



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.3
6 November 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА:
МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Доклад Представителя Генерального секретаря г-на Френсиса Денга, представленный
в соответствии с резолюцией 2000/53 Комиссии по правам человека

Добавление

Анализ практики перемещения: Армения

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение.....	1 - 8	3
I. Обзор кризисной ситуации в области перемещения населения.....	9 - 17	5
II. Выводы, сделанные в результате поездки на места.....	18 - 29	8
III. Меры на национальном и международном уровнях.....	30 - 44	12
IV. Выводы	45 - 50	17
V. Рекомендации	51 - 60	19

Приложение: Карта Армении.

Введение

1. По приглашению правительства Республики Армении Представитель Генерального секретаря находился с миссией в Армении 18-19 мая 2000 года.

2. Эта миссия преследовала четыре цели. Во-первых, изучить и документально обрисовать ситуацию в области перемещения населения в пределах Армении, которая пока еще недостаточно изучена и проанализирована¹. Во-вторых, попытаться понять причины, в силу которых положению лиц, перемещенных внутри страны, уделяется столь мало внимания. "Если это является следствием недостаточной осведомленности или упущения, то проблема заслуживает самого пристального внимания. Или же, напротив, это объясняется тем, как об этом часто говорили Представителю до поездки в миссию, что лица, перемещенные внутри страны практически растворились в принимающих общинах и их положение в настоящее время не отличается от положения населения в целом, и, таким образом, их потребности не привлекают особого внимания. Если верно последнее объяснение, то случай Армении, тем не менее, заслуживает рассмотрения в качестве потенциальной модели особенно конструктивного решения проблемы перемещения населения внутри страны. В поисках объяснения миссия стремилась определить, испытывают ли перемещенные внутри страны лица какие-либо особые потребности, отличающиеся от потребностей основного населения и связанные с их перемещением, или же их нынешнее положение действительно не заслуживает особого внимания. В зависимости от ответа на этот вопрос третья цель миссии заключалась в поиске надлежащих решений текущих потребностей перемещенных внутри страны лиц в рамках конструктивного диалога с правительством и представителями международного сообщества и гражданского общества. В-четвертых, миссия была направлена на понимание проблемы перемещенных лиц внутри Армении в ее субрегиональном контексте. Таким образом, миссия в Армению была организована на основе результатов посещений Представителем Азербайджана в 1998 году (E/CN.4/1999/79/Add.1) и, непосредственно перед посещением Армении, Грузии (E/CN.4/2001/5/Add.4), а также на основе результатов Регионального рабочего совещания по вопросу перемещения внутри страны на южном Кавказе, совместно организованного Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Проектом Бруклинского института по вопросам перемещения внутри страны и Советом по делам беженцев Норвегии, в состав участников которого вошли представители правительства Армении, международных организаций и международных и местных неправительственных организаций (НПО), занимающихся проблемой лиц, перемещенных в пределах Армении (см. E/CN.4/2001/5/Add.2).

3. С учетом более полного понимания проблемы перемещения населения в пределах Армении и возросшего внимания к ней, чему, как отмечалось, отчасти содействовали Региональное рабочее совещание и подготовка к миссии, поездка Представителя оказалась как нельзя более своевременной. Правительственные программы по улучшению положения лиц, перемещенных внутри страны, к моменту приезда Представителя находились на этапе разработки и обсуждения, и это позволило Представителю во время его краткого посещения и диалога с правительственными должностными лицами, а также представителями международного сообщества и гражданского общества внести свой вклад в процесс их дальнейшего развития. В этой связи правительственные должностные лица и представители международного сообщества отметили, что эта миссия оказалась особенно конструктивной.

4. Представитель был принят Его Превосходительством Президентом Республики Робертом Кочаряном, министром регионального управления и планировки городов, министром социального обеспечения и здравоохранения и спикером Национального собрания. Были проведены активные консультации с руководителем и другими сотрудниками Департамента по вопросам миграции и беженцев (ДМБ), государственным органом, отвечающим за перемещение населения внутри страны. На этих встречах с правительственными должностными лицами присутствовал Постоянный представитель Республики Армении при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Его Превосходительство посол Карен Назарян, который приехал в Армению для оказания содействия миссии Представителя. Представитель также обсудил ситуацию в области перемещения населения внутри страны с международными учреждениями и НПО, руководителем Отделения ОБСЕ в Ереване, учреждениями-донорами и местными НПО.

5. Программа поездки предусматривала посещение района Иеван в области Тавуш, расположенного на северо-западе страны и граничащего с Азербайджаном. В сопровождении губернатора Тавуша Представитель посетил ряд деревень в приграничных районах, в которых он был принят старейшинами и получил возможность встретиться с перемещенными лицами и местными жителями. Выводы, сделанные в результате этого посещения, приводятся в разделе II.

6. Во время поездки и в соответствии с просьбой Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи Представитель вел диалог с правительственными должностными лицами и представителями межправительственных и неправительственных организаций на основе Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2). Правительство Армении очень позитивно отнеслось к этим Руководящим принципам. Более того, оно выступило с инициативой перевода Руководящих принципов на армянский язык и их широкого распространения в стране.

7. Представитель хотел бы выразить свою признательность всем тем, кто нашел время встретиться с делегацией миссии и поделиться своим мнением по рассматриваемой ситуации. Он выражает особенную благодарность Координатору-резиденту Организации Объединенных Наций и ее персоналу, а также министерству иностранных дел, Постоянному представителю Армении при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве и ДМБ за их помощь в организации программы миссии.

8. Настоящий доклад состоит из пяти разделов. В первом разделе приводится краткий обзор ситуации в области перемещения населения внутри страны. В разделе II излагаются выводы, сделанные в результате поездки на места. В разделе III кратко описываются меры на национальном и международном уровнях. В разделе IV приводятся выводы миссии. И наконец, в разделе V обобщается ряд рекомендаций, которые также отражены в предыдущих разделах и относятся к повышению эффективности национальных и международных мер в связи с ситуацией в области перемещения населения внутри страны.

