правительства Австрии в январе 1998 года в Вене, круг участников консультаций был расширен, и к ним были привлечены эксперты по правовым вопросам из различных географических регионов, а также представители самых различных соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций и других международных учреждений, региональных организаций и НПО.

8. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), в которых были сведены воедино многие нормы, касающиеся обеспечения защиты и помощи внутриперемещенным лицам, были представлены Комиссии по правам человека в 1998 году. С 1996 года Комиссия последовательно признает, что защита лиц, перемещенных внутри страны, могла бы быть укреплена путем определения, подтверждения и закрепления конкретных прав, касающихся их защиты, в частности путем разработки Руководящих принципов. Отражая международно-правовые нормы в области прав человека и гуманитарного права и соответствуя им, Принципы - по аналогии с нормами права, касающимися беженцев, - закрепляют права и гарантии, относящиеся к защите лиц, перемещенных внутри страны, на всех этапах перемещения, обеспечивая защиту от произвольного перемещения; защиту и помощь во время перемещения; а также во время возвращения или расселения и реинтеграции. Цель Руководящих принципов состоит в удовлетворении конкретных потребностей перемещенных внутри страны лиц во всем мире. В этом отношении Принципы служат руководством для всех соответствующих сторон: Представителя при выполнении им своего мандата; государств, столкнувшихся с явлением перемещения населения внутри страны; всех других органов, групп лиц и отдельных лиц в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами; а также для межправительственных и неправительственных организаций.

9. Вскоре после завершения разработки Принципов Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), состоящий из руководителей крупных гуманитарных, правозащитных и занимающихся вопросами развития учреждений и организаций, на своем совещании 26 марта 1998 года принял решение, в котором он приветствовал разработку Руководящих принципов и призывал своих членов ознакомить с ними свои исполнительные органы и персонал, особенно на местах, и применять их в своей деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны.

10. В следующем месяце в своей принятой без голосования резолюции 1998/50, соавторами которой стали 55 государств, Комиссия отметила прогресс, достигнутый Представителем в деле разработки правовой основы, в частности составления подборки и анализа правовых норм и разработки Руководящих принципов. Она приняла к сведению Руководящие принципы, с интересом приняла к сведению решение МПК, а также приняла к сведению выраженное Представителем намерение использовать Принципы в его диалоге с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями и просила его представить доклад о своих усилиях в этой связи и о доведенных до его сведения мнениях.

11. Впоследствии в своих принятых без голосования резолюциях Комиссия и Генеральная Ассамблея приветствовали тот факт, что Представитель использовал Руководящие принципы в своем диалоге с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, и просили его продолжать свои усилия в этом отношении. Они также приветствовали распространение и применение Принципов межправительственными, региональными и неправительственными организациями.

12. Наряду с постоянным информированием Комиссии и Генеральной Ассамблеи о прогрессе, достигнутом в разработке нормативных рамок, Представитель на двух предыдущих сессиях Комиссии проинформировал также о касающихся Руководящих принципов мнениях, выраженных правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, а также об усилиях, предпринятых ими в целях пропаганды, распространения и применения Руководящих принципов (E/CN.4/1999/79, пункты 14-34, и E/CN.4/2000/83, пункты 7-35). Сведения о последующих изменениях содержатся ниже.

В. Недавние отклики, полученные в связи с Принципами

13. На пятьдесят шестой сессии Комиссии по правам человека ряд государств выразили свои мнения относительно Руководящих принципов. Представитель Перу отметил, что в условиях отсутствия специальных правовых и институциональных режимов,

регулирующих положение внутриперемещенных лиц, возникла необходимость разработки Руководящих принципов с целью обеспечения практического руководства. Отметив, что Руководящие принципы не имеют обязательной юридической силы, представитель Индии вместе с тем также признал, что они "в случае необходимости могли бы служить полезными ориентирами для государств". Представитель Кипра заявил о том, что его страна всецело поддерживает усилия Представителя и группы экспертов по правовым вопросам в деле разработки Руководящих принципов. Представитель Соединенных Штатов, подчеркнув необходимость пристального внимания со стороны Организации Объединенных Наций и международного сообщества к правам человека лиц, перемещенных внутри страны, назвал Руководящие принципы крупным вкладом в этой области. Представитель Австрии отметил, что Руководящие принципы завоевали широкое международное признание и используются многими правительствами, а также международными и региональными организациями.

14. Как и в предыдущие годы, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций также являлся форумом, на котором государства выражали свои мнения относительно необходимости правовых рамок, касающихся положения внутриперемещенных лиц, и важности Руководящих принципов в этом отношении. Во время проведения Советом в январе 2000 года "Месяца Африки" и в связи с рассмотрением пункта о гуманитарной помощи беженцам в Африке Председатель Совета Безопасности сделал заявление, в котором отметил, что учреждения системы Организации Объединенных Наций, региональные и неправительственные организации в сотрудничестве с правительствами принимающих стран используют Руководящие принципы, в частности, в Африке (S/PRST/2001/1). В ходе прений по этому пункту ряд делегаций государств затронули вопрос о перемещении населения внутри страны и отметили, что соответствующие правовые рамки в настоящее время отсутствуют. Представитель Бангладеш, хотя и отметил, что обеспечение защиты перемещенных лиц и предоставление им помощи является ответственностью главным образом соответствующих государств, признал усилия Организации Объединенных Наций по разработке руководящих принципов для оказания содействия перемещенным лицам и призвал и далее уделять внимание этой работе. Представитель Намибии заявил, что, поскольку в отличие от положения беженцев защита внутриперемещенных лиц не регулируется какими-либо международными правовыми рамками, его страна приняла во внимание Руководящие принципы (S/PV.4089).

15. Впоследствии в том же месяце Совет Безопасности принял резолюцию о положении в Бурунди (резолюция 1286 (2000)), в которой отметил, что учреждения Организации Объединенных Наций, региональные и неправительственные организации, действуя

в сотрудничестве с принимающими странами, применяют Руководящие принципы, в частности, в Африке.

16. В марте 2000 года в ходе обсуждения Советом пункта "Поддержание мира и безопасности: гуманитарные аспекты вопросов, находящихся на рассмотрении Совета Безопасности" представитель Соединенных Штатов, отметив необходимость владения миротворцами основополагающими навыками оценки положения перемещенных лиц, заявил, что миротворцы должны пройти соответствующую подготовку и быть ознакомлены не только с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года, но и с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны (S/PV.4109).

17. В апреле 2000 года, когда Совет Безопасности вернулся к рассмотрению вопроса о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (который он последний раз рассматривал в сентябре 1999 года), ряд государств выступили в поддержку Принципов. Представитель Европейского союза, выступая также от имени Болгарии, Венгрии, Исландии, Кипра, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Мальты, Норвегии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чешской Республики и Эстонии, поддержал рекомендацию Генерального секретаря, содержащуюся в его докладе о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, о том, чтобы Совет Безопасности призвал государства следовать правовым нормам, содержащимся в Руководящих принципах (S/1999/957, рекомендация 7). Европейский союз предложил Совету способствовать более глубокой ознакомленности государств-членов относительно важности Руководящих принципов и рассмотреть вопрос о том, какую роль он может сыграть в защите лиц, перемещенных внутри страны, и в распространении Принципов. Представитель Республики Кореи, признав, что главная ответственность за защиту вынужденных переселенцев лежит на заинтересованных правительствах, поддержал рекомендацию Генерального секретаря о более широком использовании Руководящих принципов в работе Организации Объединенных Наций. Представитель Новой Зеландии, отметив отсутствие специальных правовых рамок, касающихся лиц, перемещенных внутри страны, заявил, что такие лица, безусловно, подпадают под сферу действия международного права в области прав человека и что у государств не может быть никаких оправданий для несоблюдения международных принципов в области прав человека и разработанных на их основе правовых норм, содержащихся в Руководящих принципах (S/PV.4130). Представитель Египта, отметив, что вынужденные переселенцы являются гражданскими лицами, надлежащую защиту которых предусматривают существующие нормы права в области прав человека, подчеркнул необходимость обеспечить соблюдение норм этого права, вместо того чтобы разрабатывать новые нормы, специально касающиеся внутриперемещенных лиц (S/PV.4130, resumption 1). Это мнение, по-видимому, не в полной мере отражает первоначальную концептуальную направленность Руководящих

принципов, которые не только вновь подчеркивают существующие принципы, закрепленные в международных договорах по правам человека, гуманитарном праве и аналогичном праве, касающемся статуса беженцев, но и являются средством, призванным облегчить осуществление существующих правовых норм.

18. Кроме того, государства выразили свои мнения относительно вопроса о внутреннем перемещении и Руководящих принципов в рамках рассмотрения Советом Безопасности в июле 2000 года доклада Генерального секретаря "Дети в вооруженных конфликтах". В самом докладе содержится рекомендация, чтобы Совет призвал стороны в вооруженных конфликтах придерживаться Руководящих принципов (A/55/163-S/2000/712, рекомендация 21). В отношении этой рекомендации представитель Индии отметил, что Руководящие принципы не получили межправительственного одобрения и не имеют обязательной юридической силы (S/PV.4176, resumption 1). В этой связи следует напомнить, что, хотя сами по себе Принципы и не имеют обязательной юридической силы, они разработаны на основе имеющих обязательную юридическую силу норм международного права и в ответ на просьбы Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи и в тесном сотрудничестве с ними. Представитель Европейского союза, выступая также от имени Болгарии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Турции, Чешской Республики и Эстонии, заявил, что Европейский союз придает особо важное значение потребностям и безопасности детей, перемещенных в пределах границ своих собственных стран, и оказанию им помощи, и напомнил о важности Руководящих принципов, особенно в отношении детей (S/PV.4176).

19. Еще одним форумом, на котором были выражены мнения относительно Принципов, стал Исполнительный комитет УВКБ. В своем вступительном заявлении на пятьдесят первой сессии Исполнительного комитета Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций отметил необходимость дальнейшего рассмотрения вопроса о перемещении лиц внутри страны и в этой связи прокомментировал разработку "превосходных Руководящих принципов". Представитель Кубы обратил внимание на важность "продолжения скрупулезного соблюдения Руководящих принципов" и критериев, исходя из которых УВКБ мог бы обеспечивать помощь и защиту лицам, перемещенным внутри страны, в частности на основе запроса Генерального секретаря или компетентного органа системы Организации Объединенных Наций и с согласия соответствующего государства. Представитель Азербайджана отметил, что его страна была первой страной, в которую Представитель совершил поездку после разработки Принципов. В ходе этой миссии использование Представителем Принципов в качестве основы для его диалога с правительством было воспринято с одобрением. Например, министр юстиции приветствовал Руководящие принципы как ценное руководство для закрепления прав внутриперемещенных лиц в национальном законодательстве

(E/CN.4/1999/79, пункт 22). Представитель Управления координации гуманитарной деятельности (УКГД) отметил, что МПК, который функционирует под руководством УКГД, придает большую важность вопросу внутреннего перемещения и предпринял усилия, направленные на пропаганду Руководящих принципов, в число которых входит публикация в 1999 году "Руководства по применению Руководящих принципов" и "Пособия по полевой практике в связи с перемещением населения внутри страны", а также подготовка на основе Руководящих принципов межучрежденческого учебного материала по вопросам внутреннего перемещения.

20. Экономический и Социальный Совет рассматривал вопрос внутреннего перемещения в контексте этапа рассмотрения гуманитарных вопросов на своей основной сессии в июле 2000 года. Следует напомнить, что также уже сделано в резолюциях 1999/47 и 2000/53 Комиссии, что в своих согласованных выводах 1998/2, принятых на впервые проведенном в 1998 году этапе рассмотрения гуманитарных вопросов, Совет высоко оценил усилия по пропаганде всеобъемлющей стратегии, делающей акцент на предупреждение, а также на улучшение защиты, оказание помощи и обеспечение развития перемещенных внутри страны лиц, и в связи с этим отметил прогресс, достигнутый в разработке нормативно-правовой базы. Кроме того, Совет напомнил о Руководящих принципах в своих согласованных выводах 1998/1 по вопросу о специальной экономической, гуманитарной и чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий, приняв к сведению решение МПК, принятое в связи с ними. В следующем году в своих согласованных выводах 1991/1 Совет призвал все государства применять международно признанные нормы в отношении лиц, перемещенных внутри страны, а также принял к сведению, что МПК использует Руководящие принципы.

