



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/77
4 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА

МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

**Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних
перемещенных лицах г-на Фрэнсиса М. Денга ***

* Позднее представление настоящего документа обусловлено необходимостью отразить в нем самую последнюю информацию.

Резюме

Настоящий доклад посвящен деятельности Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах за период после представления его предыдущего доклада Комиссии. В нем содержится также обзор всего того, что Представитель пытался сделать в порядке выполнения своих функций на протяжении минувших лет, и анализ тех проблем, которые он усматривает на пути этого мандата.

В минувшем году общее число внутренних перемещенных лиц оставалось практически неизменным - порядка 24,6 млн. человек. Однако это было связано отнюдь не с тем, что количество новых перемещений стало сокращаться. Наоборот, в 2003 году объем новых перемещений составил более 3 млн. человек, причем большинство из них имели место в Африке, включая Бурунди, Демократическую Республику Конго, Либерию, Судан и Уганду, а также в других регионах, особенно в Колумбии и провинции Ачех в Индонезии. Вместе с тем в других районах мира, например в Анголе, Афганистане, Боснии и Герцеговине и отдельных провинциях Индонезии, приблизительно 3 млн. внутренних перемещенных лиц смогли вернуться к изначальным местам проживания, хотя многие из них продолжали сталкиваться с огромными проблемами, включая трудности с возвратом имущества и серьезные нарушения прав человека. И, конечно, многие миллионы людей, перемещенные в течение прошлых лет, по-прежнему не могли вернуться домой из-за затяжных или "замороженных" конфликтов, таких, как, например, на Южном Кавказе.

В 2004 году проблема внутреннего перемещения продолжает носить кризисный характер, и ответ на нее на национальном и международном уровнях остается неадекватным, несмотря на то, что на протяжении уже многих лет она находится в центре внимания международной общественности. Задача, стоящая перед затрагиваемыми государствами, международным сообществом и Представителем, состоит в том, чтобы побороть как пессимизм, так и самоудовлетворенность: пессимизм перед лицом огромных масштабов кризиса и связанных с ним логистических, политических, юридических, бюрократических и концептуальных проблем и самоудовлетворенность в связи с тем прогрессом, который, бесспорно, уже достигнут международным сообществом в деле урегулирования этого кризиса.

В настоящем докладе Представитель описывает прогресс, достигнутый в решении этой задачи за прошедший год, а также анализирует будущие задачи, стоящие на пути выполнения этого мандата. Структура доклада отражает шесть "основных направлений" или областей работы, намеченных Представителем на основе резолюций Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи. Вот они: информационно-пропагандистская

деятельность, разработка и развитие нормативной базы, текущая оценка институциональных механизмов на международном, региональном и национальном уровнях, изучение ситуаций в конкретных странах и поддержание диалога с правительствами, расширение возможностей реагирования на местах на основе сотрудничества с национальными и местными структурами и текущее изучение политики, результаты которого могли бы находить практическое применение на местном уровне.

В заключение, Представитель отмечает, что в деле разработки международного ответа на острую глобальную проблему внутреннего перемещения международное сообщество проделало немалый путь - от первоначального уклонения от решения этой проблемы как слишком чувствительной с точки зрения концепции национального суверенитета к разработке нормативных и институциональных основ, затем - к конструктивной работе над принципами и стратегиями защиты внутренних перемещенных лиц и оказания помощи таким лицам, а сегодня - к решению задачи придания этим достижениям более эффективного и всеобъемлющего характера.

Различные исследования и оценки, проведенные в течение 2003 года, четко высветили имеющиеся пробелы и те направления, на которых потребуются более согласованные усилия. Консенсус, формирующийся сегодня среди международного сообщества, свидетельствует о готовности активизировать усилия в целях повышения результативности совместного подхода и обеспечения эффективной защиты внутренних перемещенных лиц и помощи таким лицам во всем мире. Для этого потребуются твердая решимость всех сторон. Организация Объединенных Наций призвана продемонстрировать способность усовершенствовать меры оперативного реагирования, что, в свою очередь, будет зависеть от надлежащего финансового содействия стран-доноров, а также от политической поддержки всех государств. В то же время важно неизменно помнить о слабостях институциональных структур и быть готовыми заняться их преодолением, а также пересмотром нынешних подходов, если они окажутся неэффективными. Представитель считает, что работа по шести направлениям, описанным в настоящем докладе, могла бы и далее способствовать повышению роли этого мандата в плане глобального пропагандирования или общего укрепления надежной системы защиты внутренних перемещенных лиц и оказания им помощи. Представитель завершает свой доклад некоторыми личными соображениями относительно того, как он пытался выполнять свои обязанности на протяжении минувших лет, и в частности относительно того, как он подходил к деликатной проблеме национального суверенитета, встающей перед международным сообществом в контексте кризиса, который по определению является внутренним. Он приводит также некоторые соображения по поводу задач, встающих на пути выполнения этого мандата, и реакции международного сообщества на этот глобальный кризис.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 6	5
I. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	7 - 12	7
II. РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ	13 - 21	9
III. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ	22 - 42	12
IV. РАССМОТРЕНИЕ СИТУАЦИЙ В КОНКРЕТНЫХ СТРАНАХ	43 - 52	21
V. ПАРТНЕРСКИЕ СВЯЗИ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	53 - 57	24
VI. ИЗУЧЕНИЕ ПОЛИТИКИ	58 - 60	26
VII. СООБРАЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ	61 - 68	27

Введение

1. В своих предыдущих докладах для Комиссии по правам человека (E/CN.4/2003/86) и Генеральной Ассамблеи (A/58/393) Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах провел обзор проблем, с которыми пришлось столкнуться на протяжении минувших десяти лет выполнения его мандата, а также того прогресса, который был достигнут за этот период. Он отметил, что достигнут существенный прогресс в областях нормообразования, создания институциональных механизмов и оперативного реагирования на потребности лиц, перемещенных внутри страны, однако до сих пор сохраняется существенный разрыв между провозглашенными нормами, институциональными структурами и оперативной деятельностью, с одной стороны, и по-прежнему неудовлетворенными потребностями перемещенного населения в защите и помощи, - с другой. Он с тревогой отметил также, что предполагаемое число внутренних перемещенных лиц во всем мире резко увеличилось - с 1,2 млн. человек в 1982 году до почти 25 млн. человек в 2003 году - и сейчас более чем в два раза превышает количество беженцев.

2. На протяжении минувшего года общее число внутренних перемещенных лиц оставалось практически неизменным, и, согласно текущим оценкам, оно составляет 24,6 млн. человек¹. В некоторых районах мира, например в Анголе, Афганистане, Боснии и Герцеговине и отдельных провинциях Индонезии, около 3 млн. внутренних перемещенных лиц смогли вернуться к своим изначальным местам проживания. Однако процесс нового перемещения отнюдь не замедлился; наоборот, в 2003 году число новых перемещенных лиц составило более 3 млн. человек, причем большинство из них приходится на африканские страны, включая Бурунди, Демократическую Республику Конго, Либерию, Судан и Уганду, а также другие регионы, и в частности Колумбию и провинцию Ачех в Индонезии. И, конечно, многим миллионам людей, перемещенным на протяжении предыдущих лет, по-прежнему не удалось вернуться домой из-за затяжных или "замороженных" конфликтов, таких, например, как на Южном Кавказе.

