



Distr.
GENERAL

A/54/409
29 September 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 116(с) повестки дня
ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ДОКЛАДЫ СПЕЦИАЛЬНЫХ
ДОКЛАДЧИКОВ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ ЛИЦА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, подготовленный Представителем Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах г-ном Фрэнсисом Денгом в соответствии с резолюцией 52/130 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1997 года и резолюцией 1999/47 Комиссии по правам человека от 27 апреля 1999 года.

ДОКЛАД ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ ЛИЦАХ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕМ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
II. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ	3 - 52	3
III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ	53 - 81	18
IV. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА СТРАНОВОМ УРОВНЕ	82 - 95	28
V. ПРОГРАММА ИССЛЕДОВАНИЙ	96 - 104	34
VI. ВЫВОД	105 - 108	37

I. ВВЕДЕНИЕ

1. После последнего рассмотрения Генеральной Ассамблеей вопроса о перемещенных внутри страны лицах продолжалось расширение глобального кризиса вынужденного переселения, который сопровождался рядом различных проявлений. Возникли новые кризисы внутреннего перемещения, такие, как в Индонезии и Косово. Отмечено значительное ухудшение давнишних проблем в Анголе, Колумбии и Судане. Другие кризисы, такие, как на Кавказе, в целом приобрели стагнационный характер и таким образом выпали из поля зрения международного сообщества часто без достижения долговременного решения для тех, кого они затрагивали. В целом от 20 до 25 млн. лиц в по крайней мере 40 странах мира являются перемещенными внутри страны лицами и нуждаются в международном внимании, помощи и в особенности защите.

2. В позитивном ключе, если можно говорить о позитивной стороне такой гуманитарной трагедии, отмечается тот факт, что с момента последнего рассмотрения этого вопроса Генеральной Ассамблеей произошли значительные изменения в области совершенствования ответных мер, принимаемых на национальном, региональном и международном уровнях для решения проблем, возникающих в связи с глобальным кризисом внутреннего перемещения. В настоящем докладе приводится обзор событий, произошедших со времени представления моего последнего доклада пятьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи (A/52/506) в трех основных областях мандатной деятельности: нормативные рамки, в частности разработка Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны; институциональные механизмы как на международном, так и на региональном уровне, а также уделение особого внимания положению в конкретных странах. В докладе также содержится раздел, в котором освещается программа исследований, проводимых в настоящее время в соответствии с мандатом в целях дальнейшего расширения ответных мер в контексте внутреннего перемещения.

II. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

3. Разработка надлежащих нормативных рамок для защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи являлась одной из основных задач мандата с момента его принятия. Действительно, необходимость изучения применимости существующих международных норм, касающихся прав человека, гуманитарного права и беженского права, по аналогии с потребностями перемещенных внутри страны лиц в области защиты и помощи, стала одной из основных причин, побудивших Комиссию по правам человека просить Генерального секретаря назначить Представителя по перемещенным внутри страны лицам (резолюция 1992/73).

4. В частности, Комиссия просила определить существующие нормы в отношении защиты перемещенных внутри страны лиц, возможные дополнительные меры в целях укрепления деятельности по их осуществлению и альтернативные пути удовлетворения потребностей в области защиты, не охватываемых должным образом существующими документами. В следующем году в резолюции 1993/95 Комиссия отметила, что в число определенных представителем задач, требующих дальнейшего внимания и изучения, входят компиляция существующих правил и норм и вопрос об общих руководящих принципах, регулирующих обращение с лицами, перемещенными внутри страны, в частности их защиту и оказание им помощи. Соглашаясь с этим выводом, Генеральная Ассамблея в резолюции 48/135 призвала представителя продолжить изучение потребностей в обеспечении международной защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, в том числе путем компиляции и анализа существующих норм и правил. Эта деятельность, которая осуществлялась в сотрудничестве с группой международных правовых экспертов, завершилась подготовкой компиляции и анализа правовых норм, касающихся лиц, перемещенных внутри страны, в двух частях.

5. В первой части компиляции и анализа (E/CN.4/1996/52/Add.2) рассматриваются соответствующие положения международного права, которые действуют, когда происходит событие перемещения населения. В этом исследовании был сделан вывод о том, что хотя существующим правом охватываются многие аспекты, касающиеся положения перемещенных внутри страны лиц, существуют значительные пробелы и неясности, в результате чего право не обеспечивает достаточной защиты. Помимо акцента на потребности в более эффективной имплементации соответствующих норм в исследовании содержатся рекомендации по устранению выявленных пробелов и неясностей в целях обеспечения более всеобъемлющих нормативных рамок для защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи.

6. Во второй части компиляции и анализа (E/CN.4/1998/53/Add.1), работа над которой была завершена в ходе последнего отчетного периода, используется та же методология рассмотрения международно-правовых норм по правам человека, международного гуманитарного права и беженского права по аналогии с изучением правовых аспектов, касающихся защиты от произвольного перемещения. Исследование показало, что многие положения международного права указывают на общее правило, согласно которому принудительное перемещение может осуществляться лишь в исключительных случаях, на недискриминационной и произвольной основе, но защита в значительной мере носит лишь имплицитный характер. В соответствии с этим в исследовании содержится вывод о возможности значительного укрепления правового основания для обеспечения защиты в период до перемещения, сформулировав для этого право на защиту от произвольного перемещения.

7. В совокупности эти обе части компиляции и анализа правовых норм обеспечивают основу, на базе которой можно вернуться к рассмотрению вопроса об общих руководящих принципах, касающихся обращения с перемещенными внутри страны лицами. В резолюциях 1996/52 и 1997/39 Комиссия призвала Представителя на основе компиляции и анализа разработать всеобъемлющие нормативные рамки по защите перемещенных внутри страны лиц и оказанию им помощи, а во второй резолюции приняла к сведению подготовку Представителем соответствующих руководящих принципов. Генеральная Ассамблея на своей прошлой сессии приветствовала тот факт, что Комиссия призвала Представителя продолжать работу в этой области и также приняла к сведению подготавливаемые им руководящие принципы.

8. Как указывалось в предыдущем докладе Ассамблее, сотрудничество с группой экспертов по вопросам международного права в целях разработки свода руководящих принципов в отношении перемещенных внутри страны лиц началась в июне 1996 года. В ходе этого процесса проводились консультации с представителями учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и неправительственных организаций, занимающихся вопросами перемещенных внутри страны лиц. На заключительном заседании, которое было организовано правительством Австрии в Вене в январе 1998 года, процесс консультаций был расширен за счет подключения правовых экспертов из различных географических регионов, а также представителей самых различных соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и неправительственных организаций.

9. По итогам обмена опытом в ходе этого заседания был дополнительно доработан свод руководящих принципов перед его представлением Комиссии по правам человека на ее пятьдесят четвертой сессии в качестве Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2). Перед тем как перейти к изложению реакции Комиссии и других органов на Руководящие принципы, ниже кратко освещается их содержание.

10. Как указывается, сфера охвата и цель Руководящих принципов заключаются в рассмотрении особых потребностей перемещенных внутри страны лиц во всем мире путем определения

применимых к их положению прав и гарантий и обеспечения таким образом руководства для всех соответствующих сторон: Представителя при выполнении его мандата; государств, столкнувшихся с явлением перемещения лиц внутри страны; всех других органов власти, групп лиц и отдельных лиц в их отношениях с перемещенными внутри страны лицами; и межправительственных и неправительственных организаций.

11. В Руководящих принципах сводятся воедино многочисленные соответствующие нормы, которые в настоящее время слишком разрозненны и фрагментарны, чтобы обеспечивать эффективную защиту перемещенных внутри страны лиц и помощь таким лицам. Комиссия в резолюциях 1996/52, 1997/39 и 1998/50 признала, что защиту перемещенных внутри страны лиц можно укрепить путем определения, подтверждения и сведения воедино конкретных прав в отношении их защиты. Руководящие принципы, отражая международные нормы по правам человека и международное гуманитарное право и соответствуя им, предусматривают права и гарантии, касающиеся защиты перемещенных внутри страны лиц на всех этапах перемещения: защита от произвольного перемещения; защита и оказание помощи в ходе перемещения, а также во время возвращения, переселения и реинтеграции.

12. Во введении к Принципам содержится доработанный вариант предшествующих рабочих определений лиц, перемещенных внутри страны: таковыми являются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть своих дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ. Это определение носит описательный характер и не является показателем правового статуса. Оно включает два основных элемента этого явления: принудительность перемещения и нахождение в пределах национальных границ. В определении перечислены основные причины перемещения, однако наличие уточнения "в частности" указывает на то, что не исключаются и другие причины. Основное внимание в определении уделяется лицам, которые в случае пересечения границы считались бы беженцами как по Конвенции Организации африканского единства (ОАЕ), регулирующей специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, так и по Картахенской декларации по вопросу о беженцах, и, можно предположить, во многих случаях - по более узкому определению в Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Это определение также включает лиц, которые не попадали бы под квалификацию статуса беженцев, например тех, которые покинули места своего постоянного проживания в результате стихийных или антропогенных бедствий. Аргументация в пользу включения ссылки на эти бедствия в определение лиц, перемещенных внутри страны, основывается на тех случаях, когда правительства при реагировании на такие бедствия проявляют дискриминацию в отношении определенных групп или игнорируют их, руководствуясь политическими, этническими, расовыми или религиозными соображениями, либо нарушают права человека затрагиваемого населения каким-либо иным образом, создавая тем самым особые потребности в защите. Следует отметить, что упомянутое выше определение не включает лиц, которые мигрируют в силу экономических причин. Не подлежит сомнению тот факт, что лица, вынужденные покинуть свои дома из-за экономической несправедливости и маргинализации, равнозначных систематическому нарушению их экономических прав, попадали бы под это определение, однако в большинстве случаев экономической миграции элемент вынужденного перемещения не является столь очевидным.

13. Особое внимание в Руководящих принципах уделяется потребностям перемещенных внутри страны женщин и детей, которые, как правило, составляют подавляющее большинство любых групп перемещенного внутри страны населения. В Принципах указывается, что дети, особенно несопровождаемые несовершеннолетние, беременные женщины, матери с малолетними детьми и женщины, возглавляющие домашние хозяйства, имеют право на необходимую в их положении

защиту и помощь, а также на обращение, при котором учитываются их особые потребности. На этом принципе основывается ряд конкретных положений.

14. В своей резолюции 52/107 о правах ребенка Генеральная Ассамблея призвала Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, при разработке Руководящих принципов учесть положение детей, перемещенных внутри страны. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и специалисты по правам ребенка оказали Представителю Генерального секретаря помощь в этой работе. Соответствующие положения Принципов запрещают продажу в замужество, сексуальную эксплуатацию и принудительный труд детей, а также призыв перемещенных детей в армию и их участие в военных действиях. Они также предусматривают ускоренное воссоединение семей, особенно если речь идет о детях, право на образование перемещенных детей с равноправным участием девочек в образовательных программ и обеспечение перемещенным подросткам доступа к профессиональной подготовке.

15. Положения Принципов также запрещают изнасилование, акты насилия по признаку пола, принудительную проституцию и любые формы непристойных посягательств. В них подчеркивается необходимость привлечения женщин к планированию и осуществлению санкционированного государством переселения, а также необходимость особых усилий для обеспечения всестороннего участия женщин в планировании и распределении важнейших ресурсов. Особое внимание должно уделяться медицинским потребностям перемещенных женщин, включая доступ к таким учреждениям и службам системы охраны здоровья женщин, как центры охраны репродуктивного здоровья, а также оказанию надлежащих консультативных услуг жертвам сексуальных и других видов насилия. Женщины и мужчины должны иметь равные права на получение документов, удостоверяющих личность, и право на то, чтобы такие документы выписывались на их имя. Перемещенным внутри страны женщинам, как только это позволят условия, должны предоставляться возможности для получения образования и профессиональной подготовки.

16. Вскоре после того, как Руководящие принципы были представлены на рассмотрение Комиссии по правам человека, они получили широкое международное признание. Так, на своем заседании 26 марта 1998 года Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) принял решение, в котором он приветствовал разработку этих Принципов и призвал своих членов распространить их среди своих соответствующих советов управляющих и персонала, особенно на местах, и применять их в своей деятельности в интересах лиц, перемещенных внутри страны.

17. В своей принятой без голосования резолюции 1998/50, соавторами которой стали 55 государств, Комиссия по правам человека с интересом приняла к сведению решение Межучрежденческого постоянного комитета, приняла к сведению Руководящие принципы и выраженное Представителем Генерального секретаря намерение использовать их в своем диалоге с правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и просила его представить ей доклад о его усилиях и о доведенных до его сведения мнениях.

18. Руководящие принципы были также доведены до сведения Экономического и Социального Совета и, в частности, участников его первого этапа рассмотрения гуманитарных вопросов. Государства-члены были приглашены для участия в дискуссии "за круглым столом" по теме "Лица, перемещенные внутри страны: проблемы, стоящие перед международным сообществом", которая была организована совместно Координатором чрезвычайной помощи и Представителем Генерального секретаря. В ходе этой дискуссии ряд государств высказались в поддержку упомянутых принципов. В своем докладе Совету об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь особо отметил эти Принципы в ряду "наиболее значительных примеров" достижений прошедшего года (A/53/139-E/1998/67, пункт 10). В своих согласованных выводах 1998/2 о последующей

деятельности в связи с Венской декларацией и Программой действий и их осуществлением Экономический и Социальный Совет в разделе V о лицах, нуждающихся в особой защите, выразил свою признательность за усилия по пропаганде всеобъемлющей стратегии, направленной на профилактику, а также на улучшение защиты, оказание помощи и обеспечение развития лиц, перемещенных внутри страны, и в связи с этим отметил прогресс, достигнутый к настоящему времени в разработке нормативно-правовой базы. В связи с этим стоит отметить, что Генеральная Ассамблея постоянно напоминает о том, что в Венской декларации и Программе действий особое внимание уделяется необходимости разработки глобальных стратегий, направленных на решение проблемы лиц, перемещенных внутри страны. Совет также упомянул Руководящие принципы в своих согласованных выводах 1998/1 по вопросу о специальной экономической, гуманитарной и чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий и отметил решение Межучрежденческого постоянного комитета, касающееся этих Принципов.