21. В 2000 году в ходе проведения этапа по рассмотрению гуманитарных вопросов проблеме внутреннего перемещения было уделено особое внимание в рамках более широкой темы "Укрепление координации гуманитарной деятельности и роль технологии в смягчении последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных гуманитарных ситуаций, включая конфликты, с уделением особого внимания вызываемому ими перемещению населения". В своем докладе Экономическому и Социальному Совету об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь отметил, что со времени назначения в 1992 году Представителя была проделана большая работа по привлечению внимания мировой общественности к проблемам вынужденных переселенцев и определению их особых прав и потребностей. Согласно докладу итогам этой работы стали основанные на действующих принципах международного права Руководящие принципы, в которых содержатся важные указания. Генеральный секретарь отметил, что учреждения считают

их ценным инструментом для укрепления взаимосвязи между помощью и защитой на всех этапах перемещения (A/55/82-E/2000/61, пункт 131).

22. В своем выступлении в ходе той части основной сессии, которая была посвящена гуманитарным вопросам, Представитель не только подчеркнул, что в 2000 году проблеме внутреннего перемещения уделяется более пристальное и вызывающее удовлетворение внимание, но и указал на то, что международному сообществу по-прежнему необходимо укреплять сотрудничество, с тем чтобы обеспечить эффективное и всеобъемлющее удовлетворение острых потребностей внутриперемещенных лиц. Это выступление дало возможность напомнить о том, какая целенаправленная и объемная работа была проделана для разработки Принципов, что они разработаны на основе существующих международно-правовых норм в области прав человека и гуманитарного права, а также по аналогии с правовыми нормами, касающимися статуса беженцев, и проинформировать делегатов о том, в каких отношениях Принципы стали ценным инструментом для международных организаций, НПО, общин перемещенных лиц, равно как и для правительств.

23. Свидетельством более пристального и вызывающего удовлетворение внимания к проблеме внутреннего перемещения стала организация в ходе этого этапа сессии отдельного совещания по данному вопросу, на котором председательствовал исполняющий обязанности Координатора чрезвычайной помощи и в работе которого приняли участие Представитель, Исполнительный директор ЮНИСЕФ, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Генеральный директор Международного комитета Красного Креста (МККК) и резиденты/координаторы гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в Анголе, Грузии и Демократической Республике Конго.

24. В работе совещания участвовал также ряд представителей правительств, которые выразили свои мнения по вопросу о положении лиц, перемещенных внутри страны. В ходе обсуждения Представитель прокомментировал замечания, сделанные в отношении проблем для национального суверенитета, возникающих в связи с более эффективной международной защитой внутриперемещенных лиц. По его мнению, суверенитет все больше рассматривается как понятие, предполагающее ответственность государства за безопасность и благосостояние своего населения. В своих отношениях с правительствами он исходил именно из такого понятия суверенитета. Кроме того, в своем выступлении Представитель подчеркнул, что разработка нормативных рамок, касающихся внутриперемещенных лиц, была предпринята им в ответ на просьбы Комиссии и Генеральной Ассамблеи и что он на этих форумах регулярно доводит до сведения государств итоги проделанной им работы.

25. В ходе неофициальных дискуссий на этапе рассмотрения гуманитарных вопросов, по которым не были приняты какие-либо согласованные выводы, представители ряда правительств выразили беспокойство в связи с тем, что принципы не были разработаны или официально утверждены правительствами. Однако было отмечено, что эти же государства голосовали за резолюции Комиссии и Генеральной Ассамблеи, в которых предлагалось разработать Руководящие принципы, рекомендовалось их широкое распространение и содержались просьбы к Представителю использовать их в своем диалоге с правительствами. По сути, правительства стран всех регионов выразили поддержку указанию, содержащемуся в Руководящих принципах, и подчеркнули их ценность для тех, кто работает с перемещенными лицами.

26. В ходе пятьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи внимание к Руководящим принципам было также привлечено в контексте ежегодной резолюции о деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Следует напомнить, что на своих двух предыдущих сессиях Генеральная Ассамблея отметила в соответствующей резолюции сохраняющуюся актуальность Руководящих принципов и вновь подтвердила свою поддержку роли УВКБ в деле предоставления перемещенным внутри страны лицам гуманитарной помощи и защиты (резолюции 53/125, 54/146). На пятьдесят пятой сессии представитель Египта попросил провести голосование по этому конкретному пункту: за этот пункт проголосовало 139 государств; против не проголосовало ни одно государство и 31 государство воздержалось. Сама резолюция была принята без голосования (резолюция 55/74).

27. В связи с этими изменениями Представитель провел консультации с рядом правительств, включая правительство Египта, и в ответ на вопросы, вызвавшие у них беспокойство, намеревается в ходе своих миссий и на двусторонних или многосторонних совещаниях расширить и активизировать свои консультации с государствами относительно Руководящих принципов и того, как наилучшим образом применять их в деле помощи населению, перемещенному внутри страны.

С. Популяризация, распространение и применение Руководящих принципов

28. Правительства, национальные НПО, а также региональные и межправительственные организации предприняли на национальном, региональном и международном уровнях значительные усилия по пропаганде, распространению и применению Принципов.

1. Национальный уровень

29. Со времени последней сессии Комиссии на национальном уровне произошел ряд изменений в деятельности по пропаганде и применению Принципов, которые, в частности, касались статуса Принципов в национальном законодательстве и национальной политике. Например, в Колумбии Конституционный суд вынес два постановления, в которых упоминаются Руководящие принципы и одобряется их применение в интересах внутриперемещенных лиц¹. В одном из этих постановлений Суд отметил, что, хотя Руководящие принципы не являются международным договором, они позволяют восполнить пробелы и устранить неясности в существующем международном праве, получили широкое одобрение международных правозащитных организаций и поэтому должны использоваться в качестве параметров для разработки правил и для толкования Закона 387 от 1997 года, касающегося принудительного перемещения. Кроме того, по заявлению Канцелярии президента Колумбии, в духе Принципов в этой стране проводится комплексная политика в интересах лиц, перемещенных внутри страны². После состоявшейся в 1999 году в рамках последующих мероприятий миссии Представителя в Колумбию Управление омбудсмана использовало Принципы в своей кампании по осведомлению общественности относительно проблемы внутреннего перемещения, а государственное учреждение, занимающееся вопросами внутреннего перемещения, Red de Solidaridad Social, опубликовало Принципы в своем издании "Уделение внимания группам населения, перемещенными в результате вооруженного конфликта". Помимо этого, министерство здравоохранения Колумбии и Панамериканская организация здравоохранения (ПАЗ) в целях пропаганды Принципов в Колумбии перевели "Руководство по применению Руководящих принципов".

30. Еще один пример касается Анголы, правительство которой в сотрудничестве с учреждениями Организации Объединенных Наций летом 2000 года разработало на основе Руководящих принципов минимальные стандарты в области расселения лиц, перемещенных внутри страны. В октябре 2000 года эти стандарты были утверждены постановлением Совета министров, подписанным Президентом Душ Сантушем, в качестве свода норм расселения перемещенных внутри страны лиц, преамбула которого гласит, что Руководящие принципы устанавливают общие принципы, регулирующие обращение с лицами, перемещенными внутри страны.

31. В Армении правительство недавно завершило перевод Руководящих принципов на армянский язык, опубликовало их в виде брошюры и распространило ее экземпляры среди всех соответствующих министерств и НПО, а также среди учебных заведений.

32. Еще одна инициатива на национальном уровне состоит в пропаганде Руководящих принципов в рамках деятельности национальных правозащитных учреждений. Региональная конференция по вопросу о внутреннем перемещении в Азии, созванная в Бангкоке в феврале 2000 года (см. ниже), рекомендовала национальным правозащитным учреждениям уделить повышенное внимание правам внутриперемещенных лиц, настоятельно призвала соблюдать Руководящие принципы и поощрять конкретные шаги по защите лиц, перемещенных внутри страны. В августе 2000 года участники Сопредседателя Азиатско-тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека выразили свою поддержку укреплению роли этих органов в деле защиты интересов внутриперемещенных лиц и с целью поощрения такой деятельности планируют организовать соответствующий семинар.

33. Ряд правительств участвуют в учебных мероприятиях и различных семинарах по применению Руководящих принципов, а от других правительств поступают запросы на проведение таких мероприятий. В предыдущих докладах приводилась информация о таких семинарах в Уганде и Колумбии; в мае 2000 года представители правительств Азербайджана, Армении и Грузии приняли участие в работе Регионального семинара по вопросу о перемещении внутри страны на Южном Кавказе (см. ниже). Кроме того, в августе 2000 года Норвежский совет по делам беженцев (НСБ) организовал проведение в Анголе учебного рабочего совещания по применению Руководящих принципов. В числе его участников были представители соответствующих государственных ведомств, вооруженных сил, а также представители международных организаций и международных и национальных НПО. УВКБ также организовало в Анголе учебное рабочее совещание по вопросам, связанным с Руководящими принципами. В ноябре 2000 года во время миссии Представителя в Анголу министр по вопросам социальной помощи и реинтеграции созвал рабочее совещание, работа которого длилась полдня и на котором обсуждалась разработка вышеупомянутых норм в области расселения и другие инициативы, предпринятые в Анголе в поддержку Руководящих принципов. К его работе были привлечены сотрудники государственных ведомств, которые участвовали в учебном рабочем совещании НСБ и в отдельно проведенном учебном мероприятии УВКБ. Помимо этого, в ноябре 2000 года в рамках последующих мероприятий по итогам южнокавказского семинара, состоявшегося в мае, НСБ провел в Грузии учебное рабочее совещание на тему Руководящих принципов. В его работе участвовали представители местных НПО и властей Кутаисского и Зугдидского районов Грузии, в которых расселены многие из перемещенных лиц. После своей миссии в Грузию, состоявшейся в мае, Представитель представил ряд рекомендаций, в частности касавшихся пропаганды Руководящих принципов среди государственных органов, учреждений, НПО и местных общин, а также предоставления поддержки местным НПО, особенно в удаленных от столицы районах (см. добавление 4, пункт 130, ii) и xii)).

34. Планируются и другие рабочие совещания на национальном уровне, на которых будут освещаться вопросы, связанные с Руководящими принципами. По просьбе правительства Судана весной 2001 года в рамках предстоящей миссии Представителя в страну будет организовано рабочее совещание по внутреннему перемещению и Руководящим принципам. Оно будет совместно организовано правительством, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Проектом института Брукинга по вопросу о перемещении внутри страны. Еще одно рабочее совещание, которое также будет организовано при участии ПРООН, состоится в южной части Судана. Кроме того, в период миссии Представителя в Индонезию в 2001 году планируется провести семинар по перемещению внутри страны. Организаторами семинара станут УВКБ, ПРООН и Проект института Брукинга.

35. Руководящие принципы остаются важным инструментом как национальных, так и международных НПО, позволяющим им добиваться улучшения обращения с лицами, перемещенными внутри страны, и они активно используют их в ряде стран мира для наблюдения, оценки и пропаганды деятельности в интересах внутриперемещенных лиц. Например, в Колумбии национальные НПО широко распространили Руководящие принципы, используют их в качестве критерия для мониторинга и оценки национальной политики и законодательства, а также применяют их в деле развития и укрепления диалога с правительством по вопросам прав лиц, перемещенных внутри страны. Национальные НПО в Азербайджане, Армении и Грузии планируют при поддержке Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Проекта института Брукинга провести обзор национального законодательства и административных процедур на предмет их соответствия Руководящим принципам. Как уже отмечалось, другие организации, в частности НСБ, занимаются в различных районах мира организацией подготовки кадров по вопросам, затронутым в Принципах. В Шри-Ланке неправительственная организация Консорциум гуманитарных учреждений подготовила подборку материалов для поощрения распространения и применения Принципов государственными должностными лицами, негосударственными субъектами, международными и национальными НПО и международными учреждениями, работающими с перемещенными лицами в этой стране. Кроме того, Союз защиты детей (Соединенное Королевство) в рамках международной кампании в защиту детей, перемещенных внутри страны в результате вооруженного конфликта, популяризирует Руководящие принципы как важный вклад в защиту детей и поощряет их активное распространение³.