3. Как и в предыдущие годы, большинство людей, остающихся перемещенными или перемещенных совсем недавно, живут в условиях конфликтов и по-прежнему остро нуждаются в помощи и защите. Ряд государств, оказавшихся не в состоянии удовлетворить их нужды, ходатайствовали о международной поддержке в целях обеспечения необходимой помощи и защиты для внутренних перемещенных лиц. Другие государства, по всей видимости, не желали принимать эффективных мер для урегулирования кризисов, связанных с перемещением людей, в пределах их границ, что ставило под угрозу срыва диалог с соответствующими правительствами. Не менее важное значение имеет то, что внутренние перемещенные лица и местные представители

гражданского общества сами занялись решением этого вопроса в стремлении добиться изменений изнутри своих обществ. Необходимо активизировать и укреплять такие усилия, а также уделять им должное внимание.

4. Огромный объем работы предстоит проделать и на международном уровне. За минувший год было проведено четыре крупных исследования, посвященных объему и качеству ответа международного сообщества на проблемы внутреннего перемещения. Выводы всех этих исследований сводились к тому, что международное сообщество все еще далеко от достижения тех целей, которые оно поставило перед собой в деле поддержания усилий соответствующих государств, направленных на оказание помощи и обеспечение защиты.

5. Задача, стоящая перед затрагиваемыми государствами, международным сообществом и мандатом Представителя, состоит в том, чтобы побороть как пессимизм, так и самоудовлетворенность: пессимизм перед лицом огромных масштабов кризиса и связанных с ним логистических, политических, юридических, бюрократических и концептуальных проблем и излишнюю самоудовлетворенность, связанную с тем прогрессом, которого добилось международное сообщество на сегодняшний день в деле урегулирования этого кризиса. Нужно активизировать усилия для преодоления этого пессимизма и этой самоудовлетворенности при решении проблемы внутреннего перемещения.

6. В настоящем докладе будет освещен прогресс, достигнутый в деле решения этой задачи за минувший год, и будут затронуты некоторые проблемы, стоящие на пути выполнения мандата. Структура доклада отражает шесть "основных направлений" или областей работы, намеченных Представителем на протяжении минувших лет на основе резолюций Комиссии и Генеральной Ассамблеи. Это шесть следующих основных направлений: информационно-пропагандистская деятельность, разработка и утверждение нормативных основ, текущая оценка институциональных механизмов на международном, региональном и национальном уровнях, рассмотрение ситуаций в конкретных странах и поддержание диалога с правительствами, расширение возможностей реагирования на местах на основе сотрудничества с национальными и местными структурами и текущее изучение политики, результаты которого должны найти практическое применение на местном уровне.

I. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

7. Одним из центральных элементов работы Представителя Генерального секретаря по данному вопросу в соответствии с мандатом, установленным Комиссией, является повышение осведомленности о глобальном кризисе, связанном с внутренним перемещением, и защита интересов внутренних перемещенных лиц. Его роль глобального выразителя интересов и поборника прав внутренних перемещенных лиц охватывает все направления его деятельности. В своем диалоге с правительствами, учреждениями и программами Организации Объединенных Наций, другими международными организациями, государствами-донорами и негосударственными субъектами Представитель старается отстаивать интересы перемещенных людей и привлечь внимание к их правам, озабоченностям и нуждам.

8. Подход Представителя к информационно-пропагандистской деятельности построен на том понимании, что внутреннее перемещение - это проблема, которая относится к сфере суверенитета государств и компетенции их правительств, и что одним из главных элементов суверенитета является ответственность за обеспечение благосостояния и защиты прав лиц, находящихся в пределах национальной юрисдикции. Представитель твердо верит в действенность диалога, и поэтому главным методом его работы является взаимодействие с правительствами стран и другими компетентными органами. Проблема внутренних перемещенных лиц наилучшим образом решается тогда, когда национальные власти понимают и признают свою ответственность за обеспечение защиты и помощи для людей, находящихся под их юрисдикцией, и при необходимости обращаются за помощью в выполнении этой ответственности к международному сообществу. По сути, они сами заинтересованы в рассмотрении потребностей внутренних перемещенных лиц в этом конструктивном духе, поскольку позитивный и эффективный отклик может лишь встретить международное одобрение, в то время как отсутствие такого отклика чревато негативным отношением и международным порицанием.

9. Вместе с тем при необходимости Представитель использует также свое положение для экстренного привлечения внимания к тем или иным ситуациям, когда национальные, региональные и/или международные меры по обеспечению учета прав и потребностей внутренних перемещенных лиц не дают желаемых результатов. Публичные выступления - в средствах массовой информации и на открытых мероприятиях - играют важную роль в повышении осведомленности международной общественности о забытых ситуациях внутреннего перемещения и о ситуациях, когда внутренним перемещенным лицам грозит серьезная опасность. В прошлом году Представитель выступал с такими заявлениями по поводу Ирака, Либерии и Судана, а после землетрясения в Баме - по

поводу Исламской Республики Иран, а также по поводу ситуации в Уганде и Российской Федерации.

10. Представитель прекрасно сознает, что выражение чаяний миллионов внутренних перемещенных лиц во всем мире - это задача не для одного человека. Соответственно он активно поддерживал усилия других сторон, действующих в интересах внутренних перемещенных лиц, и нередко сотрудничал с ними. К числу таких сторон относятся учреждения и должностные лица Организации Объединенных Наций, занимающиеся гуманитарной тематикой, проблемами прав человека и вопросами развития, и в частности заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам/Координатор чрезвычайной помощи (КЧП), Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, Отдел по ВПЛ Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД), различные правозащитные механизмы, созданные Комиссией по правам человека, органы, контролирующие осуществление договоров по правам человека, к которым присоединились государства, неправительственные организации (НПО), такие, как Глобальный проект по вопросам ВПЛ Норвежского совета по делам беженцев, местные представители гражданского общества, национальные учреждения по правам человека и организации внутренних перемещенных лиц.

11. Представитель также сознает необходимость укрепления взаимодействия с национальными и международными средствами массовой информации в целях повышения во всем мире осведомленности о кризисе, связанном с внутренним перемещением, в контексте данного мандата. По итогам своих миссий он проводил пресс-конференции в соответствующих странах в интересах мобилизации поддержки в пользу внутренних перемещенных лиц, а также государств, затронутых этой проблемой. После того как правительства признали, что эта проблема относится к сфере законного внимания и участия международного сообщества, появилась явная необходимость в повышении целенаправленности информационно-пропагандистской работы в целях широкого распространения основных выводов, составленных по итогам предпринятых миссий и проведенных исследований. Во взаимодействии с Проектом Института Брукингса/Школы современных международных исследований (ШСМИ) Университета Джона Хопкинса были проанализированы такие текущие вопросы, как роль сил по поддержанию мира по отношению к внутренним перемещенным лицам, избирательные права внутренних перемещенных лиц и усилия по разработке комплексного подхода к защите жертв вынужденной миграции. Важным средством распространения информации о работе, проводимой в порядке выполнения мандата, стало издание "Forced Migration Review". Например, в минувшем году, в нем были опубликованы статьи Представителя по проблеме суверенитета и по итогам его миссии в Уганду².

12. При рассмотрении кризисных ситуаций, связанных с внутренним перемещением, и разработке соответствующих мер реагирования нередко упускаются из вида чаяния самих внутренних перемещенных лиц. Международное гуманитарное и донорское сообщество начинает уделять все больше внимания улучшению отчетности бенефициаров, однако предстоит сделать еще очень много для обеспечения учета практических потребностей наиболее затронутых людей. В качестве одного из шагов по активизации работы над этим вопросом было предложено изучить возможность созыва конференции с участием внутренних перемещенных лиц из различных стран, которая позволила бы обсудить их проблемы, довести их до сведения международного сообщества и способствовала бы выработке более эффективных подходов в вопросах оказания помощи и обеспечения защиты. Это можно было бы сделать в рамках мандата или на основе сотрудничества с другими партнерами, работающими в тесном взаимодействии с системой Организации Объединенных Наций в этой области.

II. РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ОСНОВ

13. В самом начале работы по выполнению мандата Представителя Комиссия подчеркнула кардинальное значение надлежащих нормативных основ для удовлетворения потребностей и обеспечения защиты прав внутренних перемещенных лиц. Соответственно по просьбе Комиссии и Генеральной Ассамблеи и при их неизменной поддержке Представитель и его Группа юридических экспертов разработали Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), в которых обобщаются и подтверждаются существующие международные нормы в области прав человека и гуманитарного права, а также аналогичные нормы, касающиеся беженцев. Эти Принципы затрагивают все "этапы" перемещения, вопросы предотвращения нарушений, обеспечения защиты и оказания помощи в ходе перемещения, а также проблемы, связанные с возвращением, переселением и интеграцией.

14. После их представления Комиссии в 1998 году Представитель активно содействовал применению и принятию Руководящих принципов на международном, региональном и национальном уровнях. На этом направлении достигнут существенный прогресс: в ряде государств приняты законы, основанные на Руководящих принципах; Комиссия, Экономический и Социальный Совет, Генеральная Ассамблея и другие международные органы приняли ряд резолюций в поддержку этих Руководящих принципов; многие региональные организации во всем мире выступили с соответствующими декларациями и заявлениями; положения Руководящих принципов активно включаются в работу Организации Объединенных Наций и других международных гуманитарных организаций; они активно пропагандируются и используются НПО, местными представителями

гражданского общества и ассоциациями, действующими в интересах внутренних перемещенных лиц.

15. За период после представления Комиссии последнего доклада Представителя в этих областях имел место ряд позитивных сдвигов. Что касается международного уровня, то в одной из своих последних резолюций (58/177) Генеральная Ассамблея "да[ла] высокую оценку Руководящим принципам, касающимся перемещения лиц внутри страны, как важному инструменту урегулирования ситуаций, связанных с внутренним перемещением, приветств[овала] тот факт, что растущее число государств, учреждений Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций применяют эти Принципы в качестве стандарта, и приз[вала] всех соответствующих субъектов использовать Руководящие принципы при решении проблем внутреннего перемещения".

16. Некоторые позитивные изменения имели место и на региональном уровне, особенно в Африке и Европе. В сентябре 2003 года на Конференции по проблемам внутреннего перемещения в субрегионе Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР), организованной совместными усилиями Представителя и Отдела по ВПЛ УКГД (более подробно описывается ниже и в добавлении 4 к настоящему докладу), министры стран - членов МОВР, представлявшие Джибути, Кению, Сомали, Судан, Уганду, Эритрею и Эфиопию, приняли "Хартумскую декларацию о внутренних перемещенных лицах в субрегионе МОВР", в которой они "[приняли] к сведению Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны как полезный инструмент для разработки и оценки соответствующих национальных стратегий и законодательства и [отметили] также, что эти Принципы обобщают существующие нормы международного права, касающиеся внутреннего перемещения". В декабре 2003 года Совет министров Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) принял решения 3/03 и 4/03, в которых он "[принял] во внимание Руководящие принципы ООН касательно внутреннего перемещения как полезную основу для работы ОБСЕ и усилий государств-участников по решению проблем внутреннего перемещения". Наряду с этим в ноябре 2003 года Парламентская ассамблея Совета Европы приняла рекомендацию 1631 (2003) для своего Комитета министров, в которой она просила его "содействовать утверждению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны на европейском уровне". Представитель и другие поборники интересов перемещенных лиц поддерживают усилия по обеспечению реализации и выполнения этих решений и рекомендаций.

17. Что касается национального уровня, то здесь можно отметить, что в Уганде продолжалась разработка национальной политики в отношении внутреннего перемещения на основе вышеуказанных Руководящих принципов. Правительство провело широкомасштабные консультации между заинтересованными сторонами и разработало

текст, в котором нашли отражение местные потребности и международные стандарты. Хотя разработка этой политики заняла больше времени, чем ожидалось, сегодня, согласно сообщениям, ее проект передан в правительственный кабинет на утверждение, и следует ожидать, что в самом ближайшем будущем будет принят соответствующий законодательный акт. Это имело бы очень позитивное значение для Уганды, и Представитель надеется, что этот процесс вскоре будет успешно завершён. (Дополнительные подробности см. в докладе Представителя о его миссии в Уганду (E/CN.4/2004/77/Add.1).) В Нигерии правительство страны приступило к изучению возможности разработки национальной политики в отношении внутреннего перемещения, и Представитель предоставил в его распоряжение Руководящие принципы и вспомогательный материал.

18. В Перу конгресс принял законопроект, закрепляющий ряд прав внутренних перемещенных лиц, в котором используются формулировки очень близкие к формулировкам Руководящих принципов. Для того чтобы он стал законом, этот законопроект должен быть подписан президентом страны, и имеются некоторые опасения, что он может быть заблокирован по соображениям, связанным с институциональными механизмами для решения проблемы внутреннего перемещения, которые также затрагиваются в этом законопроекте. Представитель надеется, что эти проблемы вскоре будут решены и что намечаемая политика будет оформлена в виде закона. В Мексике правительство работает над соответствующими поправками к конституции и занимается разработкой политики и законодательства по вопросам внутреннего перемещения на основе Руководящих принципов.

19. Помимо предоставления экспертных консультативных услуг по международным нормам, касающимся внутреннего перемещения, для правительств, правозащитников, занимающихся оценкой и совершенствованием национальных законов и стратегий в свете международных стандартов, а также для партнеров в рамках Организации Объединенных Наций и сообщества НПО, Представитель и Проект Института Брукинкса/ШСМИ оказывают поддержку в осуществлении широкого распространения и перевода текста Руководящих принципов как необходимого шага в направлении их признания и применения. Руководящие принципы существуют сегодня более чем на 28 языках. Кроме того, подготовлены и распространены вспомогательные материалы, касающиеся Руководящих принципов, которые призваны разъяснять и интерпретировать их положения и сделать их более доступными.

20. Необходимо обеспечить дальнейший перевод "Справочника по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны" (который был опубликован по линии Проекта Института Брукинкса/ШСМИ и УКГД в 1999 году и в

настоящее время имеется на английском, испанском, русском и французском языках). В нынешнем году Проект финансировал перевод "Аннотаций к Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны", подготовленных проф. Вальтером Калином, на русский язык, причем планируется их перевод и на другие языки. Кроме того, Представитель и Проект приступили к совместной разработке справочника по правозащитным механизмам, который призван помочь ВПЛ и их защитникам в получении доступа к международным механизмам защиты прав человека в интересах повышения эффективности защиты внутренних перемещенных лиц. Осуществляется работа над вопросом о юридическом статусе Руководящих принципов, а также разработка усовершенствованной страницы, посвященной Руководящим принципам, в сети Интернет, на которой будут указаны ссылки на Принципы в различных правовых источниках (резолюции Комиссии, судебные решения и т.д.) и на другие источники (например, семинары с участием представителей гражданского общества).

21. Наряду с этим Представитель и Проект активно содействовали разработке соответствующих норм, дополняющих Руководящие принципы. Эта деятельность включает проведение исследований в таких областях, как перемещение, обусловленное процессом развития, права собственности и стимулирование более широкого использования других правовых основ для решения проблемы внутреннего перемещения, например посредством стимулирования более широкого задействования договорных органов по правам человека и других правозащитных механизмов внутренними перемещенными лицами и их защитниками. Проводится также исследование по вопросу о том, когда завершается процесс перемещения. Кроме того, Представитель поддерживает инициативы региональных и субрегиональных организаций, направленные на разработку норм по вопросам, касающимся внутреннего перемещения, в частности посредством выступлений на региональных форумах и конференциях.

III. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ

Международный уровень

22. Одной из задач, которыми просили заняться Представителя Комиссия и Генеральная Ассамблея, является оценка международных институциональных механизмов для рассмотрения проблемы внутреннего перемещения и составления рекомендаций по улучшению положения в этой области, когда таковые потребуются. Первоначально Представитель наметил три варианта организации международного ответа: создание специального международного учреждения с глобальным мандатом на обеспечение защиты и оказание помощи внутренним перемещенным лицам, передача всей полноты

ответственности за внутренних перемещенных лиц уже существующему агентству или сотрудничеству между различными соответствующими учреждениями и организациями как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.

23. Международное сообщество избрало третий вариант - "совместный подход". Для реализации совместного подхода был создан ряд институциональных механизмов, призванных облегчать межучрежденческое сотрудничество в интересах перемещенных лиц, в целях ликвидации сохраняющихся пробелов в области координации и защиты. На уровне отдельных стран координатор гуманитарной деятельности (КГД) призван облегчать координацию между учреждениями Организации Объединенных Наций и взаимодействие с НПО. Эти функции зачастую выполняет резидент-координатор (РК) Организации Объединенных Наций. На уровне Центральные учреждений Координатор чрезвычайной помощи, который является также заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и председателем Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), призван осуществлять надзор за деятельностью КГД и обеспечивать функционирование совместного подхода во всем мире. На уровне Центральные учреждений создан ряд других структур, призванных играть важную роль, в том числе МПК и Рабочая группа МПК, Главная межучрежденческая сеть по проблемам внутреннего перемещения и Отдел по ВПЛ УКГД, который был создан как межучрежденческое звено УКГД в 2002 году для оказания помощи КЧП в решении его задач, связанных с внутренними перемещенными лицами.

24. Несмотря на создание этой официальной структуры для обеспечения взаимодействия, ответ международного сообщества на проблему внутреннего перемещения остается недостаточным. Это наглядно продемонстрировали результаты четырех крупных исследований, проведенных в прошлом году.

25. Первым и, пожалуй, наиболее обескураживающим из них было "обследование системы защиты", проведенное по заказу Проекта и Отдела по ВПЛ. Это подробное практическое обследование международной системы защиты внутренних перемещенных лиц было построено на использовании документа о политике МПК в области защиты внутренних перемещенных лиц в качестве главной основы для анализа. Исследовательская группа посетила девять стран, в которых имеются проблемы внутреннего перемещения, и провела опросы представителей гуманитарных организаций относительно их деятельности в области защиты, их осведомленности о положениях политики МПК в этой области и тех трудностей, с которыми они сталкиваются в ходе ее осуществления.

26. В первоначальном проекте выводов по итогам этого обследования отмечено, что, хотя в некоторых затронутых странах персонал Организации Объединенных Наций и НПО прилагает немалые усилия для обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц, базовые элементы политики МПК в области защиты редко применяются - или хотя бы известны - на местах. В связи с этим был сделан вывод, что "подход Организации Объединенных Наций к обеспечению защиты внутренних перемещенных лиц по-прежнему является, как правило, несистематическим. Этот подход больше определяется отдельными лицами и убеждениями людей на местах, чем институциональной программой, охватывающей всю систему. Подход Организации Объединенных Наций к обеспечению защиты на местах страдает также от недостатка политической и финансовой поддержки со стороны Центральных учреждений и государств - членов Организации Объединенных Наций". В ноябре 2003 года первоначальный проект заключений, составленных по итогам обследования системы защиты, был передан Главной сети и Рабочей группе МПК, с тем чтобы гуманитарное сообщество могло незамедлительно приступить к оценке результатов и разработке планов действий по исправлению положения. Публичный вариант материалов этого обследования, включающий комментарии всех заинтересованных сторон, будет издан Проектом Института Брукингса - ШСМИ в 2004 году.

27. Параллельно с этим Отдел по ВПЛ УКГД провел свое собственное обследование под названием "Схема реакции на проблему ВПЛ", цель которого состояла в том, чтобы проанализировать реакцию участников гуманитарной деятельности на проблему внутреннего перемещения во всех затрагиваемых странах и оценить эффективность совместного подхода. Для этой цели Отдел разработал в электронной форме соответствующий вопросник и просил отдельные учреждения Организации Объединенных Наций, страновые группы Организации Объединенных Наций и, в частности, КГД, а также НПО заполнить его. Полученные результаты подтвердили необходимость повышения эффективности реакции институциональных структур. В своем анализе результатов обследования системы защиты и обследования по выявлению схемы реакции Отдел по ВПЛ отметил, что результаты обоих обследований говорят о необходимости более твердой приверженности всех участвующих сторон принципам совместного подхода, о необходимости повышения прозрачности и прогнозируемости в процедурных вопросах, о явной необходимости повышения эффективности мер защиты в интересах внутренних перемещенных лиц, а также о том, что для обеспечения надлежащего применения совместного подхода требуется повысить отчетность в рамках всей системы.

28. Третьим исследованием был независимый обзор прогресса, достигнутого МПК за минувшие десять лет его функционирования в качестве органа, занимающегося разработкой стратегий, осуществлением координации и обеспечением связи в рамках Организации Объединенных Наций и более широкого международного гуманитарного сообщества, который был проведен по заказу самого МПК. Хотя эта оценка деятельности МПК и не была конкретно посвящена проблеме внутреннего перемещения, было отмечено, что на протяжении минувших лет повышение эффективности международного реагирования на проблему внутреннего перемещения было одной из основных задач Рабочей группы МПК. Эксперты, проводившие обзор, пришли к заключению, что МПК и его Рабочая группа добились меньшего прогресса, чем можно было бы ожидать, в устранении пробелов в мандате, которые резко снижают эффективность реакции на проблему ВПЛ, но вместе с тем выдвинули предположение, что этот вопрос вскоре вновь выйдет на первый план в работе Группы.

29. Наконец, в 2003 году была также проведена независимая оценка работы Отдела по ВПЛ, предусмотренная кругом ведения этого Отдела. В ходе этой оценки была проанализирована степень достижения тех целей Отдела по ВПЛ, которые поставлены в его круге ведения³. Было также рассмотрено функционирование Отдела по ВПЛ с точки зрения процесса планирования, а также характера и качества основных межучрежденческих отношений Отдела, в том числе с Представителем. По итогам оценки был сделан вывод, что на местах совместный подход применяется не в таком объеме, как это предполагалось, и что Отдел не оказывает ожидаемого влияния на систему. Было подчеркнуто, что ответственность за неудовлетворительное применение совместного подхода лежит на всей системе, в том числе на различных учреждениях и донорах. В заключениях, составленных по итогам оценки, было настоятельно рекомендовано, чтобы Отдел разработал более четкую стратегическую линию, сфокусировал свою деятельность на ключевых целях своего мандата и сосредоточил усилия на оказании более весомого влияния на Организацию Объединенных Наций и чтобы КПЧ и учреждения обязались оказывать ему поддержку по крайней мере в течение еще двух-трех лет. В том случае, если эти усилия не увенчаются успехом, системе предлагается радикально пересмотреть свой организационный подход к проблеме внутреннего перемещения.