19. Еще одним форумом, на котором Генеральный секретарь и государства-члены высказали свои мнения относительно Руководящих принципов, является Совет Безопасности. В своем докладе Совету о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов Генеральный секретарь обратил внимание Совета на разработку свода руководящих принципов, касающихся защиты лиц, перемещенных внутри страны (S/1998/883, пункт 10). При обсуждении этого пункта повестки дня делегация Кении указала на важность того, чтобы как на государственном, так и на негосударственном уровне выполнялись положения существующих международно-правовых документов, выработанных с целью оказанию помощи и защиты гражданского населения, в которых излагаются настоятельно необходимые меры по обеспечению доступа беженцев, перемещенных лиц и других жертв конфликта к международной защите и помощи, и в связи с этим делегация приветствовала принятие свода Руководящих принципов, касающихся защиты лиц, перемещенных внутри страны (см. S/PV.3932).

20. В ходе рассмотрения в Совете вопроса о защите гражданского населения в вооруженных конфликтах в начале нынешнего года ряд ораторов подчеркнули важность наличия нормативно-правовой основы для защиты лиц, перемещенных внутри страны (см. S/PV.3977). Канада особо отметила появление новых стандартов, которые учитывают изменяющийся характер конфликтов, например в том, что касается лиц, перемещенных внутри страны. Соединенное Королевство дало высокую оценку проделанной работе по кодификации принципов, касающихся перемещенных внутри страны лиц, однако подчеркнуло потребность в механизме обеспечения соблюдения этих принципов. Гамбия выразила надежду на то, что в связи с пятидесятой годовщиной принятия Женевских конвенций международное сообщество примет соответствующие правовые рамки обеспечения защиты лиц, перемещенных внутри страны. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о воздействии вооруженных конфликтов на детей указал на серьезность положения, в котором находятся лица, перемещенные внутри страны, и подчеркнул необходимость принятия безотлагательных мер.

21. Что касается других международных организаций, то Представитель Генерального секретаря ознакомил с Руководящими принципами участников различных региональных межправительственных форумов. Следует отметить, что при разработке этих принципов с Организацией африканского единства (ОАЕ), Межамериканской комиссией по правам человека Организации американских государств (ОАГ) и с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) проводились необходимые консультации, в частности в рамках их участия в консультациях экспертов, проходивших в январе 1998 года в Вене. Окончательный текст Руководящих принципов был доведен Представителем Генерального секретаря до сведения различных региональных, субрегиональных и международных организаций.

22. Семинар ОАЕ по вопросам активизации участия репатриантов, беженцев и перемещенных внутри страны женщин и детей в восстановлении, реконструкции и миростроительстве, проходивший 12-15 октября 1998 года в Аддис-Абебе, стал первым региональным совещанием, на котором были рассмотрены Руководящие принципы. В работе этого семинара принимали участие сотрудники аппарата Представителя Генерального секретаря, и от его имени было оглашено заявление. В плане действий, который был принят на этом семинаре на консенсусной основе, содержался обращенный к Генеральному секретарю ОАЕ призыв побуждать государства-члены к оказанию содействия соблюдению Руководящих принципов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны.

23. После проведения этого семинара ОАЕ совместно с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Брукингским институтом организовала рабочее совещание по вопросу о внутреннем перемещении населения в странах Африки, которое проходило 19-20 октября 1998 года в Аддис-Абебе. В работе этого совещания принимали участие представители пяти государств - членов ОАЕ, являющихся членами Бюро Комиссии по беженцам (Алжир, Замбия, Камерун, Нигер и Судан). Доклад о работе этого совещания был представлен Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций на ее пятьдесят пятой сессии (E/CN.4/1999/79/Add.2). Вместе с различными документами, представленными на совещании, этот доклад с предисловием Представителя Генерального секретаря был опубликован в специальном выпуске издаваемого УВКБ ежеквартального информационного бюллетеня "Refugee-Survey Quarterly". Участники совещания обсудили вопросы, касающиеся содействия распространению и применению Руководящих принципов в странах Африки. Представитель ОАЕ в своем вступительном слове вновь подчеркнул важное значение этих Руководящих принципов и отметил, что Организация готова присоединиться к усилиям, направленным на широкое распространение этих Принципов, с тем чтобы повысить информированность международного сообщества о потребностях и правах лиц, перемещенных внутри страны, и о правовых стандартах, применимых к этим потребностям. Он также отметил, что одни лишь эти принципы не смогут предотвратить вынужденное перемещение населения или нарушение прав лиц, перемещенных внутри страны, однако этими принципами могут руководствоваться правительства и организации при решении проблем на местах. В выводах и рекомендациях совещания Руководящие принципы приветствовались и были одобрены в качестве надежной основы для решения проблемы внутреннего перемещения населения в странах Африки. Участники особо приветствовали тот факт, что первостепенное внимание в этих Принципах уделяется вопросам защиты перемещенных лиц, а также применению комплексного подхода, охватывающего вопросы предотвращения, защиты, помощи и урегулирования. Кроме того, на рабочем совещании было подчеркнуто важное значение той связи, которая проводится в Руководящих принципах между поиском решений нынешних проблем, связанных с перемещением населения внутри стран, и предотвращением будущих перемещений.

24. Ряд рекомендаций, принятых на семинаре в Аддис-Абебе, который проводился в рамках совещания ОАЕ на уровне министров по вопросам, касающимся беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в странах Африки, состоявшегося 13-15 декабря 1998 года в Хартуме, касался распространения Руководящих принципов в странах Африки и оказания содействия их применению. Совещание экспертов ОАЕ, проведенное накануне упомянутого выше совещания на уровне министров, на котором было оглашено заявление Представителя Генерального секретаря, включало заседание, посвященное проблеме перемещения внутри страны в Африке. Участники совещания на уровне министров рекомендовали представить Руководящие принципы Комиссии по беженцам Организации африканского единства на ее следующей сессии, а Комиссия, в свою очередь, должна представить свои выводы Совету министров ОАЕ.

25. В соответствии с этой просьбой Представителю Генерального секретаря было предложено представить Руководящие принципы Комиссии по беженцам ОАЕ на ее тридцатой сессии, состоявшейся в июне 1999 года. Обсуждение Руководящих принципов носило доброжелательный и конструктивный характер, и практически все выступавшие предваряли свои замечания выражением признательности Представителю Генерального секретаря за представление Руководящих принципов. В ходе обсуждения прозвучал призыв повысить информированность стран Африки об этих принципах, в связи с чем было внесено предложение провести силами ОАЕ и других соответствующих организаций информационно-пропагандистскую кампанию. В рамках этой кампании предлагалось провести семинары, практикумы и дискуссии "за круглым столом", посвященные Руководящим принципам. После обсуждения этого вопроса Комиссия по беженцам ОАЕ постановила с интересом и признательностью принять эти Руководящие принципы к сведению.

26. Это решение Комиссии по беженцам было препровождено Совету министров ОАЕ на его семидесятой очередной сессии, проходившей в июле в Алжире. Генеральный секретарь ОАЕ в своем докладе о положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в странах Африки, представленном Комиссии ОАЕ по беженцам на ее тридцатой очередной сессии, особо отметил решение Комиссии с интересом и признательностью принять Руководящие принципы к сведению. В докладе также содержался краткий обзор работы упомянутого выше семинара по вопросам внутреннего перемещения населения, состоявшегося в октябре 1998 года в Аддис-Абебе. В обзоре отмечалось, что особое внимание на этом семинаре уделялось необходимости содействия распространению и применению Руководящих принципов в странах Африки и изучению роли африканских региональных и субрегиональных организаций в решении проблем внутреннего перемещения населения.

27. Помимо ОАЕ, Руководящие принципы были также доведены до сведения субрегиональных африканских организаций, в частности Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС), Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) и Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР).

28. Что касается стран Северной и Южной Америки, то Представитель Генерального секретаря ознакомил с Руководящими принципами Межамериканскую комиссию по правам человека Организации американских государств и ее докладчика по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Оба эти механизма уже начали применять эти Принципы в своей работе. Межамериканская комиссия приветствовала Руководящие принципы и выразила им свою полную поддержку, отметив, что будучи наиболее полным сводом норм, применимых к лицам, перемещенным внутри страны, эти Принципы представляют для Комиссии авторитетное руководство в отношении того, как следует толковать соответствующие нормы права и применять их на всех этапах перемещения.

29. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, со своей стороны, распространила Принципы среди государств-членов, а также на семинаре по человеческому измерению, на котором рассматривалась роль полевых миссий ОБСЕ в деятельности, касающейся прав человека. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека заявило о своей заинтересованности в проведении совместно с Представителем Генерального секретаря семинаров, посвященных этим принципам, в странах, в которых наблюдается внутреннее перемещение населения.

30. Представитель Генерального секретаря также обратился в Содружество - организацию, в которую входят 53 государства из всех регионов мира, - и призвал его членов, а также организацию в целом содействовать применению Руководящих принципов. Однако еще до завершения работы над Руководящими принципами главы государств и правительств стран - членов

Содружества на своем совещании, состоявшемся в октябре 1997 года, одобрили доклад своей Межправительственной группы по беженцам и перемещенным лицам, в котором отмечалась разработка Руководящих принципов, выражалась поддержка усилиям, направленным на разработку нормативно-правовой основы для решения проблем, связанных с лицами, перемещенными внутри страны, а Содружеству рекомендовалось оказывать содействие и поддержку международным усилиям по разработке нормативной базы для устранения пробелов в области защиты лиц, перемещенных внутри страны, и предпринимать усилия по осуществлению соответствующих международных документов по правам человека и гуманитарным вопросам, в том числе посредством применения в рамках национального законодательства существующих международных норм там, где это уместно и практически осуществимо.

31. Представитель Генерального секретаря также обратился к правительствам с просьбой высказать свои мнения относительно Руководящих принципов на двусторонней основе, в частности посредством диалога, который был начат с правительствами во время посещения их стран. Поездка Представителя Генерального секретаря в Азербайджан, доклад о которой был представлен Комиссии на ее пятьдесят пятой сессии (E/CN.4/1999/79/Add.1), стала первой такой миссией, которая была предпринята Представителем после завершения работы над Руководящими принципами. В ходе своей миссии Представитель использовал Руководящие принципы в качестве основы для диалога с государственными должностными лицами различных уровней, а также с представителями дипломатических кругов. Для обеспечения диалога с азербайджанскими должностными лицами Руководящие принципы были при содействии УВКБ переведены на азербайджанский язык с использованием как латинского шрифта, так и кириллицы. Министр юстиции страны заявил о том, что защита перемещенных внутри страны лиц требует закрепления их права в законодательстве как на национальном, так и на международном уровнях, и в этой связи приветствовал Руководящие принципы в качестве ценного эталона для использования в рамках национальной правовой системы. Заместитель министра здравоохранения выразил особое удовлетворение по поводу внимания, которое уделяется в Руководящих принципах экономическим и социальным правам.

32. Руководящие принципы также послужили основой для диалога Представителя с правительством Колумбии во время его очередной миссии в эту страну в мае 1999 года. Ряд ответственных должностных лиц ознакомили Представителя с анализом положения дел с перемещением населения внутри страны, который был произведен на основе Руководящих принципов. Такой анализ также проводился местными неправительственными организациями, международными неправительственными организациями и другими учреждениями. В рамках семинара, посвященного применению Руководящих принципов в Колумбии, который был организован в связи с визитом Представителя Генерального секретаря и в котором принимали участие представители правительства, был проведен углубленный анализ различных этапов процесса внутреннего перемещения населения. Этот семинар был организован на совместной основе Комитетом Соединенных Штатов Америки по беженцам, объединением колумбийских НПО под названием "Группа поддержки организациям перемещенных лиц" и Брукингским институтом в рамках его проекта по вопросу о внутреннем перемещении населения. В семинаре принимали участие ответственные сотрудники государственных учреждений, местные и международные НПО и учреждения и представители общин, перемещенных внутри страны, которые проанализировали сложившееся в Колумбии положение дел в этой области на основе Руководящих принципов и обсудили стратегии их более эффективного применения. В своем заключительном заявлении участники семинара подтвердили важное значение применения Руководящих принципов в Колумбии, отметив, что в них определены минимальные стандарты, которые необходимо соблюдать и гарантировать, и подчеркнули необходимость применения Руководящих принципов на практике. На семинаре представители правительства заявили о готовности к проведению совещаний совместно с НПО для разработки стратегий практической реализации.

33. Главная цель семинара, организованного по просьбе правительства Уганды в марте 1999 года при содействии Норвежского совета по беженцам и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, заключалась в пропаганде и распространении Руководящих принципов. Участники семинара, в число которых входили сотрудники аппарата Представителя Генерального секретаря, представители политического и военного руководства Уганды, местные неправительственные организации, эксперты по правам человека, представители общин, перемещенных внутри страны, и международных учреждений, занимающихся оказанием гуманитарной помощи и вопросами развития, согласились с тем, что Руководящие принципы должны быть широко распространены среди всех соответствующих учреждений и организаций и в первую очередь среди властей и самих лиц, перемещенных внутри страны. Для оказания содействия распространению Руководящих принципов участники семинара рекомендовали обеспечить их перевод, а также перевод международных стандартов в области прав человека на местные языки и подготовить программы радиопередач, направленные на обеспечение информированности об этих Принципах. Участники семинара также рекомендовали проводить на местном уровне учебные семинары-практикумы по изучению Руководящих принципов и прав человека для военнослужащих, представителей перемещенных внутри страны общин, религиозных деятелей, неправительственных организаций и населения в целом. Международному сообществу было предложено оказывать содействие этой учебной и информационно-пропагандистской деятельности посредством мобилизации ресурсов и оказания технической помощи.

34. Ввиду того, что многие группы населения, перемещенного внутри страны, находятся в районах, которые не контролируются правительством, с Руководящими принципами необходимо ознакомить и те силы, формирования и группировки, которые не являются государственными. Например, представитель Генерального секретаря представил Руководящие принципы командованию Суданской народно-освободительной армии/Суданского народно-освободительного движения (СНОА/СНОД), которое положительно отнеслось к этой инициативе. Ряд неправительственных организаций сообщили Представителю Генерального секретаря о своем намерении довести Руководящие принципы до сведения других негосударственных формирований.