I. ОБЗОР КРИЗИСНОЙ СИТУАЦИИ В ОБЛАСТИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

9. В соответствии с данными правительства в Армении насчитывается 192 000 лиц, перемещенных внутри страны. Этот показатель охватывает перемещение, совершенное по самым разным причинам. По оценкам, 72 000 человек были перемещены в результате военных операций в районах, граничащих с Азербайджаном, в ходе 10-летнего конфликта в Нагорном Карабахе. Несмотря на действующее с 1994 года соглашение о прекращении огня, конфликт не получил политического урегулирования, и в приграничных районах постоянно происходят столкновения и обстрелы. Оставшаяся часть перемещенных лиц была выселена в результате природных и антропогенных катастроф: по оценкам, в положении перемещенных лиц находится 100 000 человек, которые были перемещены в результате разрушительного землетрясения в 1988 году, приведшего к гибели свыше 25 000 человек и оставившего бездомными 500 000 человек; 10 000 человек были перемещены в результате недавних стихийных бедствий, в частности оползней; и еще 10 000 человек были перемещены внутри страны вследствие антропогенных катастроф.

10. Основное внимание в миссии уделялось положению лиц, перемещенных внутри страны в результате конфликта. Хотя рассмотрению этого вопроса было посвящено большинство миссий Представителя, в Армении это представлялось особенно важным, поскольку, по общему мнению лиц, встречавшихся с Представителем, в отличие от положения лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий в Армении, в частности в связи с землетрясением, положению лиц, перемещенных внутри страны в результате

конфликта, уделяется мало внимания как на национальном, так и на международном уровне. На момент посещения Представителя уже начали предприниматься определенные усилия по оценке и комплексному решению особых проблем лиц, перемещенных в результате конфликта, однако, как будет указано ниже, эта работа находилась еще только на самом начальном этапе.

11. Следует отметить, что, по независимым оценкам, число лиц, перемещенных внутри страны, меньше 72 000 человек - оценки, приведенной правительством. Комитет по делам беженцев США, например, приводит цифру примерно в 60 000 человек². Расхождение в данных может объясняться, по крайней мере частично, тем фактом, что приведенный правительством показатель в 72 000 человек, перемещенных внутри страны в результате конфликта, включает в себя несколько тысяч человек, перемещенных в Армению из Нагорного Карабаха, которых, следовательно, следует рассматривать в качестве беженцев, а не лиц, перемещенных внутри страны. Правительство признало, что из 72 000 лиц, перемещенных в результате конфликта, "значительное число" является беженцами, которые прибыли в Республику в 1988-1992 годах и которые сначала поселились в приграничных районах в Армении, а затем еще раз подверглись перемещению в пределах Армении в связи с отсутствием безопасности в этих районах.

12. Кроме того, распад Советского Союза по-прежнему затрудняет четкое определение схем перемещения в связи с нерешенностью вопроса о политических границах в кавказском регионе, урегулировать который приходится новым государствам. Что касается Армении, то в состав ее территории входит небольшой эксклав, расположенный в нескольких километрах от границы на северо-западе Азербайджана (см. карту в приложении). В связи с конфликтом население этого района устремилось на основную территорию Армении. Хотя при этом в силу особого географического положения им потребовалось пересечь международно признанную границу, они, как граждане Армении, переезжающие из одной части страны в другую, должны рассматриваться как лица, перемещенные внутри страны.

13. В пределах основной территории Армении перемещение внутри страны в результате конфликта было сосредоточено в марцах или провинциях, расположенных вдоль границы с Азербайджаном, а именно: в Тавуше, Сьюнике, Вайоц-Дзоре, Арарате и Гегаркунике. Всеобъемлющее исследование, проведенное в этих районах в 1998 году Рабочей группой по вопросам беженцев и перемещенных лиц, позволило получить важную информацию об особенностях кризисной ситуации в области перемещения³. На начальном этапе 50-60% населения, в основном женщины, дети и престарелые, перебрались из деревень на летние пастбища, на которых они жили во временных жилищах. Хотя в некоторых случаях, обычно в ходе продолжительных боевых действий, из деревень уезжали семьи в полном

составе, разделение семей стало обычной практикой: половина перемещенных домохозяйств в марцах Тавуш, Вайоц-Дзор и Гегаркуник представляют собой семьи, состоящие лишь из одного или двух человек. Другая половина состоит в основном из молодых семей, которые сохранили свой состав, однако были разлучены с родственниками.

14. Хотя некоторые из перемещенных лиц прожили на пастбищах почти два года, подавляющая часть перемещенных лиц постоянно находилась в движении. Они во все возрастающем количестве уезжали от приграничных деревень, сначала перебирались на летние пастбища, а затем переезжали в более безопасные места в марцах. Позднее те люди, которые имели для этого возможности, - обычно более зажиточные, - перебирались в центральные районы Армении и даже в конечном счете эмигрировали из страны. Как следствие, лица, перемещенные внутри страны, оказались разбросанными по всей стране и отнюдь не сосредоточенными в компактных, легко поддающихся выявлению группах. На практике и правительство, и международные учреждения, работающие в стране, сообщают о трудностях, с которыми они сталкиваются при точном определении мест проживания лиц, перемещенных внутри страны.

15. Одно из основных исключений из этой схемы - население, перемещенное из Арцвашена. Люди, перемещенные из этого эксклава, в большинстве случаев расселились общинами, в основном в этнически однородных азербайджанских населенных пунктах, расположенных в районе между границей и северным берегом озера Севан, которые были оставлены азербайджанскими беженцами, перебравшимися из Армении в Азербайджан. В некоторых случаях они занимают дома, брошенные азербайджанскими беженцами.