36. В целях содействия популяризации, распространению и применению Руководящих принципов на национальном уровне Принципы переводятся на все большее число языков,

что явно свидетельствует об их актуальности в различных частях мира. Эти переводы в целях облегчения их распространения помещаются Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) в Интернете на Web-страницах Управления. Принципы, которые первоначально во время их представления Комиссии в 1998 году были выпущены на всех официальных языках Организации Объединенных Наций (английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском), были впоследствии переведены на целый ряд местных языков, которые используются в конкретных ситуациях внутреннего перемещения: на армянский, азербайджанский, грузинский, бирманский и сго-каренский (Мьянма), дари и пушту (Афганистан), португальский (Ангола); и сингальский и тамильский (Шри-Ланка). В настоящее время осуществляется их перевод на абхазский (Грузия), индонезийский, чинский (Мьянма), тагальский (Филиппины) и тетумский (Восточный Тимор). Эти усилия по переводу и публикации Принципов были предприняты по инициативе различных организаций - Организации Объединенных Наций и ее учреждений, международных и местных НПО, - а также правительств, которые зачастую сотрудничают с ними в этой деятельности. Имеется возможность получить поддержку для дополнительных усилий в этой области со стороны УВКПЧ в рамках проектов технического сотрудничества. Следует отметить, что в целях дальнейшего укрепления поощрения и защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, в различных районах мира УВКПЧ включило в Ежегодный призыв на 2001 год проект, одним из основных компонентов которого является перевод и публикация Руководящих принципов на местные языки в ряде стран, испытывающих проблемы в связи с внутренним перемещением.

2. Региональный уровень

37. Региональные организации также продолжают уделять внимание популяризации и применению Принципов. В своей резолюции 2000/53 Комиссия с признательностью отметила, что учреждения Организации Объединенных Наций и НПО используют Руководящие принципы в своей работе, и призвала эти учреждения и организации шире распространять и применять Принципы. В частности, Комиссия приветствовала инициативы, предпринятые региональными организациями, такими, как Организация африканского единства (ОАЕ), Организация американских государств (ОАГ) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

38. Генеральная Ассамблея в своих резолюциях, касающихся помощи беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам в Африке, призвала государства принять конкретные меры по предотвращению внутреннего переселения и удовлетворить потребности внутренних переселенцев в защите и помощи, приняв к сведению в этой связи Руководящие принципы (резолюции 54/147 и 55/77 Генеральной Ассамблеи).

Следует отметить, что ОАЕ "с интересом и признательностью" приняла к сведению Руководящие принципы и приняла участие в организации семинара по их использованию в Африке. Организация участвовала в Международном коллоквиуме по Руководящим принципам (см. раздел D ниже), в ходе которого были рассмотрены усилия ОАЕ по распространению и применению Принципов и возможности будущей работы, включая более активную роль в наблюдении за ситуациями внутреннего перемещения и в оказании на правительства влияния в целях урегулирования этой проблемы.

39. В работе Международного коллоквиума участвовала также Африканская комиссия по правам человека и народов. Ее представитель выразил мнение о том, что Комиссия обладает значительным потенциалом в плане систематического учета в своей деятельности вопросов внутреннего перемещения и Руководящих принципов, например в контексте ее миссий по установлению фактов и ее общей правозащитной работы и диалога с правительствами.

40. Что касается субрегионального уровня, то в работе Международного коллоквиума участвовал также представитель Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС), который выразил заинтересованность этой организации в использовании Принципов. В апреле Конференция по вопросу о положении детей, пострадавших в результате военных действий в Западной Африке, проведенная на уровне министров государств ЭКОВАС в Гане и совместно организованная правительствами Ганы и Канады, приняла декларацию, в которой участники приветствовали Руководящие принципы и призвали применять их в государства - членах ЭКОВАС. В декабре 2000 года планируется утверждение этой декларации конференцией ЭКОВАС на уровне руководителей государств. В качестве продолжения работы по вопросу, рассмотренному на конференции в Гане, в сентябре в Виннипеге, Канада, была созвана Международная конференция по вопросу о детях, затрагиваемых военными действиями, на которую прибыли представители правительств, учреждений Организации Объединенных Наций, международных организаций, организаций молодежи, ученые, представители гражданского общества, НПО и частного сектора. На Конференции состоялось совещание экспертов, которое приняло Рамочные обязательства по облегчению положения детей, затрагиваемых войной, в которых перечисляются обязательства правительств и других субъектов, имеющие, по мнению участников, существенно важное значение для защиты детей в вооруженных конфликтах. В их число входит обязательство соблюдения Руководящих принципов в целях предупреждения принудительного перемещения и обеспечения защиты и помощи в ходе перемещения.

41. На Американском континенте Межамериканская комиссия по правам человека ОАГ приветствовала Руководящие принципы и заявила об их полной поддержке, отметив, что

они являются наиболее всеобъемлющей подборкой норм, применимых в отношении внутриперемещенных лиц, и в качестве таковых являются для Комиссии авторитетными указаниями в плане того, как толковать и применять правовые нормы на всех этапах перемещения⁴. Комиссия и ее докладчик по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, применяют Принципы в своей работе, наблюдая за соответствием Принципам условий в различных странах. Их деятельность в этой связи была особо отмечена на Международном коллоквиуме, в работе которого участвовал представитель Комиссии и который принял ряд рекомендаций в отношении дальнейшей деятельности Комиссии, такой, как использование Принципов ее другими специальными докладчиками и систематическое освещение вопросов перемещения и Руководящих принципов в ежегодном докладе Комиссии по положению в области прав человека, который представляется ОАГ.

42. В настоящее время ОБСЕ и ее Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которые ранее распространили Принципы среди государств-участников и сотрудников полевых миссий ОБСЕ, все большее внимание уделяют их применению. В сентябре 2000 года БДИПЧ совместно с правительством Австрии в его качестве Председателя ОБСЕ созвали Дополнительное совещание по человеческому измерению в области миграции и внутреннего перемещения, на котором Представитель выступил с программной речью. Одна из основных целей этого совещания состояла в разработке методов, с помощью которых учреждения, полевые операции и государства - участники ОБСЕ могли бы более эффективно реагировать на ситуации внутреннего перемещения, в частности посредством практического применения Руководящих принципов. В качестве одной из своих рекомендаций совещание призвало к учету этого вопроса в деятельности ОБСЕ, в качестве основы используя для этого Руководящие принципы. Оно также рекомендовало руководителям полевых миссий провести оценку их оперативной деятельности в соответствии с Принципами и использовать их также в процессе мониторинга и рассмотрения новых и долгосрочных ситуаций перемещения⁵. На восьмом совещании Совета министров ОБСЕ, состоявшемся в ноябре 2000 года, Председатель в своем заключительном заявлении отметил "серьезную озабоченность", которая была выражена участниками совещания по поводу бедственного положения беженцев и внутриперемещенных лиц в регионе ОБСЕ, а также поддержку участниками распространения Руководящих принципов в регионе ОБСЕ и их дальнейшего использования в соответствующей деятельности организаций⁶.

43. К числу изменений на европейском уровне относится и то, что Совет Европы, который также участвовал в работе Международного коллоквиума, все более активно занимается вопросом внутреннего перемещения, в частности в рамках деятельности Парламентской ассамблеи и ее Комитета по вопросам миграции, беженцев и демографии,

которые стремятся к урегулированию ситуаций внутреннего перемещения, в том числе путем осуществления миссий по установлению фактов в странах, затронутых перемещением, и предлагая им свои рекомендации по соблюдению Руководящих принципов⁷. Комитет по вопросам миграции, беженцев и демографии предложил Представителю осветить тему Принципов на его совещании, состоявшемся в октябре в Париже, где от его имени было оглашено соответствующее выступление.

44. В работе Международного colloквиума участвовали также представители Содружества, которое ранее выразило свою поддержку усилиям Представителя по разработке нормативной базы, касающейся внутриперемещенных лиц. Содружество впервые обратило внимание на проблему положения перемещенных внутри страны лиц в рамках деятельности его Межправительственной группы по вопросам беженцев и перемещенных лиц, которая, в частности, рассматривала такие вопросы, как социальные потребности женщин и детей и воздействие перемещения на развивающиеся страны. На colloквиуме прозвучал ряд предложений о том, как эта организация могла бы активизировать свою деятельность в области внутреннего перемещения и Руководящих принципов, например, путем популяризации Руководящих принципов на рабочих совещаниях и конференциях.

45. Важным аспектом работы по выполнению мандата остается деятельность по распространению и пропаганде Принципов на региональных и других семинарах, которая была с признательностью отмечена Комиссией. Комиссия призвала Представителя и впредь организовывать или поддерживать такие семинары в консультации с региональными, межправительственными и неправительственными организациями и другими соответствующими учреждениями (резолюция 2000/53).

46. В феврале 2000 года в Бангкоке по инициативе Представителя была созвана региональная конференция по проблеме внутреннего перемещения в Азии, которая состоялась в зданиях "Форума Азии" и университета Чулалонгкорна и была организована УВКБ, Проектом института Брукингса, НСБ и Комитетом по делам беженцев США. В ее работе приняли участие представители 16 азиатских и других стран, а также представители национальных комиссий по правам человека, академических и исследовательских учреждений, местных, региональных и международных НПО, средств массовой информации и международных организаций. Цели Конференции состояли в поощрении распространения и применения Руководящих принципов в Азии; обмене информацией по проблеме внутреннего перемещения в Азиатском регионе и выявлении эффективной практики по ее урегулированию; и в поощрении более тесного сотрудничества между организациями, занимающимися перемещенными внутри страны

лицами, более систематического документирования проблем, с которыми сталкиваются перемещенные лица, а также развития систем мониторинга.

47. Участники Бангкокской конференции приветствовали Руководящие принципы, отметили позитивный вклад, который они могут внести в укрепление защиты и помощи, и настоятельно призвали к их соблюдению всеми соответствующими сторонами - правительствами, повстанческими группами, гуманитарными и занимающимися вопросами развития организациями, международными финансовыми учреждениями, многонациональными корпорациями и НПО. Участники выдвинули ряд предложений, направленных на повышение внимания к проблеме внутреннего перемещения в Азии, в числе которых национальным комиссиям по правам человека было предложено активизировать работу по обеспечению прав внутриперемещенных лиц, включая настоятельные рекомендации по соблюдению Руководящих принципов и представление Руководящих принципов на Азиатско-Тихоокеанском форуме национальных учреждений по правам человека - что было сделано в августе 2000 года, - с тем чтобы обеспечить информированность каждого национального учреждения по правам человека по вопросам, освещенным в Принципах. Отчет о Конференции публикуется УВКБ в квартальном обзоре положения беженцев.

48. Как было упомянуто ранее, в мае 2000 года в Тбилиси, Грузия, был созван региональный семинар по вопросу о перемещении внутри страны на Южном Кавказе, который совместно организовали ОБСЕ/БДИПЧ, Проект института Брукинса и НСБ и отчет о котором содержится в добавлении 2 к настоящему докладу. На семинаре, в котором приняли участие представители правительств Азербайджана, Армении и Грузии, Представитель, представители международных организаций и национальных НПО, а также международные эксперты, Руководящие принципы были использованы в качестве основы для обсуждения стратегий по урегулированию ситуаций внутреннего перемещения в регионе. Участники приветствовали Руководящие принципы в качестве полезной подборки норм международного права, касающихся внутриперемещенных лиц, а также документа, содержащего четкие указания в случаях, в отношении которых в существующих нормах международного права имеются неопределенности.

49. После семинара БДИПЧ и Проект института Брукинса согласились поддержать проект группы местных юристов, которая рассмотрит национальное законодательство и административные процедуры в Азербайджане, Армении и Грузии на основе Руководящих принципов, а после этого проведет оценку того, в какой степени может потребоваться реформирование законодательства и предписаний в целях приведения их в соответствие с международными стандартами. На состоявшемся в июле 2000 года пятом совещании Руководящей группы, созданной по решению проведенной в 1996 году

Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, от имени Представителя было сделано заявление, в котором выражалась надежда на то, что правительства в регионе СНГ, а также НПО ознакомятся с принципами и будут рассматривать свои действия, национальное законодательство и процедуры с точки зрения Принципов.