35. Что касается международных организаций, то здесь следует напомнить о том, что с некоторыми из них, а именно: с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), УВКБ, Международным комитетом Красного Креста (МККК), Управлением по координации гуманитарных вопросов, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировой продовольственной программой (МПП) и Международной организацией по миграции (МОМ), в процессе разработки Принципов проводились соответствующие консультации. После того как эти Принципы были окончательно доработаны, они были представлены Межучрежденческому постоянному комитету, который, как отмечалось выше, принял по ним свое решение. Решение Межучрежденческого постоянного комитета было подкреплено заявлениями, которые были сделаны в Комиссии по правам человека представителями УВКБ, ЮНИСЕФ, МПП, МККК и МОМ и в которых подчеркивалось важное значение Руководящих принципов для их работы. УВКБ отметило, что эти принципы имеют важное значение для его работы, что было затем отражено в резолюции 53/125 Генеральной Ассамблеи. По мнению ЮНИСЕФ, эти принципы являются своего рода эталоном, который будет использоваться в качестве международного стандарта в области защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи. МПП приветствовала Принципы как тщательно сформулированный свод соответствующих положений, существующих норм в области прав человека и международного гуманитарного права, изложенных четким и ясным языком, который повысит информированность международной общественности о конкретных проблемах, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, а также о правовых нормах, которые применяются для удовлетворения их потребностей. МККК подчеркнул, что Руководящие принципы не изменяют и не подменяют существующее право, а лишь обеспечивают

полезное руководство в отношении того, как следует истолковывать это право в контексте внутреннего перемещения населения, и как таковые должны быть весьма полезны для тех, кто сталкивается с проблемами внутреннего перемещения. МОМ приветствовала завершение работы над Руководящими принципами и заявила о своем намерении принять меры к тому, чтобы эти принципы учитывались в ее программах, что позволит более эффективно решать проблемы, связанные с перемещением населения, и удовлетворять потребности таких лиц.

36. В соответствии со своим решением относительно Руководящих принципов, Межучрежденческий постоянный комитет в целом принял ряд мер. В качестве первого шага Управление по координации гуманитарных вопросов опубликовало Руководящие принципы на английском языке в виде буклета, с тем чтобы облегчить их широкое распространение. В ближайшее время такой буклет будет издан на французском, испанском и португальском языках. Координатор чрезвычайной помощи, возглавляющий Межучрежденческий постоянный комитет, обратился к координаторам-резидентам Организации Объединенных Наций в их качестве местных координаторов по вопросам оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, во всех странах, где имеются такие группы населения, с просьбой распространить эти Принципы среди полевого персонала Организации Объединенных Наций, а также среди партнерских правительственных и неправительственных организаций. Международные организации распространили эти Принципы среди своих сотрудников, а УВКБ и МПП представили их своим исполнительным органам. На различных международных форумах главы ряда этих учреждений высказались в поддержку этих Принципов.

37. По сообщениям, поступившим от полевого персонала Управления по координации гуманитарных вопросов, Руководящие принципы оказались полезным подспорьем в работе с лицами, перемещенными внутри страны. Группа по координации гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в Судане отмечает, что Руководящие принципы стали основой для осуществления ее программы ИДП, благодаря их распространению и проведению мероприятий по ознакомлению с ними собственного персонала и гражданских и военных властей. Эти Принципы также использовались в информационно-пропагандистской деятельности, осуществляемой совместно с правительством. В Анголе Группа по координации гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций занимается распространением Руководящих принципов и использует их в учебных мероприятиях для гражданских и военных властей.

38. Управление Верховного комиссара по правам человека, имеющее постоянное приглашение на участие в работе МПК, также предпринимало усилия по осуществлению решения, касающегося Руководящих принципов. В целях содействия распространению Принципов они были помещены на видном месте на веб-сайте Управления. Управление ознакомило с Принципами всех своих сотрудников и поощряет их применение, особенно сотрудниками на местах, соответствующими страновыми и тематическими специальными докладчиками, договорными органами, а также в рамках проектов технического сотрудничества. Представитель официально представил Руководящие принципы на ежегодном совещании специальных докладчиков в мае 1999 года и на совещании глав местных отделений Управления в сентябре. Планируется также представить принципы на совещаниях договорных органов по правам человека. Верховный комиссар, специальные докладчики и сотрудники УВКПЧ на местах начали применять Руководящие принципы в соответствующих сферах своей деятельности. В рамках программы технической помощи Управления разрабатываются проекты, направленные на активизацию таких усилий, особенно на местах.

39. Что касается мнения неправительственных организаций, то следует отметить, что три неправительственные организации, каждая из которых объединяет в себе ряд других более мелких организаций, - "Взаимодействие", Международный совет добровольных учреждений (МСДУ) и Руководящий комитет по гуманитарным мерам (РКГМ) - участвовали в работе МПК и, естественно, тоже

привержены осуществлению его решения. Кроме того, в процессе подготовки Принципов проводились консультации с различными неправительственными организациями, которые участвовали также в консультациях экспертов, в ходе которых был согласован окончательный вариант Принципов. После принятия Руководящих принципов члены "Взаимодействия", МСДУ, РКГМ и другие члены сообщества неправительственных организаций участвовали в ряде форумов, где они выступили в поддержку Принципов. НПО "Взаимодействие" созвала в августе 1998 года совещание своих членов, с тем чтобы они могли обсудить Руководящие принципы с Представителем. Ведущие африканские неправительственные организации приняли участие в семинаре-практикуме, состоявшемся в октябре в Аддис-Абебе, и заявили о своей поддержке Принципов и о своем намерении применять их. В Колумбии местные неправительственные организации, которые к моменту проведения семинара-практикума, состоявшегося весной этого года, уже были знакомы с Принципами, подчеркнули необходимость более широкого их распространения и, особенно, применения.

40. Неправительственные организации играли активную роль в пропаганде и распространении Принципов. В рамках проекта "Глобальный обзор по проблеме лиц, перемещенных внутри страны" Норвежского совета по делам беженцев Руководящие принципы были включены в качестве добавления в недавнюю публикацию "Internally Displaced People: A Global Survey" ("Лица, перемещенные внутри страны: глобальный обзор"); после официальной презентации этого обзора, состоявшейся в Лондоне в июле 1998 года, был проведен однодневный семинар-практикум (в котором принимали участие и представители аппарата Представителя) с целью содействия применению Руководящих принципов неправительственными организациями. В издании "Forced Migration Review", выпускаемом Программой по изучению проблем беженцев в сотрудничестве с проектом "Глобальный обзор по проблеме лиц, перемещенных внутри страны", было недавно опубликовано несколько статей о Руководящих принципах¹; сейчас это издание планирует распространить Руководящие принципы на арабском и испанском языках среди неправительственных организаций и других заинтересованных лиц в различных районах мира. Ряд информационных бюллетеней НПО, в том числе "Uprooted People", издаваемый Глобальной экуменической сетью Всемирного совета церквей по вынужденным переселенцам "The Mustard Seed", издаваемый Иезуитской службой помощи беженцам (США), и "On the Record", издаваемый Группой по защите интересов вынужденных переселенцев, посвятили Руководящим принципам и вопросу о перемещении лиц внутри страны специальные выпуски и дополнения². Принципы и посвященные им статьи были также опубликованы в изданиях "International Review of the Red Cross"³ и "ICJ Review"⁴ и в издании "Human Rights Tribune", выпускаемом организацией "Хьюмэн райтс Интернет"⁵. Важное место Принципам было отведено в Информационном бюллетене НПО "Взаимодействие"⁶, а в информационном бюллетене "RRN (Relief and Rehabilitation Network) Newsletter" была опубликована статья, посвященная этому вопросу⁷. Принципы, предисловие к ним, написанное д-ром Вальтером Келином, одним из членов группы юристов, подготовившей проект, и обзор хода обсуждения, состоявшегося после представления Принципов Комиссии по правам человека, были опубликованы в номере журнала "International Journal of Refugee Law"⁸, специально посвященном проблеме лиц, перемещенных внутри страны.

41. Помимо опубликования Принципов, неправительственные организации и частные лица стали использовать их также в качестве основы для оценки мер, принимаемых в связи с ситуациями внутреннего перемещения в конкретных странах⁹. Организация "Международная амнистия" начала систематически применять Руководящие принципы в качестве основы для наблюдения за положением дел и вынесения рекомендаций по ситуациям внутреннего перемещения в различных районах мира¹⁰. Национальные НПО также играли активную роль в пропаганде и применении Руководящих принципов в своих странах. В Филиппинах, например, Экуменическая комиссия по перемещенным семьям и общинам не только опубликовала Принципы в виде брошюры, чтобы

содействовать их распространению, но и созвала в декабре 1998 года дискуссионный форум с участием представителей НПО, соответствующих государственных ведомств и международных учреждений для обсуждения вопросов, связанных с осуществлением Принципов¹¹.

42. О большом интересе к Принципам свидетельствует также то, что Представитель и Управление Верховного комиссара по правам человека продолжают регулярно получать просьбы о предоставлении копий Руководящих принципов. Представитель и Управление Верховного комиссара по правам человека направили множество экземпляров Принципов на разных языках соответствующим форумам, в том числе пленарному заседанию Исполнительного комитета УВКБ, шестой конференции Международной исследовательской и консультативной группы экспертов (МИКГЭ) Международной ассоциации по изучению вынужденной миграции (МАИВМ), состоявшейся в городе Газа в декабре 1998 года, и ряду региональных международных конференций по проблеме перемещения, включая мероприятия, проводившиеся в рамках последующей деятельности в связи с Конференцией СНГ по вопросу о вынужденной миграции¹², и Международной конференции по конфликтам и вынужденному переселению на Кавказе, созванной Датским советом по делам беженцев в Копенгагене в сентябре 1998 года. На последней конференции, в заключительном заявлении председателя, отмечалось, что распространение и применение Руководящих принципов на Кавказе будет способствовать принятию комплексных мер для улучшения бедственного положения вынужденных переселенцев.

43. В связи с планами глобального распространения Руководящих принципов остро встает вопрос их перевода. В связи с представлением Принципов Комиссии, они были переведены на все шесть официальных языков Организации Объединенных Наций. Наряду с переводом Принципов на официальные языки, начался перевод Принципов на местные языки стран, затронутых проблемой внутреннего перемещения. Как отмечалось выше, УВКБ способствовало переводу Руководящих принципов на азербайджанский язык в связи с поездкой Представителя в Азербайджан. Кроме того, по рекомендации аппарата Представителя Грузинская ассоциация молодых юристов завершила, при поддержке УВКБ, перевод Принципов на грузинский язык. В Анголе ГКГПА и ее государственный партнер - министерство социальных связей - совместно обеспечили перевод Руководящих принципов на португальский язык. Организация "Международная амнистия" перевела Принципы на греческий язык.

44. Международный интерес к Руководящим принципам пробудил также интерес к переводу и распространению юридических исследований, лежащих в их основе. Хотя вторая часть подборки и анализа правовых норм была переведена на все официальные языки Организации Объединенных Наций, первая часть подборки, ввиду ее значительного объема, по-прежнему имеется только на английском языке. В резолюции 1996/52 Комиссия просила Генерального секретаря опубликовать первую часть подборки в качестве издания для продажи. Эта просьба была подтверждена Комиссией в резолюции 1997/39, в которой содержалась также просьба о скорейшей публикации подборки на всех рабочих языках Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея на своей пятьдесят второй сессии приветствовала эту просьбу Комиссии. Управление Верховного комиссара по правам человека опубликовало подборку на английском языке в качестве девятого выпуска в своей серии "Study Series on Human Rights" (в продаже под № E.97.XIV.2), который после своего опубликования весной нынешнего года получил широкое распространение. В настоящее время изучается возможность - особенно совместно с региональными и другими межправительственными организациями - перевода и издания этого исследования на других официальных языках Организации Объединенных Наций.

45. Стремясь содействовать применению Принципов, Представитель оказывал поддержку ряду инициатив, давая рекомендации по практическому применению Принципов. Аннотированный вариант Руководящих принципов, в котором разъясняются заложенные в их основу правовые

нормы, был подготовлен д-ром Келином и будет опубликован осенью этого года Американским обществом международного права и Брукингским институтом в виде брошюры.

46. Помимо этого, по просьбе международных организаций и НПО Представитель поручил подготовить издание "Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement" ("Справочник по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны"), в котором смысл Руководящих принципов излагается простым языком, что должно способствовать их практическому применению. Проект справочника, подготовленный экспертом по вынужденной миграции д-ром Сьюзан Форбс Мартин при содействии проекта Брукингского института по перемещению лиц внутри страны, был рассмотрен представителями учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями на совещании, созванном УКГД в Нью-Йорке в апреле. Справочник должен быть опубликован УКГД с предисловием Представителя и в этом же году направлен в полевые отделения.

47. Справочник будет распространяться в пакете материалов, включающем "Manual on Field Practice in Internal Displacement: Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-Based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons" ("Руководство по практическому решению проблемы лиц, перемещенных внутри страны: примеры инициатив, осуществляемых на местах учреждениями системы Организации Объединенных Наций и организациями-партнерами для оказания помощи вынужденным переселенцам"), который также издается УКГД, с предисловием Координатора чрезвычайной помощи. Эта публикация, подготовленная под руководством ЮНИСЕФ при содействии УКГД и аппарата Представителя и окончательно согласованная на двухдневном совещании экспертов, состоявшемся в марте текущего года, содержит более 60 программных инициатив по содействию применению Руководящих принципов, осуществляемых на местах МПК и учреждениями-партнерами. Цель подборки состоит в том, чтобы побудить лица, осуществляющие практическую деятельность, разрабатывать собственные программы для удовлетворения проблем вынужденных переселенцев. Сам процесс подготовки этого руководства говорит о том, что оно уже служит поставленной цели, о чем свидетельствует продолжающееся поступление дополнительных материалов о соответствующей полевой практике. Уже планируется выпуск второго, обновленного издания, а ЮНИСЕФ продолжает выполнять роль Координатора по сбору дополнительных примеров.

48. Подготовка по правовым нормам, касающимся защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им гуманитарной помощи, а также связанных с этим практических мер, входит в число рекомендаций МПК по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи¹³. Представитель рад сообщить, что в настоящее время ведется подготовка подборки учебных материалов МПК по перемещенным внутри страны лицам. Целевая группа МПК по вопросам подготовки кадров подтвердила необходимость в межведомственных учебных материалах по перемещенным внутри страны лицам и просила УКГД собрать и провести оценку соответствующих имеющихся учебных материалов и, в сотрудничестве с Представителем, представить на этой основе свои предложения. Совещание координаторов МПК по перемещенным внутри страны лицам, состоявшееся в мае 1999 года, рассмотрело это предложение и решило, что ЮНИСЕФ и Норвежский совет по делам беженцев (НСБ) будут совместно выполнять роль координатора по подготовке пакета учебных материалов.