16. Как отмечалось выше, на заключительном этапе этого процесса все более широкого перемещения населения довольно ощутимое, однако неустановленное число перемещенных внутри страны лиц покинули страну. Это произошло в рамках более крупной тенденции к эмиграции нескольких сотен тысяч армян, покинувших страну в поисках более благоприятных экономических возможностей. Лица, перемещенные внутри страны, а также беженцы составляют непропорционально высокую долю людей, покидающих страну; в качестве возможного объяснения было выдвинуто предположение о том, что в силу своей мобильности эти люди больше других склонны к эмиграции, особенно если учесть, что долгосрочного решения их проблем в стране не найдено. Правительство с глубокой обеспокоенностью отметило, что явление массовой эмиграции усугубляет трудности, связанные с восстановлением районов, затронутых войной, а также с социально-экономическим развитием страны в целом.

17. В этой связи следует отметить, что кризисная ситуация в области перемещения населения внутри страны возникла в контексте сложного периода после распада Советского Союза, который привел не только к резкой смене политической системы, но и к стремительному переходу к рыночной экономике, который в свою очередь привел к резкому снижению уровня жизни. Экономическая блокада со стороны Азербайджана и затем Турции, введенная вследствие конфликта, еще более усугубила экономические трудности, переживаемые страной. Среди стран Содружества Независимых Государств в Армении отмечается наивысший уровень официальной безработицы и один из самых низких уровней номинальной заработной платы - примерно 25 долл. США в месяц⁴. Более половины населения живет ниже черты бедности, и почти 28% населения получает крайне низкие доходы и не способно удовлетворить свои минимальные потребности в продуктах питания⁵. Хотя эти трудные экономические условия сказываются на всем населении, Организация Объединенных Наций сообщает, что процесс экономических преобразований лег особо тяжелым бременем на социально уязвимые группы, включая лиц, перемещенных внутри страны, "положение которых ухудшается по мере роста цен и снижения пенсий и заработной платы"⁶. В то же время экономические трудности ограничивают возможности правительства в области улучшения положения таких лиц.

II. ВЫВОДЫ, СДЕЛАННЫЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОЕЗДКИ НА МЕСТА

18. При уделении основного внимания лицам, перемещенным внутри страны в результате конфликта, в рамках миссии была организована поездка в район Тавуш, в который, в результате отсутствия безопасности в связи с конфликтом, переместились значительные группы населения. Площадь этого района составляет примерно 10% территории Армении, однако с учетом его протяженности на 350 км вдоль границы с Азербайджаном в нем возникла особенно серьезная проблема с перемещением населения, вызванным конфликтом. В то же время район также пострадал от перемещения в связи со стихийными бедствиями, в частности оползнями. Губернатор Тавуша сообщил Представителю, что в этом районе насчитывалось 28 000 перемещенных лиц, 16 000 из которых уже вернулись в свои дома.

19. В сопровождении губернатора Представитель посетил ряд деревень в этом приграничном районе, а именно: Вазашен, расположенную всего лишь в 1 км от границы, Неркин-Кармирагбюр и Айгепар. Во всех этих деревнях Представитель был принят местными властями и получил возможность встретиться с представителями общин перемещенных и возвращающихся лиц, а также с местными жителями, оставшимися в своих деревнях. Как Представитель, так и Рабочая группа в своем обследовании отметили, что основные проблемы, которые возникают перед возвращающимися

перемещенными лицами и с которыми также часто сталкивается местное население, связаны с поиском жилья, безопасностью, самообеспечением и социальной инфраструктурой.

А. Жилье

20. В обследовании отмечается, что в приграничных районах около 75% перемещенных лиц живет в пастбищных хижинах и других временных жилищах, 18% - у родственников, 3% размещено в общежитиях и домах отдыха и лишь 4% смогли купить свои собственные дома⁷.

21. По оценкам правительства, в приграничных районах было повреждено более 12 300 домов, 40% из которых были полностью разрушены⁸. Согласно оценкам, в провинции Тавуш было полностью разрушено около 250 домов, 935 домам был нанесен серьезный ущерб и более 7 000 домов получили различные повреждения. Губернатор сообщил, что заново отстроилось лишь небольшое число вернувшихся. Как правило, такое строительство ведется собственными силами возвращающихся людей, хотя при этом было отмечено, что в 1994 году, сразу же после вступления в силу соглашения о прекращении огня, когда некоторые люди начали возвращаться в свои дома, местные власти выделили определенные средства на цели восстановления, особенно женщинам, возглавляющим домохозяйства.

22. В посещенных деревнях ущерб, нанесенный жилью, был очевиден, при этом степень повреждений отличалась от дома к дому. Участники миссии встретились с пожилой женщиной, дом которой был полностью разрушен и которая была вынуждена жить в хлеву. Участники поездки также посетили вернувшихся людей, проживающих рядом со своими разрушенными домами во временных жилищах, сооруженных из металлических контейнеров, которые раньше использовались людьми, потерявшими свои дома в результате землетрясения 1988 года. Как было указано, эти "временные" сооружения, должны были использоваться в течение двух лет. Сейчас, после 12 лет использования, эти сооружения выглядят крайне изношенными, протекают и покрыты ржавчиной. Кроме того, Представитель был проинформирован о том, что многие жилища были уже не пригодны для жилья, когда их впервые доставили для лиц, перемещенных в результате конфликта. Министр регионального управления и городской планировки (в число обязанностей которого входит обеспечение жилья для лиц, перемещенных внутри страны), откровенно рассказал о неудовлетворительном состоянии временного жилья, предоставляемого правительством, отметив, что, когда несколько лет назад эти сооружения были доставлены для перемещенных лиц, они "просто разваливались".

В этих укрытиях отсутствует теплоизоляция и, как сообщается, в них очень холодно зимой и жарко летом.

23. Местные власти деревень приграничных районов подчеркнули прежде всего необходимость восстановления жилья, отметив, что это приведет к увеличению числа возвращающихся.