3. Международный уровень

50. Комиссия последовательно подчеркивала важность учета вопроса внутреннего перемещения в деятельности по специальным процедурам Комиссии и договорных органов по правам человека и предлагала им включать соответствующую информацию и рекомендации в свои доклады (резолюции 1994/68, 1995/57, 1996/52, 1997/39, 1998/50, 1999/47 и 2000/53). Ряд ответственных за специальные процедуры Комиссии (докладчики по странам и тематические докладчики) ссылались на Руководящие принципы в своих докладах, в выступлениях, а также в контексте призывов к незамедлительным действиям. Со своей стороны договорные органы по правам человека стали более предметно заниматься как проблемой внутреннего перемещения, так и пропагандой Руководящих принципов. В частности, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по правам ребенка рекомендовали конкретным государствам-участникам соответствующих конвенций осуществлять положения, содержащиеся в Руководящих принципах.

51. УВКПЧ также продолжает работу по пропаганде, распространению и применению Руководящих принципов. Верховный комиссар по правам человека использует принципы в своих усилиях по защите прав человека, предпринимаемых в связи с конкретными ситуациями в странах. Например, в пресс-релизе от 17 января 2000 года Верховный комиссар осудила принудительное перемещение населения некоторых провинций Бурунди в лагерь, в которых они не обеспечиваются адекватным кровом, доступом к продовольствию и воде, медицинской помощи и образованию, отметив, что эта мера противоречит соответствующим принципам международного права, изложенным в Руководящих принципах (HR/00/4). Кроме того, Верховный комиссар сослалась на Руководящие принципы в связи с конкретными тематическими вопросами, вызывающими беспокойство в связи с положением внутриперемещенных лиц. Например, в своем заявлении на международных консультациях по вопросу о психическом здоровье беженцев и перемещенного населения в ситуациях конфликта и постконфликтного урегулирования, которые были организованы Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в октябре 2000 года, Верховный комиссар, отметив, что необходимо и впредь привлекать более пристальное внимание международной общественности к праву беженцев и перемещенных лиц на психическое здоровье, сослалась на Руководящие принципы в

качестве основного ориентира в подходе международного сообщества к этой проблеме. В частности, Верховный комиссар с признательностью отметила, что в Принципах делается упор на доступ лиц, перемещенных внутри страны, к службам психологической и социальной помощи и на консультирование жертв сексуальных и иных злоупотреблений. Это соображение было развито в заявлении, оглашенном от имени Представителя, в котором содержался призыв к использованию Руководящих принципов в механизмах, разрабатываемых в ходе консультаций, для мониторинга и быстрой оценки потребностей перемещенных лиц в обеспечении психического здоровья. Представители ВОЗ обязались следовать этой рекомендации.

52. Помимо их использования в деятельности Верховного комиссара, Принципы были распространены среди полевых сотрудников Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, и применяются в их операциях почти во всех странах, затронутых проблемой внутреннего перемещения. В этом деле необходимо прилагать дальнейшие усилия.

53. Как отмечалось выше, с целью дальнейшего совершенствования поощрения и защиты прав лиц, перемещенных внутри страны, повсюду в мире, УВКПЧ включило в один из проектов, в отношении которых был выпущен Ежегодный призыв на 2001 год, основной компонент, состоящий в переводе и публикации Руководящих принципов на местных языках в странах, испытывающих проблемы внутреннего перемещения. Хотя финансовые потребности, связанные с осуществлением этого проекта, являются скромными (50 000 долл. США), он должен внести важный вклад в дальнейшую пропаганду, распространение и применение Руководящих принципов.

D. Дальнейшие шаги в деле поощрения осуществления Руководящих принципов

54. На Международном colloquium по Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, который был создан совместно Представителем и правительством Австрии в Вене 21-23 сентября 2000 года и организован Проектом института Брукингса, обсуждались новые инициативы по поощрению использования Принципов. Основные цели colloquium состояли в рассмотрении и оценке реакции на Руководящие принципы на международном, региональном и национальном уровнях с момента их представления Комиссии в 1998 году и в изучении оптимальных путей дальнейшего поощрения их осуществления в ситуациях внутреннего перемещения. На colloquium прибыло 50 участников из различных географических регионов, которые представляли самые разные международные организации, региональные и субрегиональные организации, национальные комиссии по правам человека, местные и международные НПО, а также исследовательские и академические институты.

55. На коллоквиуме рассматривался, главным образом, вопрос об интегрировании Принципов в деятельность существующих субъектов, в частности договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций и специальных процедур Комиссии. Что касается договорных органов, то согласно рекомендациям коллоквиума они могут эффективно использовать работу Представителя в двух основных аспектах: в своем рассмотрении докладов государств-участников о соблюдении договоров, чему может содействовать информация, поступающая в договорные органы от Представителя и его сотрудников; и в разработке замечаний общего порядка по конкретным положениям договоров, в которых более точно излагается характер обязательств государств-участников. Этот вопрос можно было бы также учитывать в деятельности договорных органов, в которые поступают индивидуальные жалобы.

56. Что касается специальных процедур Комиссии, касающихся деятельности докладчиков по странам, то было отмечено, что большинство стран, по которым были назначены докладчики, сталкиваются с серьезными проблемами в связи с перемещением. Руководящие принципы могли бы стать для докладчиков по странам полезным мерилom, которое позволяет оценивать положение внутриперемещенных лиц и информировать о нем в рамках их общего рассмотрения положения в области прав человека в той или иной стране. В отношении этой деятельности докладчикам по странам было предложено рассматривать роль и ответственность не только государств, но и негосударственных субъектов, таких, как повстанческие группы и корпоративный сектор.

57. Вопрос перемещения внутри страны был сочтен актуальным для деятельности большинства тематических докладчиков. Хотя целый ряд таких докладчиков начали учитывать вопросы внутреннего перемещения и в некоторых случаях использовать Руководящие принципы, было отмечено, что они также могли бы делать это более систематически не только в своих докладах, но и в призывах к незамедлительным действиям, заявлениях и пресс-релизах, а также в своих контактах с правительствами, гражданским обществом и лицами, перемещенными внутри страны.

58. Был предложен ряд новых мер по интегрированию принципов в деятельность докладчиков по странам и тематических докладчиков, в том числе организация интенсивного коллективного обсуждения в рамках их следующего ежегодного совещания по обсуждению стратегий применения Руководящих принципов в их деятельности; включение главы, касающейся лиц, перемещенных внутри страны, в руководство для специальных докладчиков; обеспечение информированности о Руководящих принципах среди сотрудников УВКПЧ, которые выполняют мандаты докладчиков по странам и тематических докладчиков (а также сотрудников договорных органов); и поощрение

докладчиков по странам и тематических докладчиков и их сотрудников на внесение предложений по проектам технического сотрудничества между правительствами и УВКПЧ, предусматривающим удовлетворение потребностей лиц, перемещенных внутри страны.

59. УВКПЧ было предложено внедрить Принципы и проекты по защите прав перемещенных внутри страны лиц в программы технического сотрудничества, к чему фактически последовательно призывала Комиссия с 1996 года (резолюция 1996/52). Кроме того, Принципы можно было бы систематически учитывать в работе полевых отделений и миссий по установлению фактов, а также в подготовке миротворцев по вопросам прав человека. Наконец, УВКПЧ мог бы предложить включить вопрос о внутреннем перемещении в повестку дня соответствующих международных форумов, таких, как новый постоянный форум коренных народов и Всемирная конференция по борьбе против расизма. Осуществление ряда этих рекомендаций предусмотрено в предлагаемом проекте УВКПЧ по лицам, перемещенным внутри страны.

60. Помимо учета Руководящих принципов в работе правозащитной системы Организации Объединенных Наций, важную роль играют и могли бы и впредь играть международные гуманитарные организации и организации в целях развития, в частности в рамках МПК, который в ряде документов подтвердил, что Руководящие принципы имеют основополагающее значение для всеобъемлющего реагирования на перемещение населения внутри страны. Члены МПК проинформировали участников коллоквиума об усилиях их учреждений и организаций, которые были предприняты с целью распространения, пропаганды и применения Руководящих принципов, и ряд участников выступили с предложениями, отражающими необходимость еще более полного учета Принципов в их работе. Было сочтено, что особенно полезными в этом отношении являются подготовка кадров и обсуждение методов учета вопроса внутреннего перемещения и Руководящих принципов в деятельности на полевом уровне в конкретных ситуациях. Учебный материал, разработанный МПК под руководством НСБ и ЮНИСЕФ на основе Руководящих принципов, должен помочь сотрудникам в реализации Принципов в программной деятельности, и аналогичную роль должны также сыграть "Руководство по применению Руководящих принципов", "Пособие по полевой практике" и недавно опубликованные аннотации с объяснением правовых положений, на которых основаны конкретные принципы⁸. Далее было рекомендовано провести между Представителем и учреждениями на уровне их штаб-квартир более подробные обсуждения по вопросам применения Руководящих принципов в конкретных ситуациях в тех или иных странах.

61. Обобщая вышеизложенное, можно отметить очевидность того, что Руководящие принципы стали важным правозащитным инструментом международных организаций и

НПО в их работе, проводимой в интересах перемещенных лиц. Правительства также считают, что Руководящие принципы являются полезным ориентиром для разработки законов, касающихся перемещения населения внутри страны, а также содержат критерии для оценки условий в их странах. Принципы были разработаны с конкретной целью восполнения имеющегося пробела, а именно с тем, чтобы удовлетворить неотложную потребность в наличии единого документа, в котором последовательно излагаются существующие нормы международного права, касающиеся прав внутривосемещенных лиц и обязательств правительств и повстанческих групп в отношении таких групп населения, а также подготовить практическое руководство для работы Представителя, международных учреждений и организаций и НПО на местах. Как отмечалось в настоящем и предыдущих докладах Представителя Комиссии, Принципы в основном успешно обеспечивают выполнение этой задачи. В то же время в связи с широким распространением и применением Принципов некоторые правительства вновь проявили интерес к процессу разработки Руководящих принципов. Как было указано выше, Представитель, учитывая ключевую роль диалога при осуществлении его мандата, намеревается расширить текущие консультации с государствами, с тем чтобы рассмотреть вопросы, вызывающие их беспокойство, и оптимальные пути применения Принципов в деле защиты лиц, перемещенных внутри страны.

II. К СОЗДАНИЮ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РАМОК

62. За последний год в ходе обсуждения в Организации Объединенных Наций проблемы перемещения внутри страны значительное внимание было уделено вопросу институциональных механизмов на международном уровне. Внесение предложений и рекомендаций относительно институциональных аспектов международного реагирования в целях обеспечения защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, было одним из основных компонентов работы с момента начала осуществления мандата, и поэтому Докладчик регулярно представлял информацию об этом вопросе в своих докладах.

63. В число различных вариантов, которые были первоначально предложены Представителем, входило создание специального учреждения по делам внутривосемещенных лиц, предоставление какому-либо из существующих учреждений всех полномочий по деятельности в интересах внутривосемещенных лиц и сотрудничество между различными соответствующими учреждениями. В течение нескольких последних лет реализуется третий вариант.

64. Однако практика доказала его неадекватность, особенно в области защиты физической неприкосновенности и прав человека. Существующая проблема в значительной степени обусловлена отсутствием четкого распределения обязанностей, а

вследствие этого - реагирования. В своей изданной в 1997 году Программе реформы Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь отметил, что обеспечение защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, является гуманитарным вопросом, который не подпадает под существующие мандаты различных учреждений. Следовательно, отчетность и прогнозирование проводились слабо, а международное реагирование имело место от случая к случаю. Хотя в соответствии с Программой реформы были предприняты важные шаги для устранения этого пробела - назначение Координатора чрезвычайной помощи как ответственного за координацию международного реагирования на потребности внутриперемещенных лиц в помощи и защите, создание механизмов координации деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны, во многих соответствующих учреждениях и НПО, а также более регулярное обсуждение вопросов внутреннего перемещения в МПК - реагирование на конкретные ситуации внутреннего перемещения по-прежнему имело место от случая к случаю и в значительной степени фокусировалось на оказании помощи. В вышеупомянутом заявлении Председателя Совета Безопасности, сделанном в январе 2000 года по вопросу о беженцах в Африке, Совет Безопасности выразил глубокую озабоченность в связи с тем, что чрезвычайно большое число беженцев и перемещенных внутри страны лиц не получают достаточной помощи и защиты, и отметил отсутствие всеобъемлющего режима защиты перемещенных внутри страны лиц.