49. НСБ в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека уже приступил к разработке и осуществлению учебной программы по перемещенным внутри страны лицам. В связи с просьбой правительства Уганды об обеспечении подготовки кадров по вопросу о перемещенных внутри страны лицах были разработаны проекты типовых программ по ряду соответствующих вопросов: определение понятия "перемещенные внутри страны лица", правовые нормы, лежащие в основе Руководящих принципов; защита от перемещения и защита в период

перемещения; долгосрочное решение вопросов возвращения или расселения и реинтеграции; и программные меры на уровне общин. Эти типовые учебные программы были апробированы в ходе упомянутого выше учебного семинара продолжительностью в 2,5 дня, который состоялся в Кампале в марте 1999 года. Об успешном проведении этого семинара говорит то, что сейчас НСБ собирается оказывать поддержку другим учебным семинарам-практикумам на национальном уровне, в том числе семинару-практикуму в Филиппинах в ноябре 1999 года, в котором Представитель намерен принять участие.

50. Проекты типовых программ, разработанные НСБ и УВКПЧ, входят в число имеющихся учебных материалов, которые используются при подготовке учебного пакета МПК. Задачи межучрежденческого учебного пакета будут состоять в пропаганде Руководящих принципов, обеспечении лучшего понимания потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите, помощи и развитии и в улучшении реагирования на эти потребности. Этот учебный пакет предназначен для руководителей среднего звена и работающего на местах программного персонала учреждений Организации Объединенных Наций и международных учреждений, а также государственных ведомств, занимающихся проблемой перемещенных внутри страны лиц. Что касается формата, то учебный пакет будет включать несколько разных типовых программ, которые могут осуществляться как отдельно, так и в рамках всеобъемлющей учебной программы. К числу вопросов, освещаемых в типовых программах, относятся следующие: определение понятия "перемещенные внутри страны лица"; правовые нормы, лежащие в основе Руководящих принципов; институциональные рамки; и различные стадии перемещения - защита от произвольного перемещения, защита в период перемещения и долговременное решение вопросов возвращения или расселения и реинтеграции. Ряд членов МПК обязались подготовить индивидуальные типовые программы, которые будут рассмотрены инструкторами-экспертами и специалистами по правовым вопросам и затем представлены на рассмотрение МПК. Предполагается, что подготовка учебных материалов будет завершена к февралю 2000 года и что отдельные члены МПК воспользуются ими как основой для своих собственных учебных инициатив по перемещенным внутри страны лицам, адаптируя их с учетом своих собственных потребностей.

51. Подготовка по Руководящим принципам не должна ограничиваться рамками МПК - ее следует распространять на всех субъектов, работающих с перемещенными внутри страны лицами, включая участников международных и региональных операций по поддержанию мира. Осознавая необходимость такой подготовки, Канадский международный центр подготовки к операциям по поддержанию мира им. Лестера Б. Пирсона предложил аппарату Представителя представить Руководящие принципы в рамках своего учебного курса по беженцам и перемещенным внутри страны лицам в июне 1998 года. Надо изучать также и другие инициативы, касающиеся международных, региональных и субрегиональных операций по поддержанию мира.

52. В целом за короткое время, прошедшее со времени разработки Руководящих принципов, они быстро завоевали широкое признание со стороны государств, системы Организации Объединенных Наций, региональных организаций и НПО как ценный инструмент урегулирования ситуаций, связанных с внутренним перемещением. Комиссия по правам человека приветствовала то обстоятельство, что Представитель использовал Руководящие принципы в процессе своего диалога с правительствами и межправительственным и неправительственными организациями, особенно в рамках семинаров по вопросу о перемещении, состоявшихся в прошлом году под эгидой ОАЕ, и просила его продолжать свои усилия в этой области. Комиссия также с удовлетворением приняла к сведению тот факт, что учреждения Организации Объединенных Наций, региональные организации и НПО используют Руководящие принципы в своей работе, и рекомендовала обеспечить более широкое распространение и применение Руководящих принципов.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

53. В то время как Руководящие принципы являются кульминацией усилий по созданию надлежащей нормативной основы в отношении перемещенных внутри страны лиц, усилия по разработке эффективных и всеобъемлющих институциональных рамок пока не принесли столь же существенного результата. Обеспечение защиты и помощи для перемещенных внутри страны лиц, как подчеркнул Генеральный секретарь в своей Программе реформы от июля 1997 года, является гуманитарным вопросом, который по-прежнему не охватывается существующими мандатами различных учреждений (A/51/950, пункт 186). Хотя этот вывод по-прежнему справедлив сегодня, с того времени был принят ряд важных мер по заполнению этого пробела.

54. Прежде всего следует отметить, что Генеральный секретарь возложил на Координатора чрезвычайной помощи задачу обеспечения эффективного удовлетворения международным сообществом потребностей перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи. Как указал МПК в своих рекомендациях по обзору потенциала системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи, которые были завершены в октябре 1998 года, эти функции включают: i) информационно-пропагандистскую деятельность на глобальном уровне по вопросам потребностей в области помощи и защиты; ii) мобилизацию ресурсов и определение нехватки средств для перемещенных внутри страны лиц; iii) содействие, на основе консультаций с внешними учреждениями, созданию базы данных и сбору информации на глобальном уровне в отношении перемещенных внутри страны лиц, включая мониторинг и публикацию периодических докладов о существующем положении; iv) оказание поддержки на местах в решении отдельных гуманитарных вопросов, включая ведение переговоров по вопросам доступа к перемещенным внутри страны лицам¹⁴.

55. Координатору чрезвычайной помощи в его деятельности на местном уровне оказывает поддержку координатор-резидент по гуманитарным вопросам, который на основе всесторонних консультаций с межучрежденческой страновой группой отвечает за: удовлетворение гуманитарных потребностей перемещенных внутри страны лиц до, во время и после чрезвычайного положения; ведение информационно-пропагандистской деятельности по вопросам помощи и защиты для перемещенных внутри страны лиц; вынесение рекомендаций Координатору чрезвычайной помощи в отношении разделения функций между учреждениями в отношении перемещенных внутри страны лиц. При выполнении последней функции координатор-резидент по гуманитарным вопросам может выносить рекомендации Координатору чрезвычайной помощи на основе консультаций со страновой группой и на основе индивидуального подхода в отношении назначения ведущего отраслевого учреждения из числа соответствующих гуманитарных организаций, которое будет отвечать за оперативную деятельность в интересах перемещенных внутри страны лиц, включая, в соответствующих случаях, управление лагерями¹⁵. В этой связи следует отметить, что МПК признает многолетний оперативный опыт и практику УВКБ в области обеспечения защиты и помощи для перемещенных внутри страны лиц, а также тот факт, что его участие в деятельности в интересах таких лиц регулируется конкретными критериями¹⁶. Хотя координаторы-резиденты по гуманитарным вопросам выполняют такие функции уже в течение нескольких лет, МПК недавно рекомендовал дополнить их полномочия таким образом, чтобы в них непосредственно указывались их задачи по отношению к лицам, перемещенным внутри страны¹⁷. Тем временем Координатор чрезвычайной помощи обратил внимание координаторов-резидентов по гуманитарным вопросам на эти функции в своем письме, в котором он довел до их сведения Руководящие принципы.

56. На уровне Централных учреждений поддержка Координатору чрезвычайной помощи и координаторам-резидентам по гуманитарным вопросам в выполнении их задач, касающихся перемещенных внутри страны лиц, оказывается Рабочей группой МПК, которая с сентября 1997 года выполняет функции основного межучрежденческого форума для проведения консультаций

по всем вопросам, касающимся перемещенных внутри страны лиц. Документ с изложением сферы полномочий в поддержку этого аспекта функций Рабочей группы был выпущен в июне 1998 года. В целях решения общей задачи расширения ответных мер международного сообщества по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц Рабочая группа МПК выполняет следующие функции: i) проводит регулярные обзоры по всем вопросам, касающимся перемещенных внутри страны лиц, обеспечивая, чтобы все вопросы, требующие внимания и/или принятия мер со стороны Координатора чрезвычайной помощи и МПК, препровождались им с надлежащими рекомендациями; ii) анализирует, одобряет и/или дополняет специальные механизмы координации на местах, рекомендованные координатором-резидентом по гуманитарным вопросам и страновой управленческой группой, включая стратегии и разделение организационных функций по оказанию помощи и обеспечению защиты, а также реинтеграции перемещенных внутри страны лиц на страновом уровне; iii) инструктирует координатора-резидента по гуманитарным вопросам по всем аспектам, касающимся перемещенных внутри страны лиц, путем, в частности, разработки глобальных стратегий обеспечения защиты, гуманитарной помощи/помощи в целях развития и принятия решений в интересах устойчивого развития для перемещенных внутри страны лиц и поддержки роли Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; iv) выносит рекомендации Координатору чрезвычайной помощи в отношении путей и средств устранения препятствий в области оказания помощи и обеспечения защиты для перемещенных внутри страны лиц с уделением повышенного внимания особым потребностям уязвимых групп вынужденных переселенцев, включая женщин, детей и престарелых; v) обеспечивает уважение и соблюдение международного права и принципов, включая Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые применяются к предупреждению внутреннего перемещения, а также к мерам по оказанию помощи, обеспечению защиты, реинтеграции и устойчивому развитию в интересах перемещенных внутри страны лиц; vi) оказывает поддержку в определении и разработке наиболее рациональной практики в отношении перемещенных внутри страны лиц, а также их использование в качестве основы для программ; vii) оказывает поддержку в осуществлении всех аспектов мандата Представителя Генерального секретаря по вопросу о перемещенных внутри страны лицах и всесторонне сотрудничает с Представителем в выполнении его функций; viii) обеспечивает всесторонний учет потребностей перемещенных внутри страны лиц в процессе мобилизации ресурсов; ix) осуществляет поддержку, контроль и оценку экспериментального этапа деятельности по созданию базы данных в отношении перемещенных внутри страны лиц и обеспечивает обратную связь в целях дальнейшего совершенствования базы данных, распространение содержащейся в ней информации и ее использование в соответствующих случаях; и x) осуществляет поддержку и контроль в области разработки и использования материалов для подготовки кадров и укрепления потенциала в вопросе о перемещенных внутри страны лицах. В целях содействия выполнению этих различных задач Рабочая группа МПК сделала вопросы, касающиеся перемещенных внутри страны лиц, постоянным пунктом своей повестки дня.

57. Вновь обращаясь к вопросу о четырех более широких функциях, касающихся перемещенных внутри страны лиц, которые были возложены на Координатора чрезвычайной помощи, необходимо отметить, что в каждой из этих областей за рассматриваемый период произошли важные изменения. Во-первых, что касается информационно-пропагандистской деятельности по вопросам помощи и защиты, то Координатор чрезвычайной помощи и Представитель неоднократно проводили встречи для содействия дальнейшему сотрудничеству. Следует напомнить, что МПК рекомендовал Представителю и Координатору чрезвычайной помощи уделять особое внимание информационно-пропагандистской деятельности по вопросам защиты и помощи для перемещенных внутри страны лиц¹⁸. Одним из итогов сотрудничества между Координатором чрезвычайной помощи и Представителем является их совместная организация брифинга по вопросам перемещенных внутри страны лиц в ходе гуманитарного этапа заседаний Экономического и Социального Совета в 1998 году. Представитель и Координатор чрезвычайной помощи также обменялись мнениями по

положению в конкретных странах, в особенности после того, как проведенные ими миссии изучили положение в области вынужденного переселения. Кроме того, Координатор чрезвычайной помощи предложил Представителю представить выводы и рекомендации его страновых миссий и другие наблюдения Исполнительному комитету по гуманитарным вопросам и МПК.

58. Координатор чрезвычайной помощи и Представитель сочли также необходимым привлечь Верховного комиссара по правам человека к обсуждению совместных стратегий ведения информационно-пропагандистской работы по вопросам защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи. Проведенное между ними трехстороннее совещание для обсуждения их соответствующих ролей показало, что в то время, как Координатор чрезвычайной помощи уделяет основное внимание вопросам гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, а Верховный комиссар по правам человека занимается прежде всего вопросами защиты, роль Представителя заключается в том, чтобы попытаться увязать эти два аспекта таким образом, чтобы обеспечить всеобъемлющие ответные меры по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц. Как отмечается, оказываемая обоими подразделениями помощь в руководстве и подготовке страновых поездок Представителя и в особенности в принятии соответствующих последующих мер имеет важнейшее значение. Было указано, что выработка совместных позиций и взаимная поддержка в решении наиболее сложных проблем перемещенных внутри страны лиц, которые представляют трудности в контексте международного сотрудничества, являются потенциально эффективным путем преодоления имеющихся препятствий.

59. В целях укрепления сотрудничества в области обеспечения защиты Координатор чрезвычайной помощи, Верховный комиссар и Представитель приняли решение о подготовке совместного документа по этому вопросу. В этом документе по вопросам защиты перемещенных внутри страны лиц рассматривается характер и суть защиты таких лиц, проводится обзор роли и функций национальных и международных исполнителей в области защиты, а также предусматривается ряд стратегических областей деятельности в отношении обеспечения эффективности деятельности по выполнению функций в области защиты. В целях содействия более широкому обсуждению различными международными участниками деятельности по обеспечению защиты перемещенных внутри страны лиц этот документ был представлен Рабочей группе МПК на ее заседании 29 января 1999 года. Рабочая группа положительно восприняла этот документ и постановила использовать его в качестве основы для подготовки директивного документа МПК по вопросам защиты перемещенных внутри страны лиц. С этой целью членам МПК было предложено ознакомить с этим документом своих сотрудников, в особенности сотрудников на местах, и представить замечания по этому документу, в том числе по конкретным стратегиям в области защиты, которым они следуют или которые они разрабатывают в различных стратегических областях защиты, рассматриваемых в документе. Созванное в мае Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) однодневное межучрежденческое совещание позволило провести между членами МПК конструктивное обсуждение вопроса о защите. Пересмотренный документ будет представлен Рабочей группе МПК на ее заседании 17 сентября для целей принятия и передачи МПК на утверждение в декабре 1999 года.

60. Вторая функция Координатора чрезвычайной помощи, касающаяся мобилизации ресурсов, имеет важнейшее значение по причине отсутствия надежных источников финансирования для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц. Например, на практикуме по вопросам перемещенных внутри страны лиц в Африке ряд участников отметили несоответствие поступающих ресурсов на цели удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц средствам, выделяемых на нужды беженцев. Возможности для решения этой проблемы возникли, когда Координатор чрезвычайной помощи представил в рамках процесса совместных призывов (ПСП) новый подход к планированию ответных мер системы Организации Объединенных Наций в условиях чрезвычайных ситуаций и разработке общего гуманитарного плана действий или стратегий

облегчения страданий и содействия восстановлению. Представитель в ответ на письмо Координатора чрезвычайной помощи в адрес МПК, в котором описывались эти планы в отношении ПСП, указал, что в рамках новой гуманитарной стратегии систематически рассматриваются конкретные потребности перемещенных внутри страны лиц в области защиты и помощи, поскольку многие из стран, для которых подготавливаются ПСП, сталкиваются с проблемой вынужденного переселения. Канцелярия Представителя представила соответствующее предложение Рабочей группе МПК на ее заседании 18 сентября 1998 года. Рабочая группа МПК согласилась с этим предложением и указала на необходимость его осуществления в рамках подготовки документов ПСП на 1999 год, которая осуществляется в настоящее время. После этого члены МПК неоднократно отмечали необходимость учета в рамках ПСП на постоянной и систематической основе потребностей перемещенных внутри страны лиц. Это станет важным средством обеспечения необходимой предсказуемости усилий по мобилизации ресурсов для удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц.