В. Безопасность

24. Хотя, как сообщается, инциденты в области безопасности в приграничных районах существенно сократились, особенно в последние месяцы с достижением прогресса в области мирных переговоров, однако ввиду отсутствия долгосрочного урегулирования конфликта риск, связанный с низким уровнем безопасности, по-прежнему сохраняется, особенно в деревнях, расположенных в непосредственной близости от границы. Поскольку такая опасность остается весьма реальной, при посещении одной из деревень, расположенной лишь в одном километре от границы, делегации миссии было рекомендовано выйти из машин и укрыть их за деревьями, чтобы свести к минимуму риск "обстрела". Участники миссии посетили еще одну деревню, которая была расположена в 700 метрах от границы и в которой были явно видны траншеи.

25. Еще одну проблему в области безопасности представляют собой многочисленные мины, установленные в этом районе. В Армении, как и в других странах, в которых имеют место процессы перемещения населения, эта опасность приобретает еще более серьезный характер для возвращающихся перемещенных лиц, которые после отсутствия в этом районе не знают о расположении минных полей.

С. Самообеспечение

26. В приграничных районах основными источниками продовольствия и получения доходов либо непосредственно от продажи товаров, либо от работы на перерабатывающих предприятиях является сельское хозяйство и скотоводство. В настоящее время, однако, сельскохозяйственная деятельность резко сократилась: около 25% обрабатываемых и около 40% орошаемых земель не используется в основном в связи с отсутствием сельскохозяйственного оборудования и семенного материала, повреждений ирригационных систем, отсутствием сельскохозяйственных рабочих и множеством минных полей. В одной из деревень, посещенных Представителем, ему сообщили, что 254 из 390 участков не могут обрабатываться из-за наличия мин. В то же время жители сообщили Представителю, что, несмотря на отсутствие доступа к их землям, они вынуждены платить налоги на землю, которую они не могут обрабатывать - требование,

которое представляется явно несправедливым и которое должно быть отменено правительством до тех пор, пока их участки не будут разминированы и они не получают безопасного доступа к своим землям. К снижению прибыльности сельскохозяйственного производства приводят и проблемы транспортировки на рынки, вызванные разрушенными дорогами, а также разрушением или повреждением предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции. По сообщениям, работу в приграничных районах имеет лишь один из каждых пяти лиц, перемещенных внутри страны⁹.

D. Социальная инфраструктура, включая здравоохранение и образование

27. Согласно данным правительства, в приграничных районах повреждения получили более 78 школ, 62 больницы, 515 км водопровода, 524 км оросительных сооружений и 575 км дорог. 60% дорог считаются полностью разрушенными, а 70% деревень, по сообщениям, лишены питьевой и оросительной воды¹⁰.

28. Доступ к медицинской помощи ограничен. Лишь 60% приграничных деревень располагают медицинскими пунктами, которые, в свою очередь, укомплектованы необходимы персоналом только на 20%, в связи с чем качество медицинского обследования или лечения гораздо ниже нормы¹¹.

29. Серьезно ограниченными оказались также и возможности в области образования. В некоторых приграничных деревнях нет работающих школ. 60% существующих школ требуют срочного ремонта, а 12% зданий нуждаются в капитальном ремонте, который позволил бы хоть как-то их использовать. В районах Тавуш и Сьюник школьные здания находятся в особенно плохом состоянии. Во всей области детские сады крайне редки¹². Помимо повреждений или разрушений материальной инфраструктуры доступу к образованию препятствует и ряд других проблем. Большинство школ нуждается в квалифицированных преподавателях; вместе с тем с учетом неблагоприятных жилищных условий в этом районе жить в нем выражают готовность весьма немногие преподаватели. Учащиеся испытывают нехватку в учебниках и других школьных принадлежностях¹³. Кроме того, в период сильных дождей многие (грунтовые) дороги размываются и становятся непроезжими, что крайне затрудняет транспортировку. В таких условиях, которые преобладали в день посещения Представителя, дети не могут посещать школу, что и отметил Представитель в ходе своего визита. Конфликт привел к катастрофическим последствиям для обучения. Старейшина одной из деревень, жалуюсь, что "дети в таких условиях лишены всего", пояснил, что за 10 лет после войны ни один ребенок из этой деревни не поступил в институт, в то время как до войны (в советский период) в институт обычно поступало 8-10 детей.

III. МЕРЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ

30. В правительстве функции координационного центра по вопросу о перемещении внутри страны выполняет Департамент по вопросам миграции и беженцев (ДМБ). Являясь ранее подразделением министерства социального обеспечения и труда, ДМБ был учрежден в 1999 году как независимый департамент, подчиняющийся премьер-министру. Его мандат предусматривает разработку и координацию осуществления общей национальной политики в области миграции, включая лиц, перемещенных внутри страны. Ценную помощь ДМБ в разработке национальной политики, согласовании законодательства в области миграции и осуществлении некоторых оперативных программ оказывает Международная организация по миграции (МОМ) в рамках своей Программы наращивания потенциала в области управления миграцией. В рамках этой Программы и при поддержке МОМ были созданы рабочие группы в составе государственных должностных лиц из различных министерств и научных институтов для разработки рекомендаций правительству в области политики и управления, законодательства, беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, а также пограничных вопросов и информационных систем.

31. В докладе Рабочей группы по делам беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, 1999 года говорится, что перемещенным внутри страны лицам из приграничных районов "практически не уделяется внимания со стороны государства в силу слишком многочисленных и сложных проблем, связанных с беженцами и экологическими мигрантами, и скудным государственным бюджетом"¹⁴. К этому мнению присоединились самые разные участники, с которыми в ходе поездки встретился Представитель: правительство, учреждения Организации Объединенных Наций, международные НПО, гражданское общество и доноры. Они признали, что положению лиц, перемещенных внутри страны в результате конфликта, не уделяется какого-либо особого внимания на национальном или международном уровне при практическом отсутствии понимания проблемы перемещения внутри страны или потребностей перемещенных лиц и программ, специально предназначенных для улучшения их положения.