65. Учитывая эти серьезные недостатки, в 2000 году вновь было предложено определить одно учреждение, которое возьмет на себя ответственность за внутриперемещенных лиц. Это аргументировалось тем, что при нынешней системе, при которой происходит распыление этой ответственности между различными учреждениями, не удалось наладить отчетность и отсутствует надлежащее руководство. Для иллюстрации того, насколько неадекватной была система, которая применялась для удовлетворения потребностей внутриперемещенных лиц, приводился пример международного реагирования на одну из наиболее серьезных ситуаций внутреннего перемещения в мире, которая сложилась в Анголе.

66. В итоге реакция МПК состояла еще в одном обычном подтверждении целесообразности координации, но, что важно, еще и в признании необходимости существенных улучшений, которые позволили бы эффективно реагировать на потребности внутриперемещенных лиц в защите и помощи. На своей прошлой сессии Комиссия подчеркнула необходимость укрепления учреждениями и организациями, входящими в МПК, своего потенциала и стратегий, направленных на решение проблемы перемещения населения внутри страны, и настоятельно призвала к укреплению механизмов сотрудничества как в центральных учреждениях, так и на местах в целях ликвидации остающихся узких мест, связанных с обеспечением защиты, оказанием

помощи и поиском решений в интересах лиц, перемещенных внутри страны. Она подчеркнула, что такое укрепление, в частности, необходимо для того, чтобы межучрежденческие механизмы, касающиеся внутриперемещенных лиц, были предсказуемы, подотчетны в рамках системы Организации Объединенных Наций, универсальны с точки зрения сферы их применения и способны решать колоссальные по сложности задачи в гуманитарной сфере, поставленные глобальным кризисом в связи с внутренним перемещением. Соответственно, была создана Главная межучрежденческая сеть по вопросам перемещенных внутри страны лиц (см. ниже), а МПК признал важность разъяснения обязанностей, разработки всеобъемлющих стратегий для каждой такой ситуации в каждой конкретной стране и наращивания потенциала, особенно в области защиты. Кроме того, МПК создал механизм по рассмотрению реализации эффективного и всеобъемлющего реагирования на внутреннее перемещение на полевого уровне и представлению рекомендаций по принятию дальнейших необходимых мер.

А. Разъяснение обязанностей

67. В апреле 2000 года в связи с признанием необходимости разъяснения обязанностей, касающихся внутриперемещенных лиц, и в соответствии с директивами МПК (включая Принципы Представителя) при активном участии управления Представителя был подготовлен документ, озаглавленный "Дополнительное руководство для координаторов по гуманитарным вопросам/координаторов-резидентов, касающееся их обязанностей в отношении внутриперемещенных лиц". Отправным пунктом этого документа является констатация того, что "для обеспечения адекватного и эффективного участия ООН необходимо создать механизмы координации, которые должны гарантировать всеобъемлющее реагирование и установить четкую структуру ответственности и подотчетности".

68. Фактически в дополнительном руководстве всего лишь вновь изложены и сведены воедино ранее разработанные руководящие принципы политики в этой области и воспроизведены положения о различных уровнях международных обязанностей в отношении лиц, перемещенных внутри страны. На уровне центральных учреждений Координатор чрезвычайной помощи в качестве председателя МПК и лица, ответственного за межучрежденческую координацию в области защиты внутриперемещенных лиц и оказания им помощи, отвечает за глобальную консолидацию защиты и помощи, мобилизацию ресурсов, информацию о положении внутриперемещенных лиц во всем мире и обеспечение адекватной поддержки для полевых механизмов. Предполагается, что Координатор чрезвычайной помощи будет доводить информацию о ситуациях внутреннего перемещения, требующих скоординированного реагирования, до сведения МПК, который является форумом для межучрежденческих консультаций по внутреннему

перемещению. Рабочей группе МПК предстоит рассматривать функционирование механизмов в отдельных странах и наблюдать за выполнением рекомендаций по итогам поездок на места, проведенных Координатором чрезвычайной помощи, межучрежденческими группами и Представителем, который является членом МПК и чья роль в области защиты интересов внутриперемещенных лиц и представления рекомендаций по совершенствованию реагирования признана в дополнительном руководстве и подробно изложена в приложении к директивному документу МПК, касающемуся защиты внутренних переселенцев. Координатор чрезвычайной помощи в консультации с МПК отвечает за обеспечение удовлетворительного функционирования механизмов, созданных на полевом уровне для эффективной координации международного реагирования на ситуации внутреннего перемещения.

69. На полевом уровне остается возможность использовать три варианта. В странах, затронутых внутренним перемещением, официальным ответственным лицом является координатор-резидент Организации Объединенных Наций. В ситуациях внутреннего перемещения, квалифицируемых в качестве весьма сложных чрезвычайных ситуаций, Координатор гуманитарной помощи, как правило, назначает в консультации с МПК координатора по гуманитарным вопросам в качестве ответственного и подотчетного должностного лица, независимо от того, выполняет ли он также функции координатора-резидента. В странах, где Генеральный секретарь создал учреждение для общего руководства деятельностью по оказанию гуманитарной помощи, ответственным должностным лицом является, как правило, представитель или директор ведущего учреждения по данной стране.

70. Согласно положениям дополнительного руководства, за стратегическую координацию реагирования Организации Объединенных Наций на потребности лиц, перемещенных внутри страны, отвечает координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент или директор ведущего учреждения по соответствующей стране. Координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент в консультации со страновой группой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими партнерами представляет МПК рекомендации относительно распределения обязанностей по обеспечению защиты и помощи внутриперемещенным лицам и систематического устранения пробелов в реагировании на их потребности. В процессе устранения таких пробелов и определения задач страновой группы они могут в целях разъяснения ролей и обязанностей предлагать разработку меморандума о взаимопонимании или иных институциональных договоренностей между основными партнерами (государственными ведомствами и неправительственными и международными организациями). Они могут также предлагать Координатору чрезвычайной помощи и МПК предоставить экспертные

услуги в виде специализированных межучрежденческих миссий, программ подготовки кадров и временного предоставления дополнительного персонала и оборудования.

71. Кроме того, обязанности в области защиты прав человека возлагаются также на координаторов по гуманитарным вопросам/координаторов-резидентов или директоров по странам от назначенного ведущего учреждения. В первую очередь они должны вступить в диалог с национальными и местными властями, в частности, с тем чтобы способствовать осознанию ими своей первостепенной ответственности за защиту лиц, перемещенных внутри страны, и оказание им помощи в соответствии с международными нормами в области прав человека и нормами гуманитарного права, как это излагается в Руководящих принципах по внутреннему перемещению. Помимо этого, им надлежит проводить оценку потенциала властей в области выполнения этой обязанности и предлагать рекомендации в отношении того, как система Организации Объединенных Наций может способствовать укреплению национального и местного потенциала для обеспечения защиты и поощрения поиска долгосрочных решений. Им также предлагается рекомендовать правительствам и местным властям создание координационного пункта по вопросам перемещения населения внутри страны, который должен функционировать в качестве партнера международного сообщества. Кроме того, считается, что в ситуациях внутреннего перемещения особую актуальность имеет пропаганда беспрепятственного гуманитарного доступа к затронутому населению. В соответствующих случаях они могут также обращаться к Координатору чрезвычайной помощи и МПК, с тем чтобы через них доводить до сведения Совета Безопасности проблемы, связанные с положением общин внутриперемещенных лиц и других затронутых войной общин.

72. Кроме того, ожидается, что при оказании поддержки правозащитным усилиям Представителя координаторы по гуманитарным вопросам/координаторы-резиденты или страновые директора назначенных ведущих учреждений будут консультировать Представителя относительно возможностей по вступлению в диалог с властями и с международным сообществом в целях содействия защите внутриперемещенных лиц и оказанию им помощи. Эти возможности включают организацию миссий Представителя, по просьбе Координатора чрезвычайной помощи или МПК и помимо планируемых в соответствии с мандатом и регулярно осуществляемых видов деятельности и миссий, с тем чтобы он участвовал в правозащитной деятельности от имени международного сообщества, как было сделано в случае Бурунди в этом году (см. раздел III ниже). Кроме миссий, могут также предлагаться другие инициативы. Например, в сентябре 2000 года УВКБ обратилось к Представителю как к лицу, которое, наряду с полевым отделением УВКПЧ в Боготе, несет основную ответственность за внутриперемещенных лиц в Колумбии, с просьбой направить властям письмо с призывом к незамедлительным действиям для предупреждения принудительного возвращения внутриперемещенных лиц

в небезопасные условия, тем самым поддерживая усилия страновой группы в этой области. Кроме того, координаторы по гуманитарным вопросам/координаторы-резиденты могут сотрудничать в деле выполнения его мандата, помогая организовывать в странах и регионах семинары по вопросам внутреннего перемещения и Руководящим принципам, например, как это происходит в случае Судана и Индонезии. В декабре 2000 года Представитель имел возможность обсудить вопросы такого сотрудничества с координаторами по гуманитарным вопросам/координаторами-резидентами на их ежегодном совещании, которое было проведено по теме "Определение ролей и ответственности в сотрудничестве на местах".

73. Поскольку в дополнительном руководстве вновь излагаются соответствующие долгосрочные обязанности, его основная ценность состоит в напоминании и освещении этих обязанностей и в упоре на подотчетность за их эффективное выполнение. Соответственно, необходимо будет пристально наблюдать за осуществлением положений этого руководства.

В. Обеспечение всеобъемлющего реагирования

74. В рамках выполнения своих обязанностей в связи с ситуациями внутреннего перемещения координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент или директор по стране от назначенного ведущего учреждения несет ответственность за наблюдение за разработкой всеобъемлющего плана по удовлетворению потребностей лиц, перемещенных внутри страны, в помощи и защите. В этом плане необходимо учитывать роль правительства и местных властей. Кроме того, он должен отражать роль и полномочия в области защиты организаций, обладающих специальным экспертным потенциалом в этой области. Помимо этого, он должен предусматривать удовлетворение особых потребностей уязвимых групп из числа лиц, перемещенных внутри страны, таких, как женщины, являющиеся главами домашних хозяйств, дети, пожилые лица и инвалиды.

75. На основе этого плана необходимо разрабатывать касающиеся внутриперемещенных лиц компоненты Совместного призыва и Совместного плана гуманитарной деятельности. Процесс совместных призывов (ПСП) является механизмом, посредством которого Организация Объединенных Наций и ее гуманитарные партнеры сотрудничают в разработке, осуществлении и, когда это требуется, пересмотре плана в целях урегулирования гуманитарных кризисов в отдельных странах. ПСП, который первоначально использовался только в качестве средства мобилизации фондов для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации, в течение ряда лет эволюционировал в координационный инструмент системы Организации Объединенных Наций, механизм по разработке общей гуманитарной стратегии и общую платформу для

мобилизации фондов. Предполагается, что сочетание этих трех элементов позволяет достигать цели более эффективного и действенного реагирования. Кроме того, по определению одной страны-донора, ПСП должен также "служить мерилom, на основе которого можно проводить мониторинг и оценку эффективности операции"⁹.

76. ПСП, бесспорно, является важным инструментом для более эффективного реагирования на потребности перемещенного внутри страны населения, возникающие при сложных чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера. Фактически, подавляющее большинство, а именно 90% лиц, в отношении которых проводится ПСП, составляют лица, перемещенные в результате конфликта. Однако еще более важное значение, чем число внутриперемещенных лиц, на которых распространяется действие ПСП, имеют масштабы удовлетворения в рамках ПСП их потребностей. В своем директивном документе, касающемся защиты внутренних переселенцев, МПК подчеркнул важность обеспечения того, чтобы в процессе мобилизации ресурсов систематически учитывались потребности внутриперемещенных лиц, особенно в области их защиты.