61. Помимо ПСП в вопросе о мобилизации ресурсов в интересах перемещенных внутри страны лиц важное значение также имеет приглашение МПК в адрес Всемирного банка на постоянной основе участвовать в соответствующей деятельности. Всемирный банк постановил приложить усилия для реинтеграции перемещенных внутри страны лиц в рамках своей новой области деятельности в контексте постконфликтного восстановления и приступил к изучению наиболее целесообразных путей решения этой задачи¹⁹. В Азербайджане Представитель явился непосредственным свидетелем того, как осуществляется на практике обязательство Всемирного банка по поддержке устойчивости процесса возвращения вынужденных переселенцев. Хотелось бы в положительном ключе отметить недавнее предложение Всемирному банку принять участие в деятельности МПК и его вспомогательных органов в связи с тем, что Всемирный банк все более широко занимается вопросами перемещенных внутри страны лиц.

62. Третья задача Координатора чрезвычайной помощи в вопросе о перемещенных внутри страны лицах связана с информационным управлением. Поскольку в системе Организации Объединенных Наций не существует механизма для систематического сбора, получения и анализа информации в отношении перемещенных внутри страны лиц, Представитель также выступил за создание глобальной информационной системы по перемещенным внутри страны лицам. Необходимая для такой системы информация включает причины и модели вынужденного перемещения, степень доступа затрагиваемого населения к базовым услугам, их проблемы в области защиты, возможности и желание правительств в отношении принятия мер для удовлетворения их потребностей в области защиты и помощи, а также ответные меры международного сообщества в связи с их бедственным положением. Необходима также информация с разбивкой по признаку пола, в том числе о количестве и особых потребностях домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, а также о положении девочек школьного возраста. Генеральная Ассамблея в резолюции 52/130 настоятельно призвала все организации по оказанию гуманитарной помощи и помощи в целях развития разработать, в частности через МПК, в сотрудничестве с Представителем более всеобъемлющую и согласованную систему сбора данных о положении перемещенных внутри страны лиц.

63. По рекомендации Координатора чрезвычайной помощи и Представителя Рабочая группа МПК согласилась осуществлять контроль за созданием базы данных по перемещенным внутри страны лицам. Она заключила с Норвежским советом по делам беженцев (НСБ) контракт о проведении шестимесячного анализа практической осуществимости в отношении создания такой базы данных. УКГВ, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и МПП согласились оказать финансовую поддержку для этой цели. По завершении анализа практической осуществимости и изучения его выводов, в том числе межучрежденческой Справочной группой по базе данных, в работе которой принимает участие канцелярия Представителя, Рабочая группа МПК на своем заседании 26 и 27 ноября 1998 года

постановила предложить НСБ приступить к работе по созданию базы данных. В то же время Рабочая группа МПК отметила, что для всестороннего осуществления этого проекта потребуется доработка и пересмотр ряда вопросов, таких, как избирательность данных, общий объем бюджета, цели базы данных и согласованный список показателей, и в соответствии с этим предложила НСБ способствовать проведению межучрежденческих консультаций для решения этих вопросов, в частности через справочную группу. Рабочая группа МПК предложила всем членам МПК сотрудничать и участвовать в осуществлении этого проекта, а также продемонстрировать свою приверженность этому делу путем внесения средств и оказания поддержки НСБ в его усилиях по мобилизации средств среди доноров.

64. Цели базы данных были определены следующим образом: обеспечение централизованного доступа к информации в отношении перемещенных внутри страны лиц; поддержка мандатов МПК, Координатора чрезвычайной помощи и Представителя путем предоставления современной и точной информации о перемещенных внутри страны лицах в стандартном формате, который позволит проводить межстрановые сопоставления; оказание помощи гуманитарным организациям в проведении деятельности на местах путем представления информации в дополнение к существующим информационным сетям по вопросу о перемещенных внутри страны лицах; содействие согласованию практики управления информацией в отношении перемещенных внутри страны лиц среди гуманитарных учреждений путем содействия принятию общих стандартов для сбора данных, общему определению показателей и стандартной методологии; выполнение функций основного координационного центра НПО для информационно-пропагандистской деятельности по вопросам потребностей перемещенных внутри страны лиц в области защиты и помощи; оказание помощи в определении результативности Руководящих принципов путем осуществления контроля за положением перемещенных внутри страны лиц во всем мире.

65. Предполагается, что база данных будет выполнять функции комплексного информационного центра по вопросам глобального кризиса вынужденного перемещения и централизованного хранилища справочных материалов по этому вопросу. Процесс сбора данных осуществляется на поэтапной основе. На первом этапе осуществляется сбор информации из ограниченного числа открытых в настоящее время источников, в том числе из докладов страновых миссий Представителя. На втором этапе будет принят более интенсивный подход к сбору данных, который будет осуществляться, в частности, путем охвата новых источников информации и разработки информационной сети координационных центров национальных и международных НПО, учреждений Организации Объединенных Наций, учебных заведений и региональных организаций, занимающихся вопросами перемещенных внутри страны лиц. Этим координационным центрам будет предложено представлять доклады для включения их информации в базу данных.

66. С точки зрения формата представления информации организация базы данных построена на страновых профилях. Они в свою очередь разделены на ряд тем, а именно: предыстория и причины вынужденного переселения; профиль и численность населения; структуры вынужденного переселения; проблемы в области защиты; потребности в обеспечении всем необходимым для выживания; доступ к образованию; вопросы опоры на собственные силы и общественного транспорта; потребности в документах и вопросы гражданства; вопросы воссоединения семей, самобытности и культуры; имущественные вопросы; структуры возвращения и переселения; доступ к гуманитарным услугам, а также ответные меры на национальном и международном уровнях. По каждой стране существует обзор, в котором содержится краткая информация по каждой из этих тем и, в частности, по последним событиям. Кроме того, в базе данных содержатся отсылки на источник информации, использованной в страновом профиле (включая в соответствующих случаях полнотекстовые электронные отсылки), что делает ее ценнейшим инструментом для проведения исследований.

67. В начале сентября членам МПК для пользования и оценки была предложена предварительная версия базы данных по 10 странам. Конкретно в ней содержались 10 профилей по следующим странам: Азербайджан, Ангола, Босния и Герцеговина, Бурунди, Мьянма, Перу, Сомали, Сьерра-Леоне, Уганда и Шри-Ланка. В декабре, когда, как предполагается база данных будет содержать 15 страновых профилей, она будет открыта для широкого доступа, в том числе посредством отсылки с ReliefWeb, управляемой УКГВ. В конечном итоге в нее будут включены все страны, затрагиваемые проблемой вынужденных переселенцев, число которых в настоящее время, по оценкам, составляет 50. Предполагается, что страновые профили в отношении кризисных ситуаций будут обновляться каждые три месяца, а информация в отношении более стабильных ситуаций будет обновляться два раза в год.

68. Регулярно обновляемая информация в отношении положения перемещенных внутри страны лиц имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы не игнорировались конкретные ситуации, заслуживающие внимания международного сообщества. Представитель, который давно выступал за создание комплексной информационной системы по перемещенным внутри страны лицам, особенно сейчас, когда он ознакомился с предварительным вариантом базы данных, еще более убежден в том, что всеобъемлющая глобальная информационная система по вынужденным переселенцам, содержащаяся в этой базе данных, является одним из необходимых условий для расширения ответных мер по удовлетворению потребностей перемещенных внутри страны лиц во всем мире. В соответствии с этим Представитель надеется, что члены МПК и правительства стран-доноров окажут НСБ необходимую финансовую поддержку в целях обеспечения регулярного пополнения и дальнейшего развития базы данных.

69. Четвертая функция Координатора чрезвычайной помощи в отношении перемещенных внутри страны лиц - оказание поддержки в деятельности на местах, включая ведение переговоров по вопросам обеспечения доступа к гуманитарной помощи, - преднамеренно расширена для того, чтобы гарантировать возможность гибкого подхода к удовлетворению конкретных потребностей по мере их возникновения. Руководящие принципы, в которых содержится ряд положений по вопросам доступа к гуманитарной помощи, должны обеспечить поддержку усилий Координатора чрезвычайной помощи в этой области.

70. Поддержка деятельности на местах в целях обеспечения удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в области защиты и помощи согласно сфере полномочий Рабочей группы МПК может принимать многочисленные формы. Они включают анализ конкретных рекомендаций в отношении механизмов сотрудничества на местах. В этой связи УКГВ недавно приступило к проведению пострановых обзоров механизмов защиты и помощи в интересах перемещенных внутри страны лиц. На основе выводов этого обзора Рабочая группа МПК может в рамках своей сферы полномочий в отношении перемещенных внутри страны лиц выносить рекомендации по поводу рационализации этих механизмов в тех случаях, когда для этого существуют возможности.

71. В рамках своих функций нынешний Координатор чрезвычайной помощи Серхио Виейра де Мельо, который занял эту должность 1 января 1998 года, продемонстрировал большую заинтересованность в вопросе вынужденных переселенцев и выработке отношений тесного сотрудничества с Представителем. С момента своего назначения Координатор чрезвычайной помощи и Представитель провели ряд плодотворных дискуссий в целях укрепления их возможностей по решению глобальной проблемы перемещенных внутри страны лиц. Координатор чрезвычайной помощи с самого начала указал, что его функции в отношении перемещенных внутри страны лиц являются первоочередной задачей УКГВ, и действительно в прошлом году это неоднократно подтверждалось на практике.

72. Прежде всего необходимо отметить, что Координатор чрезвычайной помощи принял необходимые меры для того, чтобы приступить в соответствии с указанием Комиссии (резолюция 1998/50) к выполнению рекомендации Представителя в отношении назначения от каждой соответствующей гуманитарной организации и организации по вопросам развития координатора по вопросам перемещенных внутри страны лиц. Конкретно, Координатор гуманитарной помощи направил всем учреждениям МПК письма с просьбой назначить таких координаторов. Такая система координаторов, которая создается в настоящее время, зарекомендовала себя как одно из важных средств содействия межучрежденческому сотрудничеству по всем вопросам, касающимся перемещенных внутри страны лиц, путем назначения в каждой организации или учреждении сотрудников, знакомых с вопросом вынужденных переселенцев, а также принятия ряда инициатив на межучрежденческой основе для решения этой задачи.

73. Безусловно, для эффективного функционирования такой сети координаторов необходим координационный механизм. Для выполнения этой задачи Координатор чрезвычайной помощи принял решение создать в УКГВ должность старшего советника по перемещенным внутри страны лицам, которого он принял на службу при поддержке правительства Швейцарии. Было принято решение, что старший советник помимо выполнения координирующих функций в системе координаторов и представления докладов непосредственно Координатору чрезвычайной помощи будет оказывать поддержку Представителю в выполнении предусмотренных его мандатом функций, особенно на межучрежденческой основе. Эта система начала действовать весной 1999 года.

74. Точно так же Координатор чрезвычайной помощи в своем качестве Председателя МПК продемонстрировал хорошие руководящие способности, которые, как ранее отмечал Представитель, необходимы для обеспечения принятия по итогам межучрежденческих консультаций более комплексных и скоординированных ответных мер в связи с перемещенными внутри страны лицами. Помимо поддержки различных инициатив в отношении перемещенных внутри страны лиц, выдвигаемых в рамках МПК, Координатор чрезвычайной помощи также содействовал тому, что вопрос о перемещенных внутри страны лицах был на постоянной основе включен в повестку дня МПК. Эта поддержка привела к тому, что на заседаниях МПК и его Рабочей группы были созданы условия, способствующие активному участию Представителя (который постоянно приглашается на эти форумы с сентября 1997 года) или его сотрудников. За последний год Представитель пришел к выводу о том, что большинство вопросов, решаемых в рамках МПК - будь то вопросы, касающиеся принятия принципов защиты, гуманитарных последствий санкций, гендерные вопросы и гуманитарная помощь или положение в конкретных странах - имеет важнейшее значение для перемещенных внутри страны лиц. Как таковое это изменение по сравнению с предыдущим механизмом, когда Представителя приглашали на заседания МПК только на специальной основе, весьма в позитивном ключе отразилось на деятельности в рамках его мандата. Генеральная Ассамблея приветствовала решение МПК на постоянной основе приглашать Представителя и одобрила дальнейшее укрепление этого сотрудничества в целях совершенствования стратегий в области обеспечения помощи, защиты и развития в интересах перемещенных внутри страны лиц.

75. Укреплению сотрудничества между Представителем и МПК в значительной степени способствовало включение, по рекомендации Представителя, вопроса о лицах, перемещенных внутри страны, в повестку дня Рабочей группы МПК на постоянной основе. К настоящему времени в рамках этого пункта повестки дня рассмотрен целый ряд вопросов, включая: положение дел в конкретных странах; окончательное определение круга задач Рабочей группы МПК по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны; обзор прогресса в деле осуществления всех продолжающихся инициатив, в частности по содействию распространению Руководящих принципов, созданию базы данных, сбору и систематизации сведений о передовой практике на местах и разработке учебных материалов; а также проведение Комиссией по правам человека на ее

предшествующей сессии брифингов Представителя, посвященных рассмотрению вопроса о лицах, перемещенных внутри страны, и осуществлению мероприятий в рамках его мандата, включая поездки в различные страны. В последнем случае Представителю было предложено ознакомить с результатами его недавней повторной поездки в Колумбию Рабочую группу МПК на ее заседании, намеченном на 17 сентября, в ходе которого УКГД, принимавшее участие в этой миссии, должно было представить свои предложения по активизации деятельности международного сообщества, направленной на удовлетворение потребностей лиц, перемещенных внутри этой страны.