32. Эта ситуация, как было предложено, объясняется как практическими, так и другими существенными причинами. Во-первых, было отмечено, что гуманитарная деятельность была направлена на удовлетворение потребностей жертв землетрясения и лишь после этого - на удовлетворение потребностей примерно 340 000 беженцев, перемещенных в результате конфликта. Каждая из этих групп получателей помощи была более многочисленна по сравнению с лицами, перемещенными внутри страны, а их потребности - более острыми: как указывалось выше, через 12 лет после землетрясения около 100 000 пострадавших от него по-прежнему нуждаются в помощи. Эти люди,

перемещенные в результате землетрясения, как и те, кто перебрался в Армению в потоке беженцев из Азербайджана, также рассматривались в качестве нуждающихся групп населения, легче поддающихся выявлению по сравнению с лицами, перемещенными внутри страны, которые в большинстве случаев перебирались мелкими группами к родственникам и, таким образом, рассеялись по всей территории. Как указывалось выше, правительство и международное сообщество не смогли точно определить местоположение и потребности населения, перемещенного в пределах Армении.

33. Во-вторых, и что более важно, было высказано предположение, что потребности лиц, перемещенных внутри страны, должны удовлетворяться в рамках общих программ для уязвимых групп населения и борьбы с бедностью. Международные учреждения, в частности, отметили, что более пристальное внимание привело бы к риску привилегированного отношения к лицам, перемещенным внутри страны, по сравнению с остальной частью населения. В то же время, однако, было признано, что в общих программах невозможно адекватно учесть конкретные потребности лиц, перемещенных внутри страны; степень, в которой это позволяют сделать существующие программы, пока неясна.

34. Если взять, например, систему распределения продовольствия трижды в год в рамках Всемирной продовольственной программы (ВПП) среди 110 000 лиц, находящихся в уязвимом положении и отобранных в соответствии со списками, подготовленными с помощью правительственной системы оценки уязвимости, известной как ПАРОС (по-армянски "маяк"). Хотя продовольственная помощь первоначально оказывалась в основном беженцам, лицам, перемещенным внутри страны, и жертвам землетрясения, для учета этой группы населения, также страдающей от отсутствия продовольственной безопасности, в 1994 году был создан целевой механизм в рамках системы ПАРОС для обеспечения распределения продовольствия среди наиболее нуждающихся. ПАРОС позволяет оценивать уязвимость домохозяйства или семьи с учетом ряда факторов: i) состава семьи, включая наличие членов домохозяйства, принадлежащих к социально уязвимым группам, таких, как инвалидов, ii) уровня доходов домохозяйства, включая активы, и iii) расположения и состояния жилья. Каждый показатель получает свой вес в цифровом выражении, и на этой основе по каждому домохозяйству рассчитывается индекс уязвимости. Хотя ВПП и директор ПАРОСа с определенной долей уверенности заявили, что к числу 110 000 получателей помощи ВПП относятся и лица, перемещенные внутри страны, точное их число осталось неизвестным. Это объясняется тем, что лица, перемещенные внутри страны, не поддаются точному выявлению, однако их уязвимость оценивается на той же основе, как и всего населения в целом. Для обеспечения точности при расчете уязвимости в случае лиц, проживающих в приграничных районах, затронутых конфликтом (и в зонах землетрясения), а также лиц, проживающих во временных

жилищах, используется специальный коэффициент. Вместе с тем в отличие от положения беженцев, само перемещение и связанные с ним особые трудности никак не учитываются. И все же в докладе Рабочей группы по делам беженцев и перемещенных лиц подчеркивается, что лица, перемещенные внутри страны и вынужденные покинуть свои дома в результате боевых действий в приграничных районах, являются одной из наиболее уязвимых групп населения Армении¹⁵.

А. К более целенаправленным действиям

35. Стремясь приступить к удовлетворению потребностей армянского населения, перемещенного внутри страны в связи с конфликтом, ДНБ на основе проведенного Рабочей группой обследования приграничных районов, разработал проект по содействию возвращению лиц, перемещенных внутри страны в результате конфликта, путем реабилитации приграничных районов происхождения этих лиц¹⁶. Этот проект призван оказывать поддержку при возвращении как для 28 000 уже вернувшихся лиц, так и для дополнительно 39 000 перемещенных лиц, которые, как ожидается, готовы вернуться, при одновременном улучшении условий жизни неперемещенного местного населения. Такой всеобъемлющий, разработанный на уровне общин подход, учитывающий различные группы населения в приграничных районах и направленный на удовлетворение их потребностей на комплексной основе, является одним из наиболее положительных аспектов указанного проекта.

36. Проект предусматривает четыре основные направления деятельности. Во-первых, жилищные условия должны быть восстановлены в соответствии с минимальными требованиями путем ремонта или восстановления домов. Помощь при ремонте жилья оказывается как возвращающимся людям, так и неперемещенному населению. Если дома были полностью разрушены, то вместо них должны быть построены однокомнатные дома жилой площадью в 25 квадратных метров, каждый стоимостью менее 4 000 долл. США.

37. Во-вторых, необходимо восстановить социальную инфраструктуру на основе ряда проектов восстановления школ и больниц, систем водоснабжения, электроснабжения, транспорта и связи. Следует обеспечить участие в этих проектах лиц, перемещенных внутри страны, с тем чтобы обеспечить для них возможность получения дохода.

38. В качестве третьего компонента, облегчающего интеграцию возвращающихся лиц, необходимо оказывать им продовольственную помощь в течение первых шести месяцев, по истечении которых предполагается, что путем выделения сельскохозяйственного инвентаря и микрокредитования для восстановления сельского хозяйства и других доходных видов деятельности они смогут сами обеспечивать себе средства к

существованию. Перемещенным лицам, земли которых расположены в заминированных районах, необходимо выделить новые земельные участки до разминирования их земель.

39. Четвертым элементом проекта является программа разминирования. Хотя в приграничных районах уже начались определенные работы по разминированию, требуется всеобъемлющая программа разминирования.