77. В этом году Представитель в целях оказания МПК помощи в этой деятельности при поддержке ЮНИСЕФ и Проекта института Брукинса поручил провести исследование по вопросу о том, в какой степени удалось обеспечить поддержку лицам, перемещенным внутри страны, с помощью совместных призывов на 2000 год¹⁰. В выводах этого исследования содержалась обнадеживающая информация о том, что в большинстве призывов признавались аспекты особой уязвимости и потребности внутриперемещенных лиц и что многие мероприятия по отдельным проектам проводились с учетом этих потребностей. В то же время исследование показало, что в документах, содержащих призывы, имеется еще значительный потенциал повышения эффективности анализа и реагирования на внутреннее перемещение, особенно в отношении защиты, в связи с чем в исследовании содержится ряд рекомендаций. В число этих рекомендаций входят предложения о том, чтобы документы, касающиеся призывов, включали стратегии и программы по предупреждению перемещения внутри страны и подготовке к нему, содержали более подробный анализ проектов, необходимых для облегчения возвращения или переселения и реинтеграции, содержали описание обязанностей страновой группы Организации Объединенных Наций в области мониторинга, правозащитной деятельности и управления в интересах перемещенных внутри страны лиц, а также разрабатывались проекты, направленные на наращивание местного и национального потенциала в области защиты. Рабочая группа МПК, которой был представлен доклад, приветствовала его и рекомендовала немедленно довести его рекомендации до сведения страновых отделений, занимающихся подготовкой призывов на 2001 год.

78. Призывы на 2001 год были опубликованы в ряде городов в разных районах мира в конце ноября. Во время инициирования ПСП в Осло, где состоялось представление призывов для Афганистана и Судана, Представитель выступил с программной речью. За исключением Танзании, все 19 гуманитарных кризисов, в отношении которых были выпущены призывы на 2001 год, являются ситуациями внутреннего перемещения. Предварительный анализ документов, содержащих призывы на 2001 год, свидетельствует о весомом прогрессе, достигнутом в деле уделения внимания проблеме внутреннего перемещения. Однако ей необходимо уделить еще большее внимание, с тем чтобы группы в странах могли получить ориентацию в отношении того, какой подход им следует применить к решению чрезвычайно важного вопроса защиты лиц, перемещенных внутри страны, и других категорий населения, входящих в группы риска.

79. Кроме того, продолжая работу по более полному учету вопроса внутреннего перемещения в ПСП, важно также помнить, что внутреннее перемещение имеет место не только в "сложных чрезвычайных ситуациях", в отношении которых проводится ПСП. По целому ряду причин далеко не всегда ситуации внутреннего перемещения признаются в качестве "сложных чрезвычайных ситуаций" и далеко не все такие ситуации определяются международным сообществом как проблемные или как такие, в которых возникают препятствия в плане доступа. Кроме того, долгосрочные ситуации внутреннего перемещения могут сохраняться длительное время после окончания чрезвычайного этапа гуманитарной ситуации. В этих ситуациях также необходимо уделять внимание и ресурсы удовлетворению потребностей внутриперемещенных лиц в защите и помощи.

С. Защита: от политики к практике

80. В настоящее время широко признается, что для эффективного реагирования на гуманитарные кризисы существенно важное значение наряду с помощью и поиском решений имеет защита. Несмотря на это, защита по-прежнему является слабым компонентом всеобъемлющего реагирования на бедственное положение лиц, перемещенных внутри страны. Согласно информации, доведенной до сведения Представителя, эта проблема частично объясняется отсутствием концептуальной ясности в отношении самого понятия защиты. Соответственно Представитель совместно с Верховным комиссаром по правам человека и Координатором чрезвычайной помощи поставил перед собой задачу разъяснить понятие защиты лиц, перемещенных внутри страны. Впоследствии совместный документ, подготовленный соответствующими управлениями и представленный Рабочей группе МПК, послужил основой для более широкого директивного документа МПК по этому вопросу, который был довольно подробно описан в докладе Представителя, представленном Комиссии в 2000 году.

81. Директивный документ по-прежнему является основным документом МПК в его реагировании на перемещение населения внутри страны и важной основой разработки стратегий. Однако в настоящее время основная задача состоит в том, чтобы обеспечить практическое применение различных стратегических направлений деятельности в области защиты, которые намечены в этом документе. В прошлогоднем докладе было выражено мнение о том, что пострановой обзор эффективности международных механизмов координации деятельности в связи с внутренним перемещением, который будет проведен УКГД, станет ценным вкладом в эту деятельность. В настоящее время эта оценка тем более оправдана в связи с тем, что с созданием Главной межучрежденческой сети по вопросам перемещенных внутри страны лиц программа страновых обзоров эффективности международных механизмов координации деятельности в связи с внутренним перемещением приобрела еще большую актуальность.

82. В сентябре 2000 года во исполнение своего решения, в котором вновь подтверждалось, что признанный МПК подход на основе сотрудничества требует значительного укрепления, МПК учредил сеть для проведения обзоров положения лиц, перемещенных внутри страны, в отдельных странах и внесения предложений по совершенствованию межучрежденческого реагирования на их потребности. Коснувшись вопроса о создании Сети, Генеральный секретарь отметил, что проблема внутреннего перемещения "все еще требует дальнейших размышлений и, прежде всего, более эффективных действий... при более оперативной и надежной координации"¹¹.

83. Проведение Сетью страновых обзоров преследует двуетединую цель. Во-первых, с помощью страновой группы Организации Объединенных Наций оценить текущие усилия по обеспечению защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, и выявить любые области, в которых нынешнее реагирование может быть недостаточным, а также определить, что требуется для устранения таких пробелов и кто должен этим заниматься. Во-вторых, обеспечить основу для внесения долгосрочных рекомендаций, касающихся механизмов последующих мер, а также предложений по пересмотру межучрежденческих подходов к проблеме внутреннего перемещения в целях повышения эффективности будущего реагирования. Руководящие принципы, которые рассматриваются МПК как имеющие основополагающее значение для всеобъемлющего реагирования на потребности лиц, перемещенных внутри страны, в защите и помощи на всех этапах перемещения, должны стать для процесса обзора важными исходными рамками.

84. Сеть функционирует под руководством Специального координатора по вопросу перемещения внутри страны Денниса Макнамары и включает главные координационные пункты, созданные членами-участниками и учреждениями, приглашенными постоянно

участвовать в работе МПК. Согласно положениям, определяющим круг ведения Сети, Представителю с учетом его функции глобального поощрения прав человека и его экспертного потенциала надлежит играть особую роль в деятельности Сети, а Специальному координатору надлежит запрашивать его мнение относительно всех мероприятий Сети и поддерживать с ним тесные контакты. Управление Представителя является членом Сети и активно участвует в ее работе.

85. Планируется, что Сеть завершит свою работу в течение 8-9 месяцев, а именно в мае или июне 2001 года. Уже в марте Специальный координатор должен представить Координатору гуманитарной помощи рекомендации относительно соответствующих положений для обеспечения последующих мер по итогам обзорного процесса, включая долгосрочные инициативы по подготовке кадров и наращиванию потенциала, механизмам межучрежденческого сотрудничества и разработке межучрежденческой политики по вопросам, связанным с перемещением населения внутри страны.

86. В настоящее время разворачивается процесс обзоров по странам. В октябре 2000 года Сеть организовала межучрежденческие миссии в Эфиопию и Эритрею и ко времени представления настоящего доклада рассматривает возможности провести в декабре миссию в Бурунди. Проводится работа по осуществлению миссий в Колумбию, Индонезию или Шри-Ланку, Анголу и Судан. Управление Представителя планирует в 2001 году, помимо организации его собственных поездок в страны в соответствии с мандатом, которые описаны в следующем разделе, принять участие в ряде миссий Сети.

III. МИССИИ В СТРАНЫ

87. Миссии в страны по-прежнему являются основным компонентом деятельности по выполнению мандата. Проведение таких миссий дает возможность изучить положение внутриперемещенных лиц, оценить эффективность национального и международного реагирования в деле удовлетворения их потребностей в защите, помощи и развитии и, что весьма важно, наладить с властями и другими субъектами диалог, направленный на поиск соответствующих решений. Кроме того, миссии дают представителю возможность обсудить Руководящие принципы с правительствами, межправительственными организациями и НПО, что является деятельностью, которую приветствуют и поощряют как Комиссия, так и Генеральная Ассамблея.

88. За период выполнения своего мандата Представитель совершил 19 поездок в страны, посетив при этом Азербайджан, Анголу, Армению, Бурунди (дважды), бывшую Югославию, Восточный Тимор, Грузию, Колумбию (дважды), Мозамбик, Перу, Российскую Федерацию, Руанду, Сальвадор, Сомали, Судан, Таджикистан и Шри-Ланку.

В течение прошедшего года Представитель осуществил свое ранее объявленное намерение активизировать программу поездок в страны, совершив пять таких поездок: в Бурунди, Восточный Тимор, Грузию, Армению и Анголу. В связи с ограниченным объемом доклада и ввиду того факта, что подробные доклады по этим миссиям также представляются Комиссии, ниже содержится лишь краткая информация об этих поездках, описанных в хронологическом порядке.

89. В начале февраля 2000 года Представитель вторично посетил Бурунди в рамках выполнения своего мандата. Эта миссия была предпринята по просьбе Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам (ИКГВ) и при поддержке Координатора чрезвычайной помощи и МПК с целью продолжить международные усилия в области защиты прав человека в связи с вопросом принудительного переселения, известного в Бурунди как "сосредоточение". В сентябре 1999 года правительство вновь стало прибегать к мерам принудительного переселения, которые впервые были применены в 1997 году и в связи с которыми Представитель ранее выражал свою озабоченность. В результате этих мер более 380 000 человек, главным образом гражданские лица из числа этнических хуту, были принудительно перемещены в лагеря, где они оказались лишенными возможности пользоваться адекватной физической безопасностью и гуманитарной помощью, а также сталкиваются с серьезными ограничениями на свободу передвижения, в доступе к сельскохозяйственным угодьям и в доступе к образованию. В заявлении МПК от 19 января 2000 года, которое было поддержано Генеральным секретарем в его выступлении на Совете Безопасности в рамках состоявшегося в тот же день специального заседания Совета по Бурунди, а также в своем последующем директивном документе Комитет сделал вывод о том, что принудительное перемещение в Бурунди противоречит международным нормам в области прав человека и нормам международного гуманитарного права и вследствие этого не соответствует также Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Исходя из этой позиции, МПК просил Представителя вступить с правительством в диалог по вопросу о поиске гуманных решений по урегулированию положения затронутого населения. Как отмечалось в докладе о миссии (добавление 1), этот диалог позволил внести весьма конструктивный вклад в ускорение осуществления объявленного правительством намерения ликвидировать лагеря и в облегчение международного сотрудничества в деле предоставления гуманитарной помощи затронутым группам населения. Однако в декабре 2000 года в связи с озабоченностью международного сообщества по поводу методов осуществления процесса ликвидации лагерей и условий, в которых по-прежнему находятся в лагерях "сосредоточения" свыше 300 000 внутриперемещенных лиц, а также остаточные группы внутриперемещенных лиц, которые были вынуждены покинуть родные места в результате конфликтов в 1993 и 1994 годах, стала очевидной необходимость продолжать на международном уровне уделять внимание этому вопросу,

отстаивать интересы пострадавших и активизировать деятельность по обеспечению им защиты и помощи. Миссия в Бурунди, которая осуществлялась в период представления настоящего доклада Главной межучрежденческой сетью по вопросам перемещенных внутри страны лиц, дала важную возможность рассмотреть вопросы, вызвавшие эту обеспокоенность, и оценить положение в свете выводов и рекомендаций, представленных по итогам миссии Представителя.