76. Помимо усилий по проведению анализа и совершенствованию функционирования организационных структур, предназначенных для оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, на международном уровне Представитель уже на протяжении нескольких лет занимается этими вопросами и на региональном уровне. Результаты работы, проделанной Представителем в этой области, нашли свое отражение в предыдущих докладах. Более подробная информация о роли региональных и субрегиональных организаций в решении проблем лиц, перемещенных внутри страны, а также конкретные рекомендации, касающиеся усиления этой роли, приведены во всеобъемлющем исследовании по проблеме внутреннего перемещения населения "Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement" ("Массовый исход населения: глобальный кризис перемещения внутри страны"), подготовленном на совместной основе Представителем и специалистом в области прав человека Робертой Коэн и опубликованном в 1998 году Брукингским институтом²⁰. В рамках последующей деятельности в связи с этим исследованием Представитель начал более активно сотрудничать с региональными и субрегиональными организациями, с тем чтобы привлечь их к более широкому участию в обеспечении защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи. Комиссия по правам человека приветствовала инициативы, предпринятые региональными организациями, такими, как ОБСЕ, ОАЕ и ОАГ, в целях удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в помощи, защите и развитии, и призвала их укреплять эту деятельность и свое сотрудничество с Представителем.

77. Более активному участию региональных и субрегиональных организаций в решении проблем внутреннего перемещения населения способствует, в частности, серия региональных семинаров по этой проблематике, которые проводятся Представителем при содействии партнерских организаций. Целью этих семинаров является содействие распространению и практическому применению Руководящих принципов в соответствующем регионе и изучение путей и возможностей совершенствования региональных, субрегиональных и местных подходов к решению проблемы внутреннего перемещения населения.

78. Как отмечалось ранее, первый такой семинар, посвященный проблеме внутреннего перемещения в странах Африки, был проведен 19-20 октября 1998 года в Аддис-Абебе. Поскольку страны Африки в наибольшей степени сталкиваются с проблемой внутреннего перемещения, проведение этого семинара в первую очередь именно в этом регионе было вполне обоснованным. Несколько рекомендаций, разработанных в рамках этого семинара, касаются активизации роли африканских региональных и субрегиональных организаций в решении проблемы внутреннего перемещения. Приветствуя все большую заинтересованность и участие ОАЕ в решении проблем внутреннего перемещения, участники семинара призвали эту организацию, а также африканские субрегиональные организации одобрить, распространять и содействовать практическому применению Руководящих принципов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны. На семинаре для региональных и субрегиональных организаций Африки были определены четыре дополнительные пути повышения эффективности решения проблемы внутреннего перемещения. Во-первых, ОАЕ могла бы создать в рамках своего секретариата соответствующий координационный центр, а возможно и отдельное подразделение, конкретно занимающееся проблемой внутреннего перемещения. Упомянутый координационный центр или отдельное

подразделение могли бы, в частности, осуществлять сбор данных, касающихся внутреннего перемещения в странах Африки, и следить за распространением и практическим применением Руководящих принципов. Во-вторых, региональные и субрегиональные организации стран Африки могли бы оказывать содействие работе Представителя, облегчая его поездки на места и обеспечивая ему возможности знакомиться с положением дел в африканских странах и представлять соответствующие доклады. В-третьих, операции по поддержанию мира или по принуждению к миру, осуществляемые африканскими региональными и субрегиональными организациями, должны включать гражданский компонент, укомплектованный сотрудниками, подготовленными в вопросах, касающихся прав человека и международного гуманитарного права. При этом более успешному проведению таких операций способствовали бы более высокий уровень профессиональной подготовки, более жесткий контроль, более строгий кодекс поведения и более высокая степень отчетности. Одним из средств достижения этих целей могло бы стать внимательное и постоянное наблюдение за этой деятельностью со стороны ОАЕ и Организации Объединенных Наций.

79. На основе опыта проведения семинара в Аддис-Абебе аналогичные мероприятия были проведены в других регионах мира. В целях координации усилий по проведению таких мероприятий, а также других видов деятельности и исследований, касающихся внутреннего перемещения, был сформирован консорциум, в который вошли осуществляемый Брукингским институтом проект по вопросу о внутреннем перемещении, Комитет Соединенных Штатов по делам беженцев и Норвежский совет по делам беженцев/Глобальное обследование по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Комитет Соединенных Штатов по делам беженцев взял на себя инициативу по организации аналогичного семинара, посвященного внутреннему перемещению населения в Колумбии, который был проведен 28-30 мая 1999 года в Боготе при содействии упомянутого выше проекта Брукингского института и группы неправительственных организаций Колумбии, занимающихся оказанием помощи перемещенным лицам. Помимо повышения информированности о Руководящих принципах и содействия их практическому применению, в задачу этого семинара входило укрепление местного потенциала и сети многих неправительственных организаций региона, которые уже активно занимались проблемой внутреннего перемещения, а также развитие диалога между сообществом неправительственных организаций и правительством страны. Доклад о работе этого семинара будет представлен Комиссии Представителем на ее следующей сессии. Что касается Южной и Юго-Восточной Азии, то совместно с УВКБ, а также местными группами и исследовательскими учреждениями Таиланда консорциум проведет в Бангкоке в феврале 2000 года региональную конференцию.

80. Параллельно процессу проведения общерегиональных конференций на национальном уровне в ряде стран проводятся соответствующие семинары. Так, в июле 1998 года совместными усилиями Норвежского совета по делам беженцев/Глобального обследования по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, и Института по развитию заморских территорий Соединенного Королевства был проведен семинар "Лица, перемещенные внутри страны: обязательства международного сообщества". В работе этого семинара принимали участие сотрудники аппарата Представителя, один из членов группы юристов, которые занимались разработкой Руководящих принципов, представители неправительственных организаций, исследовательских учреждений и находящиеся в Соединенном Королевстве должностные лица УВКБ, которые обсудили Руководящие принципы, роль УВКБ в обеспечении защиты лиц, перемещенных внутри страны, и доклады о тематических исследованиях этой проблемы в Колумбии и Судане. В марте 1999 года силами Норвежского совета по делам беженцев/Глобального обследования по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, и правительства Уганды был проведен практический семинар, посвященный Руководящим принципам. Аппарат Представителя оказал поддержку проведению этого мероприятия. В работе семинара принимали участие должностные лица из государственных учреждений, местные неправительственные организации, непосредственно занимающиеся перемещенными внутри страны лицами, а также представители перемещенных общин. Участники

семинара обсудили пути практического применения Руководящих принципов в целях укрепления национального и местного потенциалов по реагированию на серьезное ухудшение положения дел с внутренним перемещением населения в этой стране. Совместными усилиями проекта Брукингского института по вопросу о внутреннем перемещении, Института открытого общества и Контрольной миссии ОБСЕ в Косово для местных неправительственных организаций, работающих в Косово и других районах бывшей Югославии, в июне 1999 года в бывшей югославской Республике Македонии планировалось провести практический семинар, однако осуществить эти планы не удалось из-за трагических событий, произошедших в данном регионе весной 1999 года, которые привели к резкому обострению кризисной ситуации с перемещением населения и ухудшили положение в плане безопасности. В настоящее время Представитель совместно с ОБСЕ изучает возможности совместного проведения в Грузии практического семинара, посвященного Руководящим принципам, основное внимание на котором предполагается уделить вопросам, которые будут намечены Представителем в ходе предстоящей поездки в эту страну. Правительства ряда стран выразили свою заинтересованность в проведении на национальном уровне совместно с Представителем аналогичных практических семинаров по проблеме внутреннего перемещения населения.

81. Проведение таких конференций и семинаров, являющихся одним из основных направлений деятельности в рамках нынешнего мандата Представителя, должно содействовать укреплению институциональных рамок на региональном, национальном и местном уровнях, а также рамок сотрудничества между ними и международным сообществом.

IV. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА СТРАНОВОМ УРОВНЕ

82. Об эффективности деятельности на международном, региональном и национальном уровнях, безусловно, лучше всего судить по фактическим условиям, в которых находятся перемещенные внутри страны лица непосредственно на местах. Поездки в различные страны по-прежнему являются наиболее эффективным средством непосредственного ознакомления с проблемой внутреннего перемещения в той или иной конкретной стране, а также позволяют судить о том, в какой степени она решается. На сегодняшний день в рамках осуществления своего мандата Представитель совершил 14 таких поездок в различные страны: в Азербайджан, Бурунди, Колумбию (дважды), Мозамбик, Перу, Российскую Федерацию, Руанду, Сальвадор, Сомали, Судан, Таджикистан, Шри-Ланку и бывшую Югославию. После представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее Представитель в мае 1998 года совершил поездку в Азербайджан (см. E/CN.4/1999/79/Add.2), а в мае 1999 года - повторную поездку в Колумбию. Подробный доклад об этой поездке будет представлен Комиссии на ее следующей сессии.

83. В Азербайджане Представитель особо отметил чувство солидарности между правительством и перемещенным населением. Эта солидарность объясняется характером конфликта, который стал причиной перемещения населения. Данный конфликт был вызван внешними причинами, а между руководством страны и подавляющим большинством перемещенного населения существует этническое родство. Таким образом, в отличие от многих других стран в Азербайджане перемещенные внутри страны лица не ассоциируются властями с "врагом", не подвергаются нападению и не испытывают на себе проявлений враждебности. Поэтому в плане защиты жизни и физической безопасности перемещенных лиц сколько-нибудь серьезных проблем, которые часто возникают при внутреннем перемещении населения, как представляется, не существует. Тем не менее Представитель отметил, что в плане удовлетворения права на питание и жилище, на основные услуги в области здравоохранения, образования и занятости и на свободу передвижения предстоит сделать еще очень многое, чему необходимо уделить серьезное внимание.

84. На протяжении целого ряда лет международное сообщество предпринимает энергичные усилия по удовлетворению основных потребностей перемещенного населения в Азербайджане, однако после нескольких лет непрерывного оказания чрезвычайной гуманитарной помощи и с учетом того, что первоначальный кризис уже давно миновал, доноры и гуманитарные учреждения стремятся изыскать более долгосрочные решения. Здесь следует отметить, что сами перемещенные лица уже не хотят более зависеть от предоставляемой им помощи и стремятся к экономической самостоятельности. Однако прогрессу в этом направлении препятствует то обстоятельство, что правительство страны придает чрезмерно большое значение решению проблемы возвращения. Возвращение перемещенных внутри страны лиц к местам своего постоянного проживания, безусловно, является одной из тех целей, которые разделяет само население, однако оно также сознает, что достижение этой цели зависит от окончания конфликта и обеспечения гарантий их безопасности. Пока этот конфликт не урегулирован, довольно трудно предсказать, когда эти условия будут удовлетворены. Между тем, многие из перемещенных лиц по-прежнему проживают во временных помещениях, включая старые изношенные палатки, полуразвалившиеся железнодорожные вагоны или перенаселенные здания государственных учреждений, находясь в неопределенном правовом, социальном и экономическом положении, а по существу - в бесчеловечных условиях.

85. В сложившейся ситуации параллельно с осуществлением мирного процесса и поиском в рамках этого процесса возможностей возвращения настоятельно необходимо добиваться альтернативного или по крайней мере временного решения проблемы перемещенных внутри страны лиц. В частности, правительству было рекомендовано оказывать бóльшую поддержку программам профессиональной подготовки, организации приносящих доход видов деятельности и строительству более постоянного жилья для перемещенного населения. Возможности правительства в плане удовлетворения материальных потребностей перемещенного населения могут быть ограничены нехваткой ресурсов, однако Представитель отметил, что для повышения эффективности своей деятельности в этой области правительство могло бы принять несколько важных мер, не требующих, или почти не требующих финансовых ресурсов. В число этих мер входит повышение степени координации между национальными и местными властями, занимающимися улучшением положения перемещенных лиц; реформирование законодательства, регламентирующего деятельность неправительственных организаций, в целях создания более благоприятных условий для их работы; обеспечение перемещенному населению права на свободу передвижения и выбора постоянного места жительства; и принятие мер к тому, чтобы перемещенные внутри страны лица не оставались за пределами осуществляемого в настоящее время процесса приватизации земли и не пострадали от него каким-либо иным образом. Реализация правительством таких инициатив стала бы для международного сообщества убедительным свидетельством готовности правительства по мере возможности взять на себя ответственность за положение своего собственного населения и таким образом могло бы убедить международное сообщество в том, что необходимо продолжать оказывать руководству страны содействие в удовлетворении гуманитарных потребностей перемещенного населения и его потребностей в плане развития.

86. В ходе осуществления своей миссии Представитель смог убедиться в том, что должностные лица из правительственных учреждений готовы оказывать содействие развитию экономической самостоятельности перемещенного населения при одновременном укреплении государственного потенциала по удовлетворению их самых насущных потребностей. Международные учреждения и сообщество доноров, которые были ознакомлены Представителем с его выводами, приветствовали такую готовность правительства и указали на то, что они заинтересованы в сотрудничестве с правительством в этом направлении. С учетом этой заинтересованности Представитель приступил к обсуждению с должностными лицами из правительственных органов и представителями учреждений и организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи и помощи в плане развития, а также с представителями дипломатических кругов возможности созыва совещания в целях

разработки общей стратегии удовлетворения безотлагательных, среднесрочных и долгосрочных потребностей перемещенного населения Азербайджана. Представитель с удовлетворением отмечает, что такое совещание действительно было организовано совместными усилиями правительства, учреждений системы Организации Объединенных Наций, работающих в Азербайджане, и Всемирного банка. На совещании обсуждались вопросы нынешней стратегии правительства по улучшению гуманитарного положения в стране, в том числе посредством оказания поддержки поиску более прочных решений проблем перемещенных лиц. Президентским декретом от 17 сентября 1998 года была утверждена пересмотренная стратегия правительства в данной области, которая преследует две основные цели. Во-первых, перемещенным внутри страны лицам, которые в настоящее время проживают в лагерях, поселках или помещениях государственного фонда и которые являются выходцами из "освобожденных" районов, следует оказывать поддержку при возвращении к местам их постоянного проживания, а выходцам из районов, которые по-прежнему частично оккупированы или считаются небезопасными, будет предложена возможность переселиться в поселки компактного проживания, расположенные в доступных участках этих районов с обеспечением доступа к земельным наделам, пригодным для выращивания сельскохозяйственных культур и разведения скота. Во-вторых, жилищные условия тех перемещенных лиц, которые останутся в лагерях и помещениях государственного фонда, будут улучшены посредством создания приносящих доход видов деятельности и дальнейшего оказания гуманитарной помощи, где это необходимо. Эту стратегию предполагалось окончательно доработать с партнерскими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и Всемирным банком осенью 1999 года. Представитель удовлетворен тем, что после его визита в эту страну подходы к решению проблем перемещенных внутри страны лиц в Азербайджане были пересмотрены как на национальном, так и на международном уровнях, и ему будет интересно узнать, каковы будут результаты этих изменений и как будут развиваться события в будущем.