30. В качестве последующего шага в контексте этой оценки 4 февраля 2004 года в Женеве правительство Канады организовало рабочее совещание с участием представителей учреждений Организации Объединенных Наций, НПО и государств-доноров, которое было призвано уточнить роли различных сторон и наметить путь вперед. На этом рабочем совещании, в котором участвовал также Представитель и КПЧ, были широко поддержаны выводы, составленные по итогам оценки деятельности Отдела по

ВПЛ, и рекомендации относительно экстренного совершенствования "совместного подхода". Участники подчеркнули также необходимость: а) разработки более четкого и более прогнозируемого набора процедур определения ролей для различных учреждений; б) активизации усилий по повышению осведомленности РК/КГД об их обязанностях в отношении внутренних перемещенных лиц; и с) отыскания творческих подходов к решению проблем защиты. Одна из таких идей, которую участники сочли достойной дальнейшего рассмотрения, была выдвинута Отделом по ВПЛ. Он предложил создать "оперативный потенциал защиты" или "резервный контингент защиты", что предполагает составление списка квалифицированных специалистов в вопросах защиты, которые могли бы направляться в зоны внутреннего перемещения, где ни одно конкретное учреждение Организации Объединенных Наций не несет ответственности за обеспечение защиты внутренних перемещенных лиц. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) выдвинуло также идею "типологии ВПЛ", которая предполагает распределение ролей различных участников деятельности на местах по отношению к внутренним перемещенным лицам.

31. На последующих совещаниях Главной сети и Рабочей группы МПК материалы этих четырех обследований послужили основой для обсуждения вопроса о реформировании и, соответственно, активизации "совместного подхода". В этом контексте ожидается, что на одном из ближайших совещаний руководителей МПК будет представлен подробный план действий. Канцелярия Представителя активно участвовала в этих дискуссиях, и она будет и далее играть направляющую роль и оказывать содействие в усилиях по совершенствованию системы, построенной на сотрудничестве различных сторон.

32. Четкий ответ на вопрос о том, каким образом будет повышена эффективность международных мер реагирования и какие это принесет результаты, давать пока еще рано, однако некоторые моменты, вытекающие из процесса, кратко описанного выше, заслуживают того, чтобы о них упомянуть отдельно. Во-первых, следует подчеркнуть, что система добилась прогресса в согласовании усовершенствованных международных мер реагирования на проблему внутреннего перемещения, однако качество, согласованность и масштабы этих мер еще далеки от желаемого уровня. Для того чтобы система работала более эффективно, нужно признать и учесть ряд факторов. Необходимо добиться подтверждения и поддержки ведущей роли КЧП, особенно со стороны учреждений-исполнителей. В то же время для выполнения этой ведущей роли КЧП нужно быть убедительным лидером среди равных сторон. Нужно будет также обеспечить полную поддержку Отдела по ВПЛ как инструмента КЧП в деле применения совместного подхода при выполнении его мандата. Главная обязанность этого Отдела состоит в оказании помощи КЧП в обеспечении того, чтобы учреждения-исполнители должным образом выполняли стоящие перед ними задачи по оказанию помощи перемещенным

лицам. Действия Отдела при выполнении этой функции также должны носить убедительный характер. Однако в итоге отчетность должна будет осуществляться через КЧП и, в конечном счете, через Генерального секретаря.

33. Кроме того, для того чтобы совместный подход эффективно и всесторонне отвечал потребностям внутренних перемещенных лиц, нужно, чтобы активную роль в поддержании этого подхода и устранении выявленных пробелов на основе своих соответствующих сравнительных преимуществ играли не только Отдел и КЧП, но и учреждения-исполнители. Особо актуальное значение это имеет в области защиты, где следует добиваться более активного участия учреждений, обладающих конкретным опытом в вопросах обеспечения защиты, в том числе УВКБ. Укреплению совместного подхода будет также способствовать более тесное сотрудничество между несколькими сторонами - Отделом по ВПЛ, Глобальным проектом НСБ по проблеме ВПЛ и Представителем - с участием таких вспомогательных учреждений, как Проект Института Брукинга-ШСМИ, но при полном уважении независимости последних трех структур. Они уже составили соответствующие планы работы в интересах налаживания такого более тесного и более стратегического сотрудничества и ознакомили друг друга с их содержанием.

34. Представитель считает, что для целей выполнения его мандата важно продолжать тесное сотрудничество с различными сторонами. Тесное сотрудничество между КЧП и Представителем позволит им играть ведущую роль в усилиях по защите интересов внутренних перемещенных лиц на глобальном уровне и уровне отдельных стран, создавать условия для того, чтобы учреждения-исполнители могли обеспечивать необходимую помощь и защиту, а также применять более эффективный и всеобъемлющий подход. Отдел по ВПЛ, а также Глобальный проект по ВПЛ Норвежского совета по делам беженцев, который обладает соответствующим мандатом и располагает особым потенциалом в вопросах сбора информации, со своей стороны могут рекомендовать КЧП и Представителю возможные направления для конструктивных усилий. Однако главная ответственность за обеспечение эффективности сотрудничества на местах лежит на учреждениях-исполнителях.

Региональный уровень

35. Что касается регионального уровня, то, действуя в соответствии с резолюциями Комиссии и Генеральной Ассамблеи, Представитель предпринимал усилия для повышения осведомленности о проблеме внутреннего перемещения среди региональных и субрегиональных организаций во всем мире и добивался повышения их активности на этом направлении. С этой целью за минувшие годы Представитель и Проект провели ряд

семинаров и конференций с участием Организации африканского единства (ОАЕ), Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), ОБСЕ, Совета Европы, Содружества и Организации американских государств (ОАГ). В прошлом году, как это было отмечено выше, Представитель, МОВР и Отдел по ВПЛ организовали первую конференцию МОВР по проблемам внутреннего перемещения в этом субрегионе (куда входят Джибути, Кения, Сомали, Судан, Уганда, Эфиртея и Эфиопия). Эта Конференция, принимающей стороной которой выступало правительство Судана как Председатель МОВР, была проведена 30 августа - 1 сентября 2003 года в Хартуме. Она состояла из двухдневного совещания экспертов и последующего однодневного совещания министров стран - членов МОВР. Краткий отчет о работе экспертного сегмента Конференции содержится в документе E/CN.4/2004/77/Add.4.

36. Конференция МОВР имела важное значение по ряду причин. Как это уже отмечалось, на ней была принята Декларация министров, в которой была признана важность и полезность Руководящих принципов и более широких международных норм в области прав человека и гуманитарного права для разработки национальных мер реагирования на проблему внутреннего перемещения. Министры и эксперты подчеркнули готовность государств - членов МОВР к совместной работе, в частности, в целях преодоления региональных тенденций, которые порождают и усугубляют проблемы внутреннего перемещения в каждом государстве-члене, включая такие факторы, как сохраняющаяся напряженность между некоторыми государствами-членами, распространение стрелкового оружия, угон скота, климатические условия и межэтнические разногласия.

37. Одной из рекомендаций экспертов, которые были приняты министрами, была рекомендация относительно создания в рамках секретариата МОВР особого подразделения, которое занималось бы многочисленными вопросами, затронутыми на Конференции, помогало государствам-членам в разработке стратегий в отношении ВПЛ и пропагандировало бы Руководящие принципы. Представитель готов сотрудничать с государствами-членами и секретариатом МОВР в деле реализации этих и других рекомендаций.

38. В Европе ОБСЕ распространило Руководящие принципы среди государств-участников и своих представительств на местах и сейчас уделяет все большее внимание их применению. В сентябре 2000 года Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ созвало совещание по вопросам миграции и внутреннего перемещения, главная цель которого состояла в разработке методов, с помощью которых учреждения ОБСЕ, структуры на местах и государства-участники могли бы повысить эффективность решения проблемы внутреннего перемещения, и в частности обеспечить

практическое применение Принципов. На проведенном в следующем году совещании ОБСЕ по учету человеческого измерения целый ряд государств высказались за повышение роли ОБСЕ в работе над проблемой внутреннего перемещения, а также отметили большое значение Руководящих принципов как основы для работы в этой области. ОБСЕ активно содействует популяризации и применению Принципов на уровне отдельных стран, свидетельством чему является организация регионального семинара по проблеме внутреннего перемещения на Южном Кавказе (E/CN.4/2001/5/Add.2), а также проведение последующего обзора национального законодательства, который был организован совместными усилиями БДИПЧ/ОБСЕ, Представителя и Проекта⁴.