90. В период с конца февраля по начало марта 2000 года Представитель предпринял миссию в Восточный Тимор. Эта миссия осуществлялась во исполнение резолюции S-4/1, принятой Комиссией на ее специальной сессии по положению в Восточном Тиморе. Характер кризиса, возникшего в связи с перемещением в Восточном Тиморе, потребовал дальнейшего изучения его причин и рассмотрения важных концептуальных вопросов, касающихся категорий перемещенных лиц (внутриперемещенные лица и беженцы) и соответствующего международного реагирования. Хотя ко времени проведения миссии большинство внутриперемещенных лиц возвратились в родные места, сохранялись серьезные проблемы, особенно в отношении следующих вопросов: безопасности в районах возвращения; восстановления правопорядка, расследования случаев нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права, а также преступлений против человечности, которые характеризовали перемещение, и привлечения к ответственности виновных; восстановления и реституции собственности; доступа к образованию; и поддержки усилий по примирению. Кроме того, продолжало вызывать серьезную озабоченность положение примерно 110 000 беженцев, которые оставались в Западном Тиморе, особенно в связи с отсутствием безопасного гуманитарного доступа к ним. Весьма тревожным фактом является то, что в настоящее время все еще сохраняют свою актуальность многие из проблем, подробно изложенных в докладе о миссии (E/CN.4/2000/83/Add.3). В частности, имевшие место в сентябре жестокие убийства трех сотрудников УВКБ, которые были совершены, когда они пытались обеспечить помощь и защиту для восточнотиморских беженцев в Западном Тиморе, стали свидетельством пренебрежения к рекомендации о необходимости более эффективной защиты персонала Организации Объединенных Наций.

91. В мае 2000 года Представитель с удовлетворением принял приглашение правительства Грузии осуществить официальную миссию в эту страну. В Грузии в результате внутренних вооруженных конфликтов в районах Абхазии и Южной Осетии на положении внутриперемещенных лиц вот уже девять лет остаются примерно 280 000 человек. В таких долгосрочных ситуациях внутреннего перемещения главная проблема заключается в осуществлении своевременного и учитывающего гуманитарные потребности перехода от чрезвычайной помощи к развитию, с тем чтобы позволить перемещенным лицам восстановить полноценную жизнь и в полной мере воспользоваться

своими правами в качестве граждан, при этом не упуская из вида необходимость подтверждения их права на возвращение в свои дома, если они выражают такое желание и когда будут обеспечены необходимые условия безопасности и уважения их достоинства. Кроме того, в Грузии эта проблема усугубляется восприятием, в частности в международном сообществе, внутриперемещенных лиц в качестве привилегированной группы среди общего населения, которое также испытывает значительные трудности. Выводы, сделанные по итогам миссии и изложенные в добавлении 4 к настоящему докладу, безусловно опровергают это мнение, поскольку они позволили выявить целый ряд областей, в которых правительству и международному сообществу необходимо уделить более пристальное внимание особым аспектам уязвимости и потребностям внутриперемещенных лиц.

92. Сразу же после миссии в Грузию состоялась поездка в Армению, где проблема внутреннего перемещения является гораздо менее значительной по своим масштабам и по своей актуальности. Цели миссии состояли в изучении и документировании проблемы внутреннего перемещения, в попытке понять, почему до настоящего времени ей уделялось столь незначительное внимание, в определении в рамках ориентированного на решения диалога с правительством и представителями международного сообщества и гражданского общества соответствующих решений для удовлетворения текущих потребностей внутриперемещенных лиц, а также в достижении более глубокого понимания проблемы внутреннего перемещения в Армении в ее субрегиональном контексте. Выводы, сделанные в ходе выполнения этих четырех целей миссии, а также рекомендации в адрес правительства и международного сообщества содержатся в добавлении 3. Особо важное значение имеет необходимость признания правительством и международным сообществом того факта, что внутреннее перемещение является в Армении фактором уязвимости, так как непризнание этого в прошлом обусловило отсутствие особого внимания к конкретным потребностям лиц, перемещенных внутри Армении.

93. Наконец, в ноябре 2000 года Представитель осуществил официальную миссию в Анголу, где в отличие от Армении вопрос внутреннего перемещения пользовался значительным вниманием, по меньшей мере в прошедшем году. Миссия Представителя была проведена после других состоявшихся в 2000 году международных поездок в эту страну, в ходе которых были рассмотрены вопросы перемещения населения внутри страны, в частности во время посещения Представителя Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций посла Ричарда Холбрука и последующей межучрежденческой миссии в марте 2000 года, которую возглавлял исполняющий обязанности Координатора чрезвычайной помощи. В ходе обеих этих поездок было уделено основное внимание бедственному положению внутриперемещенных лиц и были

затронуты вызывающие серьезное беспокойство вопросы о том, в какой степени их потребности в защите и помощи удовлетворяются правительством и международным сообществом. Поездка Представителя дала возможность оценить то, в какой степени сохраняются пробелы в реагировании, и представить рекомендации относительно путей их устранения. Отметив, что предприняты важные шаги для улучшения реагирования на национальном и международном уровне, Представитель вместе с тем пришел к мнению о том, что еще остается удовлетворить серьезные потребности, особенно в области защиты прав человека лиц, перемещенных внутри страны. Рекомендации по урегулированию этой и других проблем, отмеченных в ходе миссии, содержатся в докладе о миссии, который представляется Комиссии в качестве добавления 5 к настоящему докладу.

94. Следует надеяться, что рекомендации, представленные по итогам этих пяти миссий Представителя в страны, будут надлежащим образом учтены соответствующими правительствами и международным сообществом и будут безотлагательно реализованы. Комиссия подчеркнула важность соответствующего контроля за выполнением рекомендаций Представителя правительствами, а также соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и МПК, в том числе на уровне стран. Как отмечалось выше, координаторы по гуманитарным вопросам/координаторы-резиденты несут особую ответственность за обеспечение надлежащего учета страновой группой рекомендаций по итогам миссий Представителя и за представление обновленной информации об их осуществлении. В качестве типичного примера такой деятельности Координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент в Азербайджане регулярно информирует Представителя о новых изменениях в осуществлении рекомендаций по итогам состоявшейся в 1998 году миссии Представителя в эту страну (E/CN.4/1999/79/Add.1), в которой был достигнут прогресс в осуществлении перехода от помощи к развитию и в работе по улучшению условий жизни внутриперемещенных лиц.

95. Со своей стороны Представитель намеревается на последующем этапе выполнения своего мандата провести систематический обзор рекомендаций по итогам всех миссий в страны, проведенных в соответствии с мандатом, и представить Комиссии доклад по этому вопросу.

96. В отношении будущей деятельности можно отметить осуществление планов по поездкам в 2001 году в ряд стран. В марте состоится миссия в Судан, который далеко опережает все остальные страны по количеству лиц, перемещенных внутри страны. Как отмечалось выше, по просьбе правительства и в период миссии будет проведено рабочее совещание по вопросу о внутреннем перемещении в Судане, совместными организаторами которого являются ПРООН и Проект института Брукинса. Рабочее совещание, к участию в котором будут привлечены должностные лица правительства,

представители учреждений Организации Объединенных Наций, НПО, гражданского общества и дипломатического сообщества, даст возможность провести диалог с различными субъектами относительно положения в связи с внутренним перемещением. Как отмечалось ранее, аналогичное рабочее совещание будет также проведено в южной части Судана, в Румбеке, и также будет организовано в сотрудничестве с ПРООН.

97. Представитель получил от правительства Индонезии приглашение совершить поездку в эту страну, серьезно затронутую целым рядом отдельных кризисов в связи с внутренним перемещением, вследствие которого свои дома вынуждены были покинуть более чем 800 000 человек. Как и в Судане, Представитель параллельно с проведением миссии будет участвовать в семинаре по проблеме внутреннего перемещения, который должен состояться в Джакарте в мае или июне 2001 года и на который будут приглашены должностные лица правительства, представители международных организаций и НПО. Цель семинара, в организации которого совместно принимают участие УВКБ и ПРООН, а также Проект института Брукинга и, возможно, другие организации на национальном уровне, состоит в том, чтобы в рамках его проведения повысить осведомленность относительно проблемы внутреннего перемещения и поощрить диалог между партнерами на месте, направленный на поиск соответствующих решений.

98. Кроме того, Представитель принял приглашения от правительств Турции и Филиппин на проведение миссий в эти страны и планирует осуществить это в течение 2001 года.

99. Помимо этого, в течение прошедшего года Представитель вступил в диалог с властями Российской Федерации и Мексики относительно возможности совершить поездки в эти страны и надеется на поступление от них позитивных ответов. В случае Российской Федерации после того, как Представитель обратился к властям с просьбой о проведении второй миссии в эту страну - на этот раз конкретно в Чечню - и вступил в диалог с властями по этому вопросу, Комиссия приняла резолюцию, призывающую ряд лиц, ответственных за ее специальные процедуры, включая Представителя, предпринять миссии в Чечню. Кроме того, на своей специальной сессии, посвященной положению на Ближнем Востоке, Комиссия призвала ряд уполномоченных, отвечающих за специальные процедуры, включая Представителя, осуществить миссии на оккупированные территории.

IV. ИЗУЧЕНИЕ НОВЫХ ВОПРОСОВ

100. Как указывалось в прошлогоднем докладе, хотя основная задача по изучению глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением населения, и существующих правовых и институциональных рамок его урегулирования в целом

выполнена, тем не менее по-прежнему существуют вопросы, в отношении которых необходимо провести дополнительные исследования и анализ.

101. Один из таких проблемных вопросов состоит в том, каким образом удовлетворить потребности в защите и помощи значительной доли лиц, перемещенных внутри страны, которые проживают в районах, не находящихся под контролем правительства, и подвергаются действиям со стороны вооруженных групп, или негосударственных субъектов. Зачастую в таких районах ограничен, а то и невозможен гуманитарный доступ к перемещенным группам населения, в результате чего перемещенные лица особенно уязвимы перед военными лишениями и злоупотреблениями в области прав человека, а также нарушениями норм гуманитарного права. МПК в своем директивном документе о защите лиц, перемещенных внутри страны, а также в своем дополнительном руководстве для координаторов по гуманитарным вопросам/координаторов-резидентов признал важное значение работы с негосударственными субъектами. Проект института Брукингса предпринял инициативу в области исследовательской деятельности, направленную на изучение условий жизни групп населения, перемещенных внутри страны, в районах, находящихся под контролем негосударственных субъектов, и ограничений в доступе к перемещенным лицам. В связи с этим исследованием Представитель планирует разработать стратегии работы с негосударственными субъектами и поощрения применения Руководящих принципов (действие которых распространяется не только на государства, но и на негосударственных субъектов) в районах, находящихся под контролем этих субъектов или затронутых их действиями.

102. Еще одним вопросом, упомянутым в прошлогоднем докладе, является изучение политики доноров по вопросу внутреннего перемещения, в частности характера конкретных мероприятий, финансируемых ими в рамках двусторонней и многосторонней помощи в целях облегчения бедственного положения внутриперемещенных лиц. Как сообщалось в прошлогоднем докладе, Проект института Брукингса дал поручение на подготовку исследования о реагировании правительства Соединенных Штатов на вопрос внутреннего перемещения¹². Представитель с удовлетворением отмечает, что ряд рекомендаций, содержащихся в этом исследовании, были впоследствии реализованы правительством Соединенных Штатов в рамках рассмотрения структуры своего гуманитарного реагирования. Кроме того, было дано поручение провести аналогичное исследование с упором на роль Европейского союза, а также изучение двусторонней политики отдельных правительств, которое должно быть завершено в 2001 году.

103. Как отмечалось в докладе за прошлый год, мандат предусматривал также проведение исследований по проблеме участия лиц, перемещенных внутри страны, в политической жизни. За истекший период управление Представителя подготовило

исследование на тему политического участия и внутриперемещенных лиц с особым вниманием к региону ОБСЕ, которое было опубликовано Проектом института Брукингса в сентябре 2000 года и предназначалось для распространения на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению в области миграции и внутреннего перемещения¹³. В этом исследовании, в котором рассматривались главным образом выборы в Боснии и Герцеговине, Грузии, Российской Федерации и Хорватии, были сделаны выводы о том, что лица, перемещенные внутри страны, зачастую не могут принимать участие в голосовании на таких же условиях, как их не подвергшиеся перемещению соотечественники из-за практических трудностей, возникающих в ситуациях перемещения или в результате преднамеренной политики национальных и местных властей. Затем последствия этой проблемы в Грузии были изучены на семинаре по Южному Кавказу, состоявшемся во время миссии Представителя в эту страну. Для урегулирования этих проблем в исследовании государствам и международным и региональным субъектам было рекомендовано эффективно поощрять и осуществлять Руководящие принципы и другие соответствующие международные стандарты.