87. Последующая деятельность по итогам поездки в ту или иную страну является одним из весьма важных аспектов деятельности Представителя. Во многих случаях, как и в случае поездки в Азербайджан, выносятся весьма конкретные предложения, которые требуют осуществления. Информация об осуществлении таких предложений должна направляться Представителю, с тем чтобы он мог соответствующим образом корректировать свои усилия по наблюдению за этим процессом и усилия в своей пропагандистской деятельности, а также давать соответствующую оценку достигнутым результатам. В тех случаях, когда рекомендации не выполняются, информирование Представителя о возникших препятствиях может в конечном итоге способствовать их последующему осуществлению. Например, осуществлению рекомендаций может препятствовать нехватка ресурсов; в таком случае доведение этой проблемы до сведения Представителя позволит ему поднять этот вопрос среди тех, кто в состоянии решить его. Выразив благодарность правительствам, которые пригласили Представителя посетить их страны, и призвав правительства других стран следовать этому примеру, Генеральная Ассамблея предложила им также должным образом рассмотреть в рамках их диалога с Представителем его рекомендации и предложения и представить информацию о принятых в связи с этим мерах.

88. В идеальном случае последующие мероприятия должны, разумеется, осуществляться в форме повторной поездки Представителя в ту или иную страну. Однако число стран, сталкивающихся с проблемой внутреннего перемещения, которые Представитель мог бы посетить, и ограниченный объем ресурсов, находящихся в его распоряжении, указывают на то, что такой вариант последующих мероприятий является нереальным. Тем не менее, здесь необходимо использовать все имеющиеся возможности, особенно в случае тех стран, где положение перемещенного населения ухудшилось или существенно изменилось, в связи с чем у этого населения возникли новые потребности. Именно это, к сожалению, и происходит в ряде стран, которые Представитель уже посетил, включая Бурунди, Руанду, Сомали, Шри-Ланку, Судан и страны бывшей Югославии. Очень похожая ситуация с внутренним перемещением населения складывается в Колумбии, где

Представитель имел возможность непосредственно провести переоценку ситуации в ходе своего повторного визита, состоявшегося в конце мая, - первого такого визита, связанного с осуществлением последующих мероприятий в рамках его мандата.

89. После первого визита Представителя в Колумбию в 1994 году положение населения, перемещенного внутри страны, существенно ухудшилось, и в настоящее время в таком положении, по оценкам, находится около миллиона человек, при этом на момент подготовки настоящего доклада число таких лиц продолжало увеличиваться. Несмотря на то, что правительство Колумбии приняло ряд мер, направленных на повышение эффективности реагирования на продолжающийся процесс внутреннего перемещения, - в частности, признало, что причиной этого явления является насилие, приняло соответствующее законодательство и предусмотрело организационные механизмы для решения этой проблемы - Представитель считает, что большинство рекомендаций, представленных им по итогам его визита 1994 года (см. E/CN.4/1995/50/Add.1), по-прежнему актуальны и сегодня. Принятое правительством законодательство на практике не осуществляется, а в деле удовлетворения потребностей перемещенных лиц отсутствует комплексный подход. Функции государственных учреждений, особенно касающиеся защиты перемещенных лиц и предотвращения перемещения, требуют более четкого определения. Процедуры, при помощи которых перемещенные лица "удостоверяются" в качестве таковых, регламентируются непродуманными правилами, что затрудняет многим перемещенным лицам доступ к помощи, медицинскому обслуживанию, образованию и другим услугам. В стране по-прежнему ощущается необходимость большей децентрализации функций по оказанию помощи перемещенным внутри страны лицам с учетом имеющихся в наличии ресурсов.

90. Перемещение населения является составной частью стратегии войны, и прекращение конфликта имеет важное значение для сдерживания роста численности перемещенного населения в Колумбии и для изыскания долгосрочного решения проблемы сотен тысяч жителей страны, которые вынуждены были покинуть места своего постоянного проживания. В связи с этим начатый президентом Пастраной мирный процесс и его общая с Представителем позиция в отношении того, что решение проблемы перемещенного населения должно стать одним из важнейших элементов правозащитного и гуманитарного компонента мирного процесса, являются смелым шагом, который следует всячески приветствовать и который заслуживает международной поддержки. В то же время необходимо принять меры по удовлетворению самых насущных потребностей перемещенного внутри страны населения. В число элементов всеобъемлющей стратегии в этой области деятельности входят эффективные меры, принимаемые властями в целях предотвращения произвольного перемещения и защиты от него, особенно когда такое развитие событий является предсказуемым; соблюдение комбатантами норм международного гуманитарного права и обеспечение защиты гражданского населения; обеспечение физической безопасности перемещенных лиц и тех, кто выступает от их имени; оказание должной и своевременной помощи для удовлетворения потребностей перемещенных лиц, в том числе потребностей в продовольствии, воде, жилище, медицинском обслуживании, документах, удостоверяющих их личность, образовании, профессиональной подготовке и доходобразующих видах деятельности, с уделением особого внимания потребностям женщин и детей, составляющих большинство перемещенного населения; обеспечение гарантий физической безопасности перемещенным лицам при их возвращении к местам постоянного проживания или переселении; и выплата компенсации за землю и иную движимую и недвижимую собственность, утраченную в результате перемещения.

91. Мандат Представителя предполагает поддержание диалога не только с правительствами соответствующих стран, но и с международными организациями и учреждениями, призванными играть определенную роль в удовлетворении потребностей вынужденных переселенцев в защите и помощи. В своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее Представитель подчеркнул необходимость более значительного международного присутствия в этой стране. В этой связи

Представитель обратился с письмом к Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в котором он призвал возглавляемое ею Управление подключиться к урегулированию ситуации внутреннего перемещения в Колумбии путем открытия отделения в этой стране. Он также обратился с письмом к Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека, в котором призвал ее укрепить присутствие Управления Верховного комиссара по правам человека в этой стране и обеспечить постоянное присутствие в затронутых этой проблемой районах за пределами столицы. В связи с этим можно только приветствовать последующее решение УВКБ об открытии отделения в Боготе и ведущей роли Управления в международных усилиях по урегулированию кризиса, связанного с внутренним перемещением, а также решение Управления Верховного комиссара по правам человека об усилении своего присутствия в этой стране и о назначении координатора по вынужденным переселенцам. Но, как подтвердила последующая миссия, Управлению Верховного комиссара по правам человека, УВКБ и другим учреждениям Организации Объединенных Наций необходимо еще больше усилить свое присутствие в стране, с тем чтобы можно было открыть полевые отделения. Международному сообществу следует также уделять более пристальное внимание гуманитарным потребностям вынужденных переселенцев. Необходимо укреплять механизмы координации. Следует надеяться, что рассмотрение Рабочей группой МПК результатов поездки Представителя на ее заседании 17 сентября будет способствовать принятию необходимых мер для решения этих вопросов.

92. Если говорить о перспективах, то на октябрь 1999 года планируются поездки в Грузию и Армению. Представитель также обратился к правительствам Анголы и Турции с просьбой направить ему приглашения посетить эти страны и весьма надеется на позитивный ответ.

93. Помимо поездок в страны есть и другие пути, позволяющие заниматься конкретными ситуациями внутреннего перемещения и принимать национальные и международные меры в связи с ними. Как отмечалось в разделе II, существуют рамки МПК, где проблемы, связанные с конкретными ситуациями, могут обсуждаться либо по постоянно фигурирующему в повестке дня пункту о вынужденных переселенцах, либо в контексте рассмотрения Рабочей группой МПК гуманитарных проблем в конкретных странах. Помимо участия в обсуждении фигурирующих в повестке дня МПК особо острых кризисов, Представитель может также предпринимать усилия для того, чтобы другие серьезные ситуации, связанные с внутренним перемещением, не игнорировались такими форумами или не упускались из виду. Примером этого может служить распространение Представителем среди членов МПК в 1998 году справочного документа о ситуации внутреннего перемещения в Уганде и его рекомендация о проведении Рабочей группой МПК обсуждения по существу данного вопроса. С этой же целью УКГД поручило консультанту провести полевое исследование по гуманитарным вопросам, связанным с политикой правительства по созданию "защищенных деревень" для вынужденных переселенцев ввиду конфликта в северной части Уганды; следует надеяться, что результаты этого исследования будут доведены до сведения Рабочей группы МПК и обсуждены в рамках этого органа.

94. Вне рамок МПК Представитель, разумеется, может самостоятельно созывать специальные совещания экспертов для обсуждения конкретной ситуации внутреннего перемещения. Рекомендации таких совещаний могут затем распространяться среди членов МПК, государственных, должностных лиц и средств массовой информации. Именно такие меры были предприняты в связи с положением в Косово. В сентябре 1998 года Представитель при содействии проекта Брукингского института созвал в Вашингтоне, О.К., специальную рабочую группу по защите лиц, находящихся под угрозой в Косово. Участники совещания разработали ряд конкретных рекомендаций для Организации Объединенных Наций, международного сообщества и правительства Соединенных Штатов. В числе рекомендаций для Организации Объединенных Наций и международного сообщества был призыв предоставить Управлению Верховного комиссара по правам человека надлежащие ресурсы, с тем чтобы оно могло усилить свое присутствие на местах, проводить

оценку вопросов, касающихся защиты, и представлять соответствующую информацию, проводить оценку эффективности правовой системы, участвовать в наблюдении за положением задержанных лиц и организовывать их посещение в сотрудничестве с МККК и, при необходимости, оказывать УВКБ содействие в определении того, существуют ли условия для безопасного и достойного возвращения. Рекомендовалось также расширить присутствие УВКБ в Косово и предоставить ему для этого всю необходимую поддержку. Другим учреждениям Организации Объединенных Наций также рекомендовалось рассмотреть вопрос о расширении масштабов своих операций в Косово для удовлетворения возрастающих гуманитарных потребностей. Была подчеркнута необходимость обеспечения защиты персонала местных неправительственных организаций. Хотя международное присутствие в Косово с тех пор значительно расширилось как по своим масштабам, так и по кругу участников, ряд этих рекомендаций по-прежнему сохраняют свою актуальность, особенно в том, что касается необходимости обеспечения безопасного возвращения и защиты от произвольного перемещения.

95. Если рассматривать проблему в более глобальном масштабе, то следует отметить четыре вышедшие в последнее время публикации, которые привлекли внимание к ряду ситуаций в различных странах мира. Публикация под заглавием "Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement" ("Массовый исход: глобальный кризис внутреннего перемещения"), представляющая собой комплексное исследование, совместно подготовленное Представителем и Робертой Коэн по просьбе Генерального секретаря, включает глобальный обзор различных ситуаций внутреннего перемещения в различных странах мира. Сопутствующая публикация под заглавием "The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced" ("Оставленные на произвол судьбы: тематические исследования по проблеме внутреннего перемещения") (Брукингский институт, 1998 год), вышедшая под совместной редакцией Представителя и Роберты Коэн, содержит 10 тематических исследований по различным регионам мира, таким, как Бурунди; Руанда; Либерия; Судан; страны бывшей Югославии, Северный Кавказ, Азербайджан, Армения и Грузия; Таджикистан; Шри-Ланка; Колумбия; и Перу. Эти тематические исследования по странам, которые посетил Представитель, содержат последнюю информацию о ситуации в этих регионах и анализ степени выполнения рекомендаций, высказанных им в его докладах по этим миссиям. По рекомендации Генерального секретаря для охвата более широкой аудитории был подготовлен сокращенный, иллюстрированный и написанный более простым языком вариант этого исследования. Публикация под заглавием "Exodus Within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement" ("Исход в пределах границ: введение в кризис внутреннего перемещения"), была подготовлена Дэвидом А. Корном, бывшим дипломатом и писателем, и опубликована Брукингским институтом весной 1999 года. Упомянутая выше публикация "Internally Displaced People: A Global Overview" ("Вынужденные переселенцы: глобальный общий обзор"), подготовленная в рамках проекта "Глобальный обзор проблемы вынужденных переселенцев" НСБ и изданная в 1998 году, и реализуемый им сейчас проект создания глобальной базы данных по вынужденным переселенцам также представляют интерес с точки зрения анализа положения вынужденных переселенцев в конкретных странах и информации о характере и эффективности предпринимаемых в связи с этим усилий.

V. ПРОГРАММА ИССЛЕДОВАНИЙ

96. Изучение путей и средств более эффективного обеспечения защиты и помощи вынужденным переселенцам стало одним из первоначальных оснований для учреждения мандата Представителя в 1992 году. Вначале Представителю поручили провести всеобъемлющее исследование по этой проблеме. Затем, после нескольких лет интенсивных исследований, была подготовлена состоящая из двух частей "Подборка и анализ правовых норм, касающихся лиц, перемещенных внутри страны", которая в конечном итоге и легла в основу Руководящих принципов. Между тем,

/...

исследование институциональных механизмов в международном, региональном и неправительственном контексте продолжалось, а полученные в процессе этих исследований результаты регулярно включались в качестве одного из основных компонентов в доклады Представителя для Комиссии и Генеральной Ассамблеи. Наряду с этим постоянное внимание уделялось особым потребностям женщин и детей - вынужденных переселенцев, которые, как правило, преобладают среди вынужденных переселенцев, а также тем конкретным проблемам, которым Ассамблея просила уделять особое внимание. В то же время проводилось изучение конкретных страновых ситуаций с помощью поездок Представителя в соответствующие страны. Впоследствии Представитель подробно изложил свои выводы и рекомендации в серии докладов о масштабах и характере проблемы внутреннего перемещения в конкретных странах, которые представлялись Комиссии и Генеральной Ассамблее.

97. Различные аспекты исследований, проведенных в соответствии с мандатом Представителя, нашли отражение в трех вышеупомянутых публикациях: "Masses in Flight" ("Массовый исход"), "The Forsaken People" ("Оставленные на произвол судьбы") и "Exodus Within Borders" ("Исход в пределах границ"). С завершением этих исследований основная задача по изучению глобального кризиса внутреннего перемещения и существующих правовых и институциональных рамок для его урегулирования в значительной степени выполнена. Тем не менее есть еще целый ряд вопросов, которые нуждаются в дополнительном изучении и осмыслении.