39. ОБСЕ продолжала активную работу и в минувшем году. В июле 2003 года Парламентская ассамблея ОБСЕ приняла "Роттердамскую декларацию", в которой она настоятельно призвала министров государств - членов ОБСЕ рассмотреть вопрос о том, чтобы "поддержать Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны или утвердить ключевые аспекты этих Руководящих принципов в качестве обязательств в рамках ОБСЕ". Проблема внутреннего перемещения фигурировала также в числе вопросов, затрагивавшихся на совещании ОБСЕ по учету человеческого измерения, состоявшемся в октябре в Варшаве, где ряд правительств и НПО выдвинули рекомендации относительно более широкой интеграции этой проблемы в работу ОБСЕ⁵. Позднее в том же месяце Нидерланды как Председатель ОБСЕ совместно с УВКБ организовали для делегаций ОБСЕ информационный брифинг и обмен информацией о роли национальной и международной защиты в контексте внутреннего перемещения, в котором принял участие Представитель. В декабре Совет министров ОБСЕ принял два решения по вопросу о внутреннем перемещении. В упомянутом ранее (см. раздел II) решении 4/03 Совет министров ОБСЕ "[принял] во внимание Руководящие принципы ООН касательно внутреннего перемещения как полезную основу для работы ОБСЕ и усилий государств-участников по решению проблем внутреннего перемещения". Это положение было продублировано в решении 3/03, в котором намечен план действий по улучшению положения народностей рома и синти в регионе ОБСЕ. План действий включает, в частности, обязательства министров стран - членов ОБСЕ гарантировать для представителей народностей рома и синти, подвергающимся принудительному перемещению, надлежащую регистрацию и получение соответствующих документов, а также возможность для осознанного выбора и осуществлении права на безопасное, достойное и долгосрочное возвращение. В январе 2004 года Постоянный совет ОБСЕ объявил о том, что в ноябре 2004 года ОБСЕ созывает дополнительное совещание по учету человеческого измерения, которое будет посвящено внутренним перемещенным лицам.

40. Что касается Латинской Америки, то в феврале 2004 года в Мехико Представитель и Проект организовали конференцию по проблеме внутреннего перемещения, принимающей стороной которой выступило правительство Мексики и в которой участвовал также Специальный докладчик Комиссии по правам человека по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Рудольфо Ставенхаген. На этой конференции присутствовали представители правительств, национальных учреждений по правам человека, гражданского общества, общин ВПЛ и международных агентств из Гватемалы, Колумбии, Мексики и Перу, а также бывший Специальный докладчик Межамериканской комиссии по правам человека по вопросу о внутренних перемещенных лицах, которые обсудили текущие тенденции в области внутреннего перемещения в регионе и пути разработки эффективных национальных, региональных и международных мер реагирования. В ходе миссии Представителя в Мексику в 2002 году была согласована инициатива по организации регионального семинара, посвященного проблеме внутреннего перемещения для Северной и Южной Америки (E/CN.4/2003/86/Add.3). Встреча в Мехико позволила Представителю и правительству подытожить те изменения, которые имели место за период, прошедший после этой миссии. Кроме того, сам семинар дал Представителю возможность провести обзор изменений за период после его предшествующих миссий в Колумбию (E/CN.4/1995/50/Add.1 и Corr.1 и E/CN.4/2000/83/Add.1) и Перу (E/CN.4/1996/52/Add.1), а также проведенного в 1999 году в Колумбии рабочего совещания, в организации которого участвовал Проект⁶. Семинар завершился выработкой основы для деятельности, в которой подчеркивалась ответственность государств и намечались региональные и международные меры реагирования и которая была призвана послужить ориентиром и подспорьем для правительств, гражданского общества, а также региональных и международных участников деятельности в решении проблемы внутреннего перемещения в Северной и Южной Америке. Эта основа должна также послужить полезным ориентиром и для других регионов мира, и она будет включена в доклад о работе семинара, который должен быть опубликован весной 2004 года. По завершении семинара Представитель и один из Директоров Проекта Института Брукинкса - ШСМИ встретились с членами Межамериканской комиссии по правам человека, которые подтвердили свою решимость заниматься проблемой внутреннего перемещения в Северной и Южной Америке и сотрудничать с Представителем и Проектом.

41. Представитель и Проект участвовали также в работе специального совещания экспертов по проблеме внутреннего перемещения, проведенного секретариатом Содружества в Лондоне в мае 2003 года. На этом совещании присутствовали представители правительств стран Содружества, национальных учреждений по правам человека, международных организаций, НПО и гражданского общества из стран Содружества, которые обсудили проблемы внутреннего перемещения в государствах-

членах Содружества и, основываясь на Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, разработали ряд рекомендаций для правительств этих государств. Доклад о работе совещания будет опубликован в 2004 году.

42. Представитель и Проект изучают возможность созыва региональной конференции по проблеме внутреннего перемещения в Южной Азии и аналогичного мероприятия с участием Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК) в нынешнем году. Они планируют также организацию последующих мероприятий с участием МОВР, ОБСЕ и Совета Европы в целях обеспечения реализации уже согласованных мер, о которых говорилось выше.

IV. РАССМОТРЕНИЕ СИТУАЦИЙ В КОНКРЕТНЫХ СТРАНАХ

43. На момент составления настоящего доклада Представитель предпринял 27 миссий в различные страны, цель которых состояла в том, чтобы более четко уяснить суть проблемы внутреннего перемещения, привлечь внимание национальных и международных структур к игнорируемым кризисным ситуациям и стимулировать национальные и международные меры реагирования. Миссии дают возможность непосредственно оценить условия, в которых находятся внутренние перемещенные лица, и провести диалог с представителями правительства, других органов власти, международных учреждений и НПО, гражданского общества и, что важнее всего, с самими внутренними перемещенными лицами в целях отыскания практических решений. Диалоги, проведенные Представителем, нередко способствовали налаживанию более конструктивного взаимодействия между правительством и страновой группой Организации Объединенных Наций. По завершении миссий Представитель продолжал следить за развитием ситуации и старался использовать различные возможности для поддержания сотрудничества в интересах повышения эффективности мер реагирования и выполнения его рекомендаций.

44. 10-16 августа 2003 года Представитель посетил Уганду, и заключения, составленные по итогам этой миссии, изложены в документе E/CN.4/2004/77/Add.1. Эта миссия помогла привлечь внимание международной общественности к трагической ситуации более 1,4 млн. внутренних перемещенных лиц на севере страны. Представитель приветствовал инициативу правительства, разработавшего национальную стратегию решения проблемы внутреннего перемещения, и надеется на ее скорейшее принятие и осуществление в начале 2004 года. Вместе с тем было ясно, что для обеспечения самой минимальной защиты и помощи для внутренних перемещенных лиц требуется активизация национальных и международных усилий. В частности, Представитель настоятельно призвал правительство обеспечить физическую защиту перемещенных лиц, размещенных

в лагерях, которые по-прежнему нередко подвергаются нападениям и похищениям со стороны повстанцев, а также предоставить надлежащую защиту и помощь для порядка 25 000 так называемых "ночников" - в основном детей, которые приходят ночевать в крупные поселения севера страны, опасаясь нападений и похищений со стороны вооруженных повстанческих групп. Очередным трагическим свидетельством экстренной необходимости укрепления физической защиты стали февральские события 2004 года, когда было совершено нападение на лагерь для перемещенных лиц в провинции Лира, в результате чего, согласно сообщениям, от рук повстанцев погибло более 190 человек.