104. Еще одним вопросом, в отношении которого в рамках выполнения мандата были предприняты исследования, является вопрос о возвращении жилищ и имущества. Следует напомнить, что Подкомиссия по поощрению и защите прав человека отметила важность этого вопроса, подтвердив, что принятие или применение законов, целью или следствием которых является потеря или утрата права на наем жилья, его использование или владение им или других прав, связанных с жильем или имуществом, существенное ограничение права на проживание в каком-либо конкретном месте или использование против беженцев и внутриперемещенных лиц законов об отказе от притязаний создают серьезные препятствия для возвращения и реинтеграции беженцев и внутриперемещенных лиц и для процесса восстановления и примирения (резолюция 1998/26 Подкомиссии). Подкомиссия настоятельно призвала все государства разработать эффективные и оперативные юридические, административные и иные процедуры, призванные облегчить возвращение, включая справедливые и эффективные механизмы, направленные на разрешение неурегулированных жилищных и имущественных проблем. После участия Представителя в консультациях экспертов по вопросу возвращения жилищ и имущества беженцам и внутриперемещенным лицам, которые организовало УВКБ в ноябре 1999 года, управление Представителя подготовило документ об изучении вопроса о возвращении собственности в контексте разработки нормативных рамок, касающихся внутриперемещенных лиц, и Руководящих принципов. Этот документ публикуется в издании *Refugee Survey Quarterly* (Квартальный обзор положения беженцев), в котором подробно рассматривается вопрос возвращения жилищ и имущества беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Кроме того, вопрос возвращения жилищ и имущества был обсужден на региональном семинаре по вопросу внутреннего перемещения на Южном

Кавказе, где участники отметили, что возвращение имущества является чрезвычайно важным аспектом миротворческого процесса. Ряд участников представили информацию о различных средствах, с помощью которых можно урегулировать имущественные вопросы, и отметили обязательство государств внести в свое законодательство поправки, предусматривающие облегчение такого возвращения.

105. Кроме этого, выполняются запланированные исследования по ряду дополнительных направлений. Как подчеркивается в Руководящих принципах, главная обязанность и ответственность за удовлетворение потребностей внутриперемещенных лиц в защите и помощи возлагается на государственные органы того или иного государства. Однако в большей части имеющейся информации о ситуациях внутреннего перемещения в конкретных странах наблюдается тенденция обращать главное внимание на количество и потребности внутриперемещенных лиц, а также на причины их перемещения. Учитывая тот факт, что национальные власти обязаны координировать любое реагирование, Проект института Брукингса намеревается предпринять исследование вопросов национального реагирования на ситуации внутреннего перемещения, с тем чтобы способствовать разработке более эффективной политики и программ на национальном уровне и одновременно содействовать ориентации наиболее соответствующего международного реагирования.

106. В порядке выполнения рекомендаций Международного коллоквиума по Руководящим принципам, на котором представители ряда региональных организаций сообщили о степени участия их организаций в урегулировании проблемы внутреннего перемещения и о возможностях дальнейших действий, планируется провести рассмотрение мероприятий региональных организаций, с тем чтобы выявить пути их возможного расширения, а также определить, каким образом другие региональные органы, которые в меньшей степени занимаются вопросом внутреннего перемещения, могли бы последовать их примеру. Общая цель исследования состоит в определении того, каким образом региональные организации могут играть наиболее эффективную роль в урегулировании ситуаций внутреннего перемещения, особенно ввиду того, что нельзя и не следует всегда рассчитывать, что международное сообщество будет вмешиваться в такие ситуации.

107. В число рекомендаций, принятых по итогам Венского коллоквиума, входит также рекомендация о том, что Представителю необходимо активизировать свои пропагандистские усилия, направленные на защиту международного и местного гуманитарного и правозащитного персонала, работающего с внутриперемещенными лицами. В этом отношении Представитель планирует обратить особое внимание на необходимость обеспечения защиты для руководителей перемещенных общин и лиц,

работающих в их интересах, которые в ходе такой деятельности лично подвергаются во многих странах большой опасности. Ранее Представитель призывал обеспечить в ряде стран гарантии безопасности для таких лиц и совместно с другими тематическими докладчиками направлял призывы к незамедлительным действиям в их защиту. Назначение по просьбе Комиссии Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках создает новый важный механизм защиты прав лиц, работающих с перемещенными лицами, и Представитель уже сотрудничал с ним в таких случаях.

108. Кроме того, Представитель намеревается уделить более пристальное внимание потребностям перемещенных лиц в обеспечении психического здоровья. На международных консультациях по вопросу о психическом здоровье беженцев и перемещенного населения в ситуациях конфликта и постконфликтного урегулирования, которые были организованы ВОЗ в октябре 2000 года, Представитель в выступлении, оглашенном от его имени, подчеркнул, что внимание к психическому здоровью перемещенного населения является вопросом не только потребностей, но и прав. Было отмечено намерение Представителя в рамках выполнения мандата глубже вникнуть в этот вопрос и уделить более пристальное внимание потребностям внутриперемещенных лиц в обеспечении психического здоровья, а также его надежда на возможность воспользоваться опытом ВОЗ и его партнеров в работе, связанной с психическим здоровьем, например, путем ознакомления с аналитическими материалами экспертов, рассмотревших положение в области психического здоровья внутриперемещенных лиц в конкретных странах. В частности, в докладе о миссии Представителя в Грузию, состоявшейся в этом году, уделяется внимание потребностям лиц, перемещенных внутри страны, в связи с обеспечением психического здоровья.

109. Еще одним направлением деятельности по выполнению мандата в предстоящие месяцы является разработка более всеобъемлющего режима защиты беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. В этой связи Проект института Брукинса планирует провести исследование по вопросам разногласий, существующих между сторонниками защиты прав беженцев и теми, кто стремится обеспечить более эффективную защиту внутриперемещенных лиц. Среди беженцев выражаются опасения в отношении того, что в результате обеспечения защиты внутриперемещенных лиц возникнут препятствия для лиц, стремящихся покинуть страну, и будет ущемлено их право на получение убежища, являющееся краеугольным принципом защиты беженцев. Эти разногласия вылились в дискуссии по вопросу о том, следует ли в ситуациях конфликта создавать защищенные или безопасные районы. Цель исследования состоит в изучении различающихся мнений относительно защиты беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, в ситуациях конфликта и в разработке политики реагирования, направленной на более полный учет

вопросов, вызывающих озабоченность обеих групп в связи с защитой, в рамках всеобъемлющего режима.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

110. Более пристальное внимание, которое уделялось в прошедшем году глобальному кризису в связи с внутренним перемещением, охарактеризованному Генеральным секретарем в качестве одного из величайших гуманитарных вызовов нашего времени, действительно вызывает удовлетворение, и такое внимание уже давно следовало уделить этому вопросу. Никогда прежде не отмечалось такого глубокого понимания проблемы внутреннего перемещения, равно как и осознания трудных задач, сопряженных с эффективным реагированием на это явление.

111. В системе Организации Объединенных Наций значительное внимание в прошлом году обращалось на структурные вопросы, на создание рамок и процессов для более эффективного международного реагирования. Сейчас чрезвычайно важно обеспечить, чтобы эти изменения в нормативных, институциональных и директивных рамках на практике воплотились в меры по совершенствованию на местах деятельности по защите, помощи и реинтеграции внутриперемещенных лиц.

112. В то же время Представитель продолжит расширение своего нынешнего диалога с правительствами, в частности, проводимого в ходе миссии в страны, а также в ходе контактов с дипломатическими представителями в Женеве на сессиях Комиссии и в Нью-Йорке на сессии Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, равно как и в столичных городах, таких, как Рим, где Представитель в 2000 году выступил на Исполнительном совете Мировой продовольственной программы. Кроме того, Представитель вступил в конструктивную дискуссию с должностными лицами соответствующих министерств иностранных дел по вопросу внутреннего перемещения и относительно Руководящих принципов.

113. Как отмечалось ранее, подход Представителя всегда состоял в уважении суверенитета государств и одновременно в подчеркивании ответственности правительств по обеспечению защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, которая вытекает из этого понятия. За девять лет, в течение которых он имел честь выполнять функции Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах, этот подход с пониманием встречался правительствами и стал весьма конструктивной основой для диалога с ними.

114. На своей последней сессии Комиссия предложила Представителю на основе постоянного диалога с правительствами и всеми заинтересованными межправительственными и неправительственными организациями продолжать проводимый им анализ причин внутреннего перемещения, потребностей перемещенных лиц, превентивных мер и путей обеспечения более эффективной защиты лиц, перемещенных внутри страны, оказания им большей помощи и решения их проблем. Комиссия также приветствовала тот факт, что Представитель использовал Руководящие принципы в своем диалоге с правительствами, и просила его продолжать усилия в этом направлении.

115. Поскольку на этой сессии Комиссии подходит срок продления мандата представителя, было сочтено целесообразным рассмотреть в настоящем докладе мероприятия, проведенные Представителем со времени учреждения мандата в 1992 году, особенно в деле разработки нормативных рамок, касающихся внутреннего перемещения, создания эффективных институциональных механизмов для защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи, налаживания с правительствами и другими субъектами диалогов в интересах перемещенных лиц во время миссии в страны, а также продолжения исследований соответствующих аспектов глобального кризиса, связанного с внутренним перемещением. Хотя в последнее время возникли некоторые вопросы относительно методики разработки Руководящих принципов и их применения в конкретных ситуациях, весьма впечатляют масштабы консенсуса, достигнутого в отношении ценности Руководящих принципов, - которые, как допускается, не являются документом, имеющим обязательную юридическую силу, для использования в качестве указаний по обеспечению защиты и помощи внутриперемещенным лицам во всем мире. Фактически можно утверждать, что в настоящее время, после разработки и распространения соответствующих принципов, создания институциональных механизмов и довольно хорошего развития диалога с правительствами и другими соответствующими субъектами, основная проблема состоит в обеспечении эффективности и всеобъемлющего подхода в области предоставления защиты и помощи остро нуждающимся в них перемещенным внутри страны людям в разных районах мира. Мандат Представителя и впредь будет играть свою катализирующую роль в пропаганде дела внутриперемещенных лиц согласно соответствующим резолюциям Комиссии и Генеральной Ассамблеи и в тесном сотрудничестве с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, правительствами и другими заинтересованными субъектами. Хотя можно с удовлетворением отметить значительность достигнутого до настоящего времени прогресса, масштабы предстоящей задачи по-прежнему остаются огромными и требуют значительных усилий.

Примечания

- ¹ См. постановление Суда по делам Т-227/97 и Т-186589/Т-201615/Т-2459.
- ² Содержится в документе КОМПЕС 3057/1999.
- ³ Andrew Mawson, Rebecca Dodd and John Hilary, War Brought us Here: Protecting Children Displaced within their own Countries by Conflict (London, Save the Children (United Kingdom, 2000), pp. 15-16.
- ⁴ Organization of American States Inter-American Commission on Human Rights, "Situation in Colombia", OEA/Ser.L/V/II.102, Doc.9 rev.1, 26 February 1999.
- ⁵ См. Supplementary Human Dimension Meeting: Migration and Internal Displacement, Vienna, 25 September 2000, Final Report.
- ⁶ Выступление Председателя ОБСЕ д-ра Бениты Ферреро-Вальднер на последней пленарной сессии восьмого совещания Совета министров 28 ноября 2000 года, документ ОБСЕ MC.DEL/149/00, 29 ноября 2000 года.
- ⁷ См. Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography concerning the conflict in Chechnya, document 8632, 25 January 2000.
- ⁸ См. Walter Kaelin, The Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, American Society of International Law and The Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000.
- ⁹ Statement by Julia V. Taft, Assistant Secretary of State for Population, Refugees and Migration, to the Humanitarian Segment of the Economic and Social Council, 15 July 1998, USUN Press Release No. 127 (98).
- ¹⁰ James Kunder, The Consolidated Appeals and Internally Displaced Persons: The Degree to Which UN Consolidated Inter-Agency Appeals for the Year 2000 Support Internally Displaced Populations, UNICEF and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, August 2000.
- ¹¹ Выступление генерального секретаря на Исполнительном комитете УВКБ 2 октября 2000 года.

¹² James Kunder, The U.S. Government and Internally Displaced Persons: Present, But Not Accounted For, Brookings Institution Project on Internal Displacement and U.S. Committee for Refugees, November 1999.

¹³ Simon Bagshaw, Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region, Occasional Paper, Brookings Institution Project on Internal Displacement, September 2000.