40. Этот проект должен осуществляться под управлением ДНБ в сотрудничестве с местными и национальными властями и с привлечением международных и местных неправительственных организаций. Общая смета расходов по проекту составляет 81 млн. долл. США, которые должны быть израсходованы в течение трех лет. Правительство готово "финансировать проект каждый год в пределах своих возможностей", а оставшуюся часть средств будет запрашивать у международного сообщества. Сотрудники ДНБ предположили, что правительство могло бы выделить на проект около 15 млн. из 81 млн. долл. США. Некоторые правительственные должностные лица отметили, что положению лиц, перемещенных в других странах этого региона, уделяется особое внимание со стороны международного сообщества и что на международном уровне требуется добиться более высокой степени равенства в этой области.

В. Условия осуществления плана действий

41. Важной предпосылкой осуществления проекта является уточнение его статуса. В самом начале краткой миссии Представителя стало очевидно, что этот проект, представленный ему ДНБ, является лишь предложением и по-прежнему требует утверждения со стороны правительства. Некоторые правительственные должностные лица, с которыми встречался Представитель, ничего не знали об этом проекте. Они также мало что знали и плохо понимали проблему перемещения населения в пределах Армении, которую призван решить этот проект. Резидент-представитель Организации Объединенных Наций разделял это мнение, отметив, что обсуждения между ПРООН и правительством (проходившее во время миссии), касающиеся его приоритетов, бюджетного планирования и потребностей в помощи со стороны международного сообщества, не затрагивали вопроса перемещения внутри страны или указанного проекта. Таким образом, между планами ДМБ и приоритетами правительства в целом существует явный разрыв. После замечания, сделанного в этой связи Представителем, среди правительственных должностных лиц за время посещения Представителя существенно улучшилось понимание характера проблемы перемещения внутри страны, а также указанного проекта (хотя и необязательно отдельных деталей его содержания).

42. Этот проект также был неизвестен среди учреждений Организации Объединенных Наций, международных и местных неправительственных организаций и представителей сообщества доноров. Некоторые учреждения и доноры отметили, что они в принципе готовы рассмотреть возможность оказания помощи программе содействия возвращению и восстановлению приграничных районов, однако при этом выразили озабоченность в связи с расходами, предусмотренными в проекте, предложенном ДНБ, с которым они еще не ознакомились. Кроме того, ряд международных учреждений и доноров отметили, что у них складывается впечатление, что перемещение внутри страны не является приоритетным вопросом для правительства, поскольку оно ни разу о нем не упоминало.

43. Подробное обсуждение существа этого проекта неизбежно сопровождалось выявленными в ходе миссии техническими проблемами как в самом правительстве, так и в связи с международным сообществом. Однако, выявив эти проблемы, миссия, тем не менее, обеспечила и возможность их рассмотрения. Это стало одной из главных целей миссии Представителя.

44. При активном участии Резидента-представителя Организации Объединенных Наций совместно с правительственными должностными лицами был разработан следующий трехэтапный план действий по осуществлению проекта. Во-первых, будет необходимо обеспечить поддержку этого проекта со стороны правительства. Правительственные должностные лица предложили сначала провести трехстороннюю встречу между сотрудниками ДНБ, министерства иностранных дел и министерства финансов и экономики. На следующем этапе потребуются привлечь и другие соответствующие министерства, особенно министерства регионального управления и городской планировки и социального обеспечения и здравоохранения. Этот проект должен быть официально утвержден правительством и включен в национальный бюджет и в основные направления политики. Все это станет четким свидетельством того, что цель проекта, заключающаяся в удовлетворении потребностей лиц, перемещенных внутри страны, является одним из приоритетов правительства. Это в свою очередь позволит укрепить сотрудничество с международным сообществом и создать основу для мобилизации международных ресурсов. Во-вторых, проект должен быть официально представлен для рассмотрения Организации Объединенных Наций и международному сообществу. Однако еще до этого необходимо будет провести оценку лиц, перемещенных внутри страны, для установления их местонахождения, потребностей и, в частности, их намерения вернуться в родные места и при каких условиях. Для лиц, не собирающихся возвращаться, потребуется разработать проекты по содействию их переселению.

IV. ВЫВОДЫ

45. В качестве вывода можно отметить, что миссия достигла своих четырех установленных целей. Первая из них заключалась в изучении и документальном определении положения в области перемещения населения в пределах Армении. Следует надеяться, что настоящий доклад будет способствовать повышению уровней информированности и понимания проблемы перемещения населения внутри страны, которой уделяется явно недостаточное внимание.

46. Вторая цель миссии заключалась в том, чтобы добиться понимания ситуации в области перемещения в пределах Армении в ее субрегиональном контексте. Как и в других случаях в этом регионе, единое этническое происхождение перемещенных лиц и представителей власти способствует пониманию того, почему в ситуации этнического конфликта власти не ассоциируют перемещенных лиц с "врагом" и не отказывают им по этой причине в национальной защите и помощи. Вместе с тем по ряду причин положение в области перемещения в пределах Армении отличается от положения в других странах региона. Во-первых, число перемещенных лиц относительно невелико. Перемещение носит также иной характер в том смысле, что затрагиваемые им районы расположены на окраинах, а не в центре территории, охваченной конфликтом (который находился в основном за пределами территории Армении), и являются свободными от оккупации. Лагерь или другие крупные и заметные скопления лиц, перемещенных внутри страны, отсутствуют, причем в большинстве случаев перемещенные лица находят прием у родственников или друзей или расселяются небольшими группами во временных поселениях. Как отмечалось выше, правительственные должностные лица и персонал международных организаций не определили местонахождение лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, одной из определяющих характеристик позиции правительства в отношении перемещения населения в пределах Армении, в отличие от других случаев в регионе, является то, что положение перемещенных лиц не освещается и не используется в политических целях, в частности в обоснование территориальных притязаний. Действительно, правительство уделяет мало внимания вопросу перемещения внутри страны как таковому. Кроме того, его подход нашел отражение в позиции международного сообщества, которое также не уделяет повышенного внимания и не направляет средств для улучшения положения лиц, перемещенных в пределах Армении, как это происходит в других странах. В связи с трудным экономическим положением страны в целом правительство явно не способно самостоятельно удовлетворить потребности лиц, перемещенных внутри страны. Для решения этой задачи Армении следует оказать международную помощь. Проблемы перемещения внутри страны следует рассматривать с региональной точки зрения, однако не менее важно найти их решение и на международном уровне.