98. Необходимо разработать стратегии решения проблемы внутреннего перемещения в странах, которые либо не признают существования этой проблемы, либо не допускают международного участия в решении проблемы вынужденного переселения в пределах своих границ. Страны, которым Представитель смог уделить особое внимание, включая посещение этих стран, относились к странам, признавшим существование этой проблемы и до настоящего времени сотрудничающим с Представителем, позволяя ему самостоятельно изучать положение дел на местах. Уже несколько лет подряд Комиссия призывает все правительства оказывать содействие деятельности Представителя, обращаясь, в частности, к правительствам тех стран, в которых имеются ситуации внутреннего перемещения и которые еще не направили приглашения Представителю или не отреагировали положительно на его просьбы о предоставлении информации. Совершенно недопустимо, чтобы страны, сталкивающиеся с серьезными проблемами внутреннего перемещения, оставались без какого-либо международного наблюдения и чтобы вынужденные переселенцы были лишены международной помощи и защиты, как это происходит в ряде случаев. Однако полной ясности относительно того, как следует решать эту проблему, до сих пор нет. Конференция по этому вопросу, в которой приняли участие как ученые, так и лица, осуществляющие практическую деятельность, была совместно проведена проектом Брукингского института по вынужденным переселенцам и Комитетом США по делам беженцев в Вашингтоне в конце января 1999 года. Обсуждение было сосредоточено на ситуациях внутреннего перемещения в Алжире, Индии, Мьянме и Турции. По этим вопросам были подготовлены справочные документы и разработаны стратегии. Комитет США по делам беженцев сейчас завершает подготовку этих докладов и опубликует их в конце 1999 года. Статья об этой Конференции будет опубликована в декабре 1999 года в издании "Forced Migration Review".

99. Помимо этого, представляет интерес и вопрос о негосударственных субъектах. Характер нынешних конфликтов означает, что большое число вынужденных переселенцев проживает в районах, не контролируемых правительством. Облегчение бедственного положения вынужденных переселенцев в таких обстоятельствах представляет серьезную проблему как для международной системы, базирующейся на государственном подходе, так и для являющегося продуктом этой системы мандата Представителя. В частности, возникает вопрос о том, как заставить негосударственных субъектов соблюдать международные стандарты и принципы. В Руководящих

принципах признается, что не только государства, но и все другие органы, группы и лица несут ответственность за обеспечение защиты и помощи вынужденным переселенцам на территориях, находящихся под их эффективным контролем. Как отмечалось выше, Представитель и неправительственные организации уже предпринимают усилия для доведения Руководящих принципов до сведения негосударственных субъектов. В этой связи необходимо уделять больше внимания наблюдению за деятельностью негосударственных субъектов и разработке стратегий взаимодействия с ними с целью обеспечения защиты и помощи вынужденным переселенцам.

100. Третьей темой исследования в предстоящем году будет политика доноров по вопросу внутреннего перемещения. В настоящее время под эгидой проекта Брукингского института проводится исследование с целью изучения подхода доноров к вопросу внутреннего перемещения и характера специальных мероприятий, финансируемых ими в контексте двусторонней и многосторонней помощи для облегчения бедственного положения вынужденных переселенцев.

101. В-четвертых, необходимо продолжать исследования в целях изучения конкретных потребностей женщин и детей из числа вынужденных переселенцев. Ассамблея приветствовала то особое внимание, которое Представитель на протяжении своего мандата уделял особым потребностям женщин и детей из числа вынужденных переселенцев в помощи, защите и развитии, и рекомендовала ему и далее уделять внимание этим потребностям. В этой связи Канцелярия Представителя способствовала работе над недавно подготовленными ЮНИСЕФ докладами о потребностях женщин и детей из числа вынужденных переселенцев и, во взаимодействии с Женской комиссией по женщинам и детям-беженцам, подготовке доклада о гендерных аспектах внутреннего перемещения²¹. Канцелярия Представителя, со своей стороны, представила доклад о гендерных аспектах проблемы внутреннего перемещения на семинаре-практикуме на тему "Гуманитарные принципы: основанный на правах ребенка подход к комплексным чрезвычайным ситуациям и внутреннему перемещению", который был проведен ЮНИСЕФ в Брюсселе в октябре 1998 года.

102. Как отмечалось выше, Канцелярия Представителя участвовала в семинаре ОАЕ по расширению участия женщин и детей из числа возвращенцев, беженцев и вынужденных переселенцев в реконструкции, восстановлении и миростроительстве, который состоялся в Аддис-Абебе в октябре 1998 года. В своем выступлении на семинаре Представитель подчеркнул важное значение инициирования программ реинтеграции и развития в интересах женщин и детей еще на стадиях перемещения, с тем чтобы более эффективно подготовить их к возвращению и реинтеграции. В частности, Представитель рекомендовал регулярно включать женщин в такие крупномасштабные проекты развития, как лесовосстановление, реконструкция и другие нетрадиционные виды деятельности. Указав на различные пути достижения этой цели, он подчеркнул, что включение вспомогательных служб в эти проекты могло бы способствовать расширению участия женщин. Такой же эффект могли бы дать и специальные положения, призванные защищать интересы женщин и предусматривающие равную оплату и равный доступ для женщин. Несмотря на наличие обнадеживающих примеров в этой области, нужен намного более систематический подход. Следует особо отметить, что Представитель настоятельно призывал предоставить женщинам из числа вынужденных переселенцев доступ к кредитам, с тем чтобы они могли открывать свое собственное дело, и призвал международные банки развития выделять больше средств для поддержки небольших по масштабу программ, приносящих непосредственную выгоду женщинам из числа вынужденных переселенцев.

103. В этой связи особо отрадно то, что Рабочая группа МПК на своем заседании в ноябре 1998 года подчеркнула необходимость уделяния более пристального внимания учету гендерных факторов во всех мероприятиях по оказанию гуманитарной помощи. С этой целью МПК учредил рабочую подгруппу под председательством МПП и ЮНИСЕФ и при участии Канцелярии

Представителя. Справочные документы и программное заявление об учете гендерных факторов во всех направлениях гуманитарной деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями - проекты которых были подготовлены рабочей подгруппой и утверждены МПК на его майской сессии - содержат ряд упоминаний о женщинах и детях из числа вынужденных переселенцев. Пристальное внимание потребностям женщин из числа вынужденных переселенцев уделялось также в ходе двухдневного совещания экспертов по данному вопросу, созванного ЮНИСЕФ в июне 1999 года. Канцелярия

Представителя также принимала участие в этом мероприятии. Доклад о работе совещания должен выйти в ближайшее время.

104. Кроме того, сейчас, когда международное сообщество более глубоко осознало проблему внутреннего перемещения, когда были разработаны соответствующие правовые нормы и значительно укреплены организационные механизмы, настало время разработать новые стратегии и направления деятельности по осуществлению мандата, которые способствовали бы повышению результативности на местах. С этой целью во второй половине 1998 года и в первой половине 1999 года под эгидой проекта Брукингского института была проведена серия консультаций для обсуждения будущих стратегий и направлений деятельности по осуществлению мандата; цель этого мероприятия состояла в том, чтобы выяснить точку зрения большого числа лиц, отражающих широкий диапазон мнений организаций и частных лиц, занимающихся решением проблем вынужденных переселенцев. Консультации проводились с представителями учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций и других международных учреждений и организаций, участвующих в деятельности по вопросам прав человека, гуманитарной помощи и развития, представителями неправительственных организаций и учеными-экспертами, хорошо знакомыми с проблемой внутреннего перемещения и мандатом Представителя. Эти консультации оказались весьма полезными с точки зрения определения дальнейших направлений деятельности, необходимых организационных механизмов и организационной и материальной поддержки, требуемой для осуществления мандата.

VI. ВЫВОД

105. С 1992 года, когда был учрежден мандат, реагирование международного сообщества на глобальный кризис внутреннего перемещения существенно улучшилось. В свою очередь, предоставленный мандат сыграл стимулирующую роль, сосредоточив внимание на разработке необходимых правовых норм обеспечения защиты и помощи вынужденным переселенцам. Он способствовал созданию системы межучрежденческого сотрудничества в деле удовлетворения потребностей вынужденных переселенцев. В рамках мандата была учреждена постоянно действующая программа поездок в страны с целью непосредственного изучения положения на местах и проведения диалога с правительствами и другими соответствующими сторонами для удовлетворения насущных потребностей вынужденных переселенцев.

106. Несмотря на эти существенные успехи в улучшении международного реагирования на внутреннее перемещение, миллионы вынужденных переселенцев во всем мире свидетельствуют о необходимости значительной активизации усилий в этой области. Обеспечение эффективной и всеобъемлющей системы реагирования на потребности вынужденных переселенцев во всем мире по-прежнему является сложнейшей задачей, для решения которой нужны согласованные усилия всех соответствующих сторон на всех уровнях - как локальном, так и глобальном. Сейчас, когда разработаны и опубликованы Руководящие принципы, когда созданы институциональные механизмы для межучрежденческого сотрудничества и налажен процесс поездок в страны и диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами, система лучше, чем когда бы то ни было, способна решать эту задачу. Если говорить о будущей деятельности, то задача состоит в

том, чтобы меры, принимаемые для повышения эффективности системы в области обеспечения защиты и помощи миллионам остро нуждающихся в них вынужденных переселенцев, давали реальную отдачу на местах. С точки зрения мандата Представителя это означает дальнейшее выполнение им стимулирующей роли, но теперь с большим акцентом на содействии распространению и применению Руководящих принципов, отслеживании положения на местах для выявления ситуаций, требующих срочного внимания, принятии необходимых мер для защиты интересов вынужденных переселенцев и разработке рекомендаций относительно совместных действий соответствующих оперативных учреждений международной системы и, разумеется, соответствующих правительств.

107. Для успешного выполнения мандата необходимо укреплять имеющийся потенциал как с помощью людских, так и с помощью материальных ресурсов, которых в настоящее время остро не хватает. Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря предоставить Представителю необходимые ресурсы, чтобы он мог эффективно выполнять свой мандат. Однако финансовые затруднения Организации заставляют Представителя искать другие источники для дополнения той ограниченной, хотя и неоценимой, кадровой поддержки, которую он получает от УВКПЧ. В настоящее время, при поддержке Генерального секретаря, Координатора чрезвычайной помощи, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, учреждений Организации Объединенных Наций и других международных учреждений, неправительственных организаций и стран-доноров изучаются другие творческие стратегии мобилизации вне рамок системы ресурсов, необходимых для осуществления мандата.

108. Внешняя поддержка необходима также для разработки - в соответствии с просьбой Ассамблеи и Комиссии - надлежащих правовых норм по вынужденным переселенцам и для подготовки - также в соответствии с просьбой Генерального секретаря и по рекомендации Ассамблеи - комплексного многотомного исследования по причинам внутреннего перемещения, его нынешним формам в различных странах мира и международным и региональным, институциональным механизмам решения этой проблемы, а также для разработки стратегий более эффективного обеспечения защиты и помощи вынужденным переселенцам и удовлетворения их потребностей. В контексте содействия осуществлению этих стратегий и Руководящих принципов необходимость постоянной поддержки деятельности по осуществлению мандата очевидна как никогда.

Примечания

¹ См. Forced Migration Review, Issue 1 (January-April 1998) and Issue 2 (August 1998).

² Uprooted People, Issue 3 (May 1998) and its supplement, The Mustard Seed, № 49 (Fall 1998); On the Record, vol. 2, Issue 3 (7 October 1998).

³ Jean-Philippe Layover, "Guiding Principles on Internal Displacement", International Review of the Red Cross, No. 324 (September 1998), pp. 467-480; Robert K. Goldman, "Codification of International Rules on Internally Displaced Persons", *ibid.*, pp. 463-466; "Guiding Principles on Internal Displacement", *ibid.*, pp. 545-556.

⁴ ICJ Review, vol. 61 (December 1998).

⁵ Human Rights Tribune, vol. 6, No. 1 (January 1999), pp. 16-18, 23.

⁶ Monday Developments, InterAction, Washington, D.C. (14 September 1998).

⁷ RRN Newsletter, No. 12 (November 1998).

⁸ International Journal of Refugee Law, vol. 10, No.3 (July 1998), pp. 548-572.

⁹ См., например, следующие публикации: Women's Commission for Refugee Women and Children, A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced (May 1999); Tamil Centre for Human Rights, "Internally Displaced People - One Million in the Island of Sri Lanka", press release (20 July 1998); Nancy Beaudoin, "Colombian Nightmare", On the Record, vol. 2, Issue 3 (7 October 1998), pp. 7, 11; Stephanie T.E. Kleine-Ahlbrandt, "The Kibeho Crisis: Towards a More Effective System of International Protection for IDPs", Forced Migration Review, Issue 2 (August 1998), pp. 8-11.

¹⁰ См., например, следующие доклады организации "Международная амнистия": FEDERAL REPUBLIC of YUGOSLAVIA, A Human Rights Crisis in Kosovo Province, Document Series B: Tragic Events Continue # 4: The Protection of Kosovo's Displaced and Refugees, AI Index 70/73/98 (October 1998); UGANDA, Breaking the Circle: Protecting Human Rights in the Northern War Zone, AI Index 59/01/99 (17 March 1999); EAST TIMOR, Seize the Moment, AI Index ASA 24/49/99 (21 June 1999); MYANMAR, Aftermath: Three Years of Dislocation in the Kayah State, AI Index ASA/16/14/99 (June 1999).

¹¹ См. Ecumenical Commission for Displaced Families and Communities (ECDFC) Monitor, vol. 13, No. 6 (November-December 1998), pp. 12-17.

¹² Официальное название "Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах".

¹³ Inter-Agency Standing Committee (IASC) Recommendations Related to the Review of the Capacity of the United Nations System for Humanitarian Assistance, final version, 15 October 1998, para 24.

¹⁴ Ibid., para. 14.

¹⁵ Ibid., para. 18.

¹⁶ Ibid., para. 17. UNHCR's criteria for its involvement with internally displaced persons, which were initially set out in UNHCR/IOM/33/93 (28 April 1993), have since been restated in UNHCR/IOM/87/97 (2 December 1997). See also UNHCR, "Information Note: UNHCR's Role with Internally Displaced Persons", November 1998.

¹⁷ IASC Recommendations, *ibid.*, para. 15.

¹⁸ Ibid., para. 20.

¹⁹ See Steven Holtzman, "Conflict-Induced Displacement through a Development Lens" cited in Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Brookings Institution, Washington, D.C., 1998, p. 290, note 186.

²⁰ Masses in Flight, *ibid.*, 213-238, 251-252.

²¹ UNICEF, The Needs of Internally Displaced Women and Children: Guiding Principles and Considerations, Office of Emergency Programmes Working Paper Series, September 1998; UNICEF and the Women's Commission for Refugee Women and Children, The Gender Dimensions of Internal Displacement: Concept Paper and Annotated Bibliography, 1998.