45. 7-13 сентября 2003 года Представитель посетил Российскую Федерацию, где он побывал в Ингушетии и Чечне. Выводы, составленные по итогам этой миссии, содержатся в документе E/CN.4/2004/77/Add.2. Миссия была посвящена в основном проблемам добровольного возвращения внутренних перемещенных лиц, а также надлежащей гуманитарной помощи и защите для лиц, возвращающихся в Чечню. В ходе миссии Представитель провел конструктивные беседы по этим вопросам с представителями государственных властей в Москве и на Северном Кавказе. В своем докладе Представитель настоятельно призывает правительство выполнять данное им обязательство уважать право перемещенных лиц на добровольное возвращение и обеспечить лиц, не желающих возвращаться, адекватным альтернативным жильем в Ингушетии и в других районах. Он также настоятельно призывает правительство обеспечить защиту лиц, возвратившихся в Чечню, которые в своих беседах с Представителем высказывали озабоченность по поводу недостаточного уровня безопасности и защиты.

46. В ближайшем будущем Представитель планирует предпринять официальную миссию в Демократическую Республику Конго. Согласно оценкам, в этой стране сегодня насчитывается более 3 млн. внутренних перемещенных лиц. Представитель намерен провести конструктивный диалог с правительством в целях отыскания надлежащих мер реагирования и решений для кризисной проблемы, связанной с перемещением.

47. Представитель направил также запросы на посещение Афганистана, Колумбии, Кот-д'Ивуара, Либерии, Мьянмы, Сьерра-Леоне и Шри-Ланки. Он с удовлетворением отмечает, что правительства Кот-д'Ивуара и Сьерра-Леоне приветствовали такие посещения и что правительство Колумбии представило открытое приглашение для всех специальных процедур Комиссии по правам человека. Представитель связался с Миссией Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану и рассчитывает на то, что правительство этой страны будет приветствовать это посещение. Он встретился также с дипломатическими представителями Мьянмы и Шри-Ланки в Женеве и надеется, что их правительства пришлют приглашения посетить эти страны.

48. Кроме того, в соответствии с резолюцией 2003/11 Комиссии 2 июля 2003 года Представитель направил правительству Туркменистана письмо, в котором он указал, что Комиссия призвала Представителя и другие специальные процедуры добиться получения приглашения посетить страну, и в контексте возможной миссии просил правительство предоставить информацию по вопросам внутреннего перемещения в Туркменистане. Не получив никакого ответа, 14 октября 2003 года Представитель направил правительству второе письмо, в котором он уже четко выразил свою заинтересованность в том, чтобы предпринять официальную миссию в Туркменистан. На момент составления настоящего доклада Представитель не получил ответа на свой запрос.

49. Помимо представления всеобъемлющих докладов для Комиссии, Представитель регулярно и в оперативном порядке представлял выводы и рекомендации по итогам своих миссий межучрежденческим органам Организации Объединенных Наций, и в частности МПК, с тем чтобы ознакомить их с выявленными пробелами в международном отклике на потребности внутренних перемещенных лиц и способствовать принятию своевременных мер на уровне учреждений-исполнителей. В последнее время Рабочая группа МПК, взаимодействующая с КГД/РК, начала регулярно планировать совещания по рассмотрению таких докладов в целях обеспечения принятия необходимых мер. В минувшем году Представитель представил Рабочей группе МПК выводы и рекомендации по итогам своих миссий в Уганду и Российскую Федерацию и участвовал в их последующих обсуждениях.

50. Кроме того, Представитель следил за развитием ситуаций, связанных с внутренним перемещением, и выступал с публичными заявлениями по отдельным ситуациям, вызывающим особую озабоченность, как это имело место в минувшем году в отношении Судана, Либерии, Ирака и Исламской Республики Иран. В этих выступлениях он привлекал внимание к конкретным проблемам, вызывающим озабоченность, и призывал к принятию более эффективных национальных и международных мер. Представитель предпринимал также совместные усилия по стимулированию более эффективных мер реагирования на ситуации в конкретных странах во взаимодействии с КЧП и/или Отделом в соответствии с имеющимся меморандумом о договоренности. Кроме того, в порядке оказания добрых услуг Представитель вступал в конфиденциальный диалог высокого уровня - на непосредственной основе и форме письменных сообщений - с правительствами соответствующих стран, в ходе которого он высказывал озабоченность по поводу конкретных ситуаций, связанных с внутренним перемещением, и рекомендовал меры для обеспечения защиты и помощи для внутренних перемещенных лиц, а в случаях, когда перемещение еще только предполагается, - для предотвращения произвольного перемещения (см. также раздел I).

51. В качестве последующей деятельности в контексте своих миссий Представитель содействовал также организации национальных совещаний по проблемам внутренних перемещенных лиц. Он надеется, что одно из таких совещаний, которое намечается в порядке выполнения рекомендации, содержащейся в докладе о предпринятой им миссии (E/CN.4/2003/86/Add.2), вскоре состоится в Турции. Представитель с удовлетворением отмечает, что правительство этой страны и страновая группа Организации Объединенных Наций уже проводят дискуссии по этому вопросу. В этом совещании примут участие турецкие власти и представители международного гуманитарного сообщества и сообщества участников деятельности в целях развития, которые должны будут совместно разработать надлежащие механизмы реагирования на проблему внутреннего перемещения в стране.

52. Как это отмечалось выше, Представитель содействовал также принятию национальных стратегий и законов в отношении ВПЛ, и он надеется, что такие инициативы будут и впредь подкрепляться соответствующей технической и консультативной помощью. Он надеется также, что будут и впредь предприниматься усилия по содействию проведению исследований и мероприятий в тех странах, к которым трудно получить доступ, в целях привлечения внимания к соответствующим ситуациям, связанным с внутренним перемещением.

V. ПАРТНЕРСКИЕ СВЯЗИ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

53. Проблема внутреннего перемещения - какие бы региональные и международные аспекты она ни имела - это по сути национальная проблема, и поэтому она требует местных усилий, ресурсов и целеустремленности в использовании международной поддержки. Благодаря работе, проделанной в контексте разработки Руководящих принципов, а также роли мандата Представителя в деятельности международного сообщества и его многочисленным контактам на местах, Представителю и Проекту удалось наладить контакты и партнерские связи с динамичными местными структурами, включая НПО, учебные и научно-исследовательские учреждения, ассоциации перемещенных лиц и ассоциации юристов, в ряде стран, которые заслуживают эффективного содействия в разработке их собственных мер реагирования на проблему внутреннего перемещения.

54. В 2003 году Американское общество международного права, Проект Института Брукинга - ШСМИ, Грузинская ассоциация молодых юристов и ОБСЕ/БДИПЧ опубликовали в виде отдельного издания материалы трех исследований, предпринятых местными экспертами-юристами в Армении, Азербайджане и Грузии, которые провели

анализ законов и нормативных положений своих стран в свете Руководящих принципов. Их выводы и рекомендации по проведению законодательной реформы содержатся в издании "The Guiding Principles and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia, Azerbaijan" ("Руководящие принципы и нормы права на южном Кавказе: Грузия, Армения, Азербайджан")⁷. В ближайшие годы Проект надеется воспроизвести этот опыт в других странах, затронутых проблемой ВПЛ.