47. Еще одна цель миссии заключалась в том, чтобы понять, почему положению лиц, перемещенных внутри страны, уделяется столь мало внимания со стороны правительства и международного сообщества, и установить, требуется ли в этой связи принять более целенаправленные меры. До начала миссии складывалось впечатление, что лица, перемещенные внутри страны, растворились среди населения и что это является следствием общей концепции общинных связей, которые можно принять в качестве потенциальной модели. Однако в результате миссии было установлено, что недостаточное внимание, уделяемое лицам, перемещаемым внутри страны, объясняется скорее непониманием их потребностей, чем продуманной политикой, направленной на их интеграцию в общество. Правительственные должностные лица, гражданское общество, международные учреждения и сообщество доноров признали, что они не уделяли конкретного внимания лицам, перемещенным внутри страны, и, следовательно, не занимались их конкретными потребностями. К числу конкретных трудностей, с которыми сталкиваются лица, перемещенные внутри страны, и которые определены международными учреждениями, относятся потеря жилья или его повреждение, ограниченный доступ к земле, психологические травмы, ограниченные возможности экономической деятельности и недостаточное внимание правительства к их потребностям. В связи с последним президент назвал армянское население, перемещенное в результате конфликта, "покинутым народом", явно связав это выражение с книгой под тем же названием, выпущенной совместно с Представителем¹⁷. Открытость правительства, признающего свои прошлые упущения в этой связи, следует рассматривать как смелый и конструктивный шаг.

48. Поездка на места в огромной степени способствовала выявлению и пониманию потребностей лиц, перемещенных внутри страны. Из документов, описывающих ситуацию в этой области, а также предварительных встреч, проведенных делегацией миссии с правительственными должностными лицами и представителями международных учреждений в столице, можно было предположить, что потребности лиц, перемещенных внутри страны, достаточно полно рассматриваются в рамках общих программ по борьбе с бедностью. Однако, как показали поездки на места и более подробная информация, содержащаяся в обследовании Рабочей группы, фактически дело обстоит совершенно иначе. Значительным потребностям лиц, перемещенных в пределах районов, охваченных конфликтом, особенно в области жилья, безопасного доступа к земле, возможностей самообеспечения и доступа к медицинской помощи и образованию, внимания вообще не уделяется. Поездки на места и вся миссия в целом оказались полезными для правительства и международных учреждений, представленных в стране, с точки зрения повышения их информированности об особой уязвимости лиц, перемещенных внутри страны, и неадекватности текущих программ оказания помощи.

49. Четвертая и последняя цель миссии заключалась в том, чтобы на основе конструктивного диалога с правительством и другими соответствующими участниками рассмотреть надлежащие меры по решению проблемы перемещения населения внутри страны. Хотя уровень информированности правительства по вопросу о перемещении внутри страны повысился и для решения этой проблемы были разработаны определенные проекты, у всех соответствующих правительственных министерств и ведомств нет комплексного подхода в этой области. Отсутствие координации в правительстве в связи с этим вопросом со всей очевидностью показало, что перемещение внутри страны еще не стало национальным приоритетом, а это, в свою очередь, сокращает возможности участия и помощи со стороны международного сообщества. Активные усилия по решению этих вопросов стали важной, хотя и неожиданной задачей миссии. Следует надеяться, что после миссии правительство уже приняло меры, необходимые для осуществления его программы по улучшению положения лиц, перемещенных в связи с конфликтом.

50. Несмотря на несколько упущенных лет, достигнутое в последнее время понимание и внимание, уделяемое ситуации в области перемещения лиц в пределах Армении, безусловно, можно только приветствовать. В то же время необходимо противостоять довольно сильно проявляющейся в этом регионе тенденции политизировать положение лиц, перемещенных внутри страны, в попытке достичь геостратегических целей. Кроме того, решение конкретных проблем лиц, перемещенных внутри страны, должно оставаться элементом целостного подхода на основе общин, учитывающего необходимость реабилитации и развития всего населения в целом.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

51. Провести всестороннее обследование и оценку потребностей. На первом этапе следует собрать подробные данные о ситуации в области перемещения населения внутри страны - информацию, которой сейчас столь не хватает. В частности, необходимо установить число лиц, перемещенных внутри страны, собрать дезагрегированные данные с разбивкой по их полу, возрасту и социально-экономическому статусу, определить их местоположение в стране и оценить их текущие потребности, а также намерение возвратиться в родные места или переселиться в другие районы. Сбор точной информации о численности, местоположении и условиях жизни лиц, перемещенных внутри страны, является необходимым условием для разработки программ по решению их проблем.

52. Признать перемещение внутри страны как фактор уязвимости. В любой оценке уязвимости должно быть отражено сделанное Рабочей группой по делам беженцев и перемещенных лиц определение лиц, перемещенных внутри страны, как одной из наиболее уязвимых социальных групп в стране. Как и в случае беженцев, на основании простого факта перемещения внутри страны следует применять специальный коэффициент в системе ПАРОС для оценки уязвимости, используемой в целях определения оснований для оказания продовольственной помощи.

53. Повысить уровень информированности о лицах, перемещенных внутри страны, на национальном уровне. Следует добиться более глубокого понимания потребностей лиц, перемещенных внутри страны, со стороны государственных должностных лиц, а также населения в целом. Усилиям по повышению уровня информированности должен содействовать организованный правительством перевод Руководящих принципов на армянский язык.

54. Гарантировать готовность к возвращению. Хотя этот принцип является одним из основных в проекте, предложенном ДМБ, и, по мнению международных учреждений, он не должен вызвать никаких проблем, готовность к возвращению по-прежнему должна оставаться предметом контроля. Эта сфера деятельности, в которой ОММ и ОБСЕ, как они отмечают, могут сыграть определенную роль в партнерстве с местными НПО.

55. Объективно оценить условия безопасности в районах возвращения. Для адекватного информирования лиц, перемещенных внутри страны, с тем чтобы позволить им принять решение о целесообразности возвращения, требуется объективная оценка условий безопасности в возможных районах возвращения. Необходимо оценить ситуацию в каждом районе в силу различия в условиях безопасности в приграничных районах. Например, районы, граничащие с азербайджанской территорией, занятой армянскими силами, в целом считаются безопасными, в то время как риск для безопасности в районах Армении, прилегающих к территориям, остающимся под фактическим контролем правительства Азербайджана, считается более высоким.

56. Провести полное разминирование и информирование населения по вопросу о минах. Одним из важнейших компонентов оценки безопасности является наличие минных полей. Эту угрозу безопасности необходимо устранить с помощью комплексного подхода путем составления карт минных полей, проведения информационных кампаний по вопросу о минах и осуществления программы разминирования.

57. Обеспечить безопасный доступ к земле. Сельское хозяйство представляет собой основной вид экономической деятельности перемещенных лиц из приграничных районов, и поэтому доступ к земле является одним из важнейших условий для их устойчивого возвращения и самообеспечения. Если, как это часто бывает, сельскохозяйственные земли заминированы, то в этом случае следует обеспечить временный доступ к альтернативным участкам возделываемой земли до проведения разминирования. В тех случаях, когда лица, перемещенные внутри страны, не могут получить доступа к своей земле из-за мин, их следует временно освободить от обязанности платить налоги на эту землю.

58. Содействовать восстановлению и реабилитации в приграничных районах. Для обеспечения минимальных жилищных условий и восстановления социальной инфраструктуры, особенно больниц и школ, а также систем водоснабжения и орошения, электроснабжения, систем транспорта и связи в приграничных районах требуется разработать широкую программу восстановления и реабилитации. Эта программа должна носить комплексный характер и учитывать интересы как возвращающихся лиц, перемещенных внутри страны, так и постоянно проживающего в этих районах населения. С учетом значительных разрушений, нанесенных приграничным районам, для поддержки таких усилий потребуются привлечь средства из международных источников. Проект по реабилитации приграничных районов, разработанный ДНБ, является основой для обсуждений по этому вопросу как в правительстве, так и с международным сообществом, включая Всемирный банк, финансирующий программы, содействующие долгосрочному решению проблем лиц, перемещенных в пределах других стран в этом регионе.

59. Уточнить, укрепить и скоординировать правительственную политику в области перемещения населения внутри страны. Эффективное участие международного сообщества и, в частности, привлечение ресурсов для осуществления программ, касающихся лиц, перемещенных в пределах Армении, прежде всего потребует от правительства недвусмысленно отнести вопрос перемещения населения внутри страны к числу национальных приоритетов и учесть его в политических документах и национальном бюджете. Для решения этой приоритетной задачи в рамках правительства также будет необходимо создать механизм координации национальной политики в области перемещения населения внутри страны между различными соответствующими министерствами и международным сообществом. Наиболее подходящим органом для решения этой задачи может стать ДНБ при условии наделения его надлежащим статусом в правительстве и выделения ему необходимых ресурсов.

60. Активно поддерживать усилия по урегулированию конфликта. Действительно долгосрочное решение проблемы перемещения в пределах Армении в связи с конфликтом, безусловно, требует положить конец самому конфликту. Успехи в процессе мирного урегулирования, достигнутые в прошлом году, и, в частности, начало диалога между президентами Армении и Азербайджана, дают основание с оптимизмом ожидать возможных конкретных решений в направлении политического урегулирования этого конфликта. Правительства этих стран и международное сообщество должны продолжать содействовать этим усилиям.

¹ В рамках процесса подготовки этой карты в серию целевых исследований по вопросу о перемещении внутри страны, проведенных по поручению Представителя в качестве элемента комплексного исследования глобального кризиса в области перемещения внутри страны, включена глава по Кавказу, содержащая раздел по Армении. См. Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia and Georgia", in Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), esp. pp. 232-240 and 271-283. По итогам миссии и с учетом собранной в ходе нее определенной информации был опубликован страновой доклад по вопросу о перемещении населения в пределах Армении, подготовленный для обслуживаемой межучрежденческим постоянным комитетом глобальной базы данных по вопросу о перемещении внутри страны, которая управляется Норвежским советом по делам беженцев (см. www.idpproject.org). Этому страновому докладу, однако, предшествует фраза: "Отмечается общая ограниченность знаний о масштабах проблем и положения населения, перемещенного внутри страны в результате конфликта между Азербайджаном и Арменией, в отличие от перемещения в пределах страны, связанного с землетрясением на северо-западе Армении в 1988 году" и "международные учреждения в этой стране убеждены в необходимости восполнения этого пробела".

² U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 2000 (Washington, D.C.: Immigration and Refugee Services of America, 2000), p. 210.

³ Refugees and Displaced Persons Work Group/Capacity Building Migration Management Programme/IOM, Migration Trends Among Internally Displaced Persons in Border Regions of the Republic of Armenia (January 1999), p. 16.

⁴ 1999 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator in Armenia, p. 8.

⁵ United Nations Development Programme, Common Country Assessment: Armenia (Yerevan: United Nations, 2000), p. 51.

⁶ 1999 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator in Armenia, p. 13.

⁷ Migration Trends, p. 15.

⁸ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories, p. 4.

⁹ Migration Trends, p. 31.

¹⁰ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories, p. 4.

¹¹ Migration Trends, p. 27.

¹² Ibid, pp. 28-29.

¹³ Ibid, p. 29.

¹⁴ Ibid, p. 11.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories.

¹⁷ Op. cit.