55. В Южной Азии Проект поддерживал партнерское взаимодействие с рядом организаций, в том числе с Консорциумом гуманитарных учреждений Шри-Ланки, который разработал сборник "Practitioner Kit on Return, Resettlement, Rehabilitation and Development" ("Подборка практических материалов по вопросам возвращения, переселения, реабилитации и развития") для оказания помощи государственным должностным лицам, НПО, негосударственным структурам и перемещенным лицам в контексте возвращения внутренних перемещенных лиц в этой стране. В Индии Проект сотрудничает с Калькуттской исследовательской группой (КИГ), которая готовит к изданию публикацию, посвященную проблеме внутреннего перемещения в регионе ("Internal Displacement in South Asia and the UN Guiding Principles" ("Внутреннее перемещение в Южной Азии и Руководящие принципы ООН")). В сотрудничестве с Проектом КИГ разработала также программу ежегодных зимних курсов по вынужденной миграции, в которой уделяется серьезное внимание проблеме внутреннего перемещения, и в настоящее время планирует организовать региональные рабочие совещания, посвященные Руководящим принципам для представителей гражданского общества. Кроме того, в Индии в нынешнем году Джадавпурский университет в сотрудничестве с Проектом опубликует издание "Forced Migration in the South Asian Region: Displacement, Human Rights and Conflict Resolution" ("Вынужденная миграция в Южно-Азиатском регионе: перемещение, права человека и урегулирование конфликта"), предисловие к которому составлено Представителем и которое включает несколько глав, посвященных внутреннему перемещению.

56. В Судане Представитель поддерживал тесный диалог с правительством, Суданским народно-освободительным движением/Суданской народно-освободительной армией, резидентом-координатором гуманитарной деятельности и страновой группой, а также с соответствующими международными структурами по проблемам мира и перспективам возвращения, реабилитации, реинтеграции и восстановления. Кроме того, он активно взаимодействовал с рядом местных НПО в деле поддержания низовых инициатив, связанных с вопросами мира и возвращения, в провинции Абьей. Проект активно сотрудничал также с НПО в Колумбии и Перу в деле распространения экземпляров "Handbook for Applying the Guiding Principles" ("Справочник по применению Руководящих принципов") и содействия в организации совещаний по проблемам внутреннего перемещения.

57. Представитель считает также, что национальные учреждения по правам человека обладают огромным потенциалом для стимулирования более эффективных национальных мер реагирования на проблему внутреннего перемещения, особенно в области защиты. В настоящее время Проект сотрудничает с Азиатско-Тихоокеанским форумом национальных учреждений по правам человека в осуществлении годичной программы наращивания потенциала для комиссий по правам человека в азиатских странах с уделением внимания проблемам внутреннего перемещения.

VI. ИЗУЧЕНИЕ ПОЛИТИКИ

58. Фундаментальное значение для всех основных направлений работы в рамках рассматриваемого мандата имеет программа исследований, посвященная изучению причин и следствий внутреннего перемещения, особых потребностей внутренних перемещенных лиц, концептуальной, нормативной и институциональной основ для мер реагирования, ситуаций и мер реагирования в конкретных странах, а также конкретных тематических вопросов. В самом начале выполнения мандата Представитель по просьбе Комиссии провел всеобъемлющее исследование по установлению причин и следствий внутреннего перемещения. На основе этого первоначального исследования и по просьбе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Представитель и Роберта Коэн совместно подготовили более детальное исследование, посвященное этому глобальному кризису, которое было издано в двух томах ("Masses in Flight" ("Массовое перемещение") и "The Forsaken People" ("Забытые люди")) и стало основным ориентиром в этой области.

59. В силу того, что сегодня уже имеется обширная аналитическая документация по глобальному кризису внутреннего перемещения и достигнуто более четкое понимание этой проблемы⁸, аналитическая программа мандата сосредоточена на конкретных вопросах и проблемах, с которыми сталкиваются внутренние перемещенные лица и которые препятствуют принятию эффективных мер для облегчения их участи. Цель этих исследований состоит в том, чтобы не просто дать информацию, а повлиять на разработку более эффективных стратегий и тем самым сыграть важную роль в интересах улучшения положения людей. МПК и другим органам был официально представлен ряд конкретных исследований, которые привели к соответствующим изменениям в политике (например, "The Consolidated Appeals and IDPs" ("Консолидированные призывы и ВПЛ"), "Internally Displaced Persons and Elections: The OSCE Region" ("Внутренние перемещенные лица и выборы: регион ОБСЕ")). Организация Объединенных Наций в свою очередь просила Представителя/Проект оказывать консультативную помощь при проведении исследований и разработке политики по конкретным вопросам.

60. Нынешние области исследований охватывают такие аспекты, как роль сил по поддержанию мира в обеспечении защиты внутренних перемещенных лиц, подготовка двухтомной подборки материалов университетских программ и учебных пособий по вопросам внутреннего перемещения, проведение дальнейших исследований по вопросу об участии внутренних перемещенных лиц в политической жизни страны в регионе ОБСЕ и разработка критериев для решения вопроса о том, когда заканчивается процесс перемещения. Исследования будут также посвящены вопросу о всеобъемлющем режиме защиты для внутренних перемещенных лиц и беженцев, урокам решения вопросов, связанных с правами собственности перемещенных лиц в постконфликтных ситуациях, и анализу национальной ответственности по отношению к внутренним перемещенным лицам с уделением особого внимания национальным учреждениям по правам человека. Будет также изучен вопрос о роли, отчетности и ответственности негосударственных субъектов по отношению к внутренним перемещенным лицам и будут проведены исследования по конкретным проблемам, с которыми сталкиваются женщины и дети, перемещенные внутри страны. Как отмечалось выше, Проект в сотрудничестве с Отделом по ВПЛ УКГД опубликует материалы обследования системы защиты.

VII. СООБРАЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ

61. **Оценивая реакцию международного сообщества на глобальный кризис, связанный с внутренним перемещением, с позиций мандата Представителя, следует отметить, что мы живем в мире, где принцип национального суверенитета по-прежнему остается краеугольным камнем международных отношений, хотя со временем в его применении произошли существенные изменения. Международные договоры по гуманитарным вопросам и правам человека возлагают на государства юридически связывающие обязательства по обеспечению защиты и помощи для нуждающихся в этом людей в пределах их национальных границ, причем безопасность и общее благосостояние этих людей зависят в основном от национальных властей. Прикрываясь принципом суверенитета, государства могут серьезно ограничивать и даже полностью блокировать доступ международной помощи к таким людям. Средства дипломатии и убеждения могут помочь снизить барьеры на пути такого доступа, однако в крайних случаях могут потребоваться более решительные действия.**

62. **Прагматичной основой для дипломатического диалога, которая смягчает негативное влияние узко трактуемого применения суверенитета, является интерпретация концепции суверенитета в позитивном ключе: суверенитет может вовсе не препятствовать международному участию и сотрудничеству, если его**

рассматривать как часть *ответственности* государства, обязывающей его обращаться за международной помощью или, по крайней мере, содействовать ее оказанию в целях дополнения международных усилий, направленных на обеспечение защиты и помощи для своих граждан, когда это становится необходимым из-за отсутствия или нехватки ресурсов и оперативных возможностей. Концепция ответственности предполагает соответствующую отчетность: если нужды многочисленных групп населения, в отношении которых осуществляется суверенитет, остаются неудовлетворенными и обширные массы людей страдают от крайних лишений и подвергаются угрозе смерти, то нельзя полагать, что международное сообщество, которое само несет определенные обязательства в силу соответствующих гуманитарных принципов и принципов прав человека, будет оставаться пассивным наблюдателем. Поэтому наилучшей гарантией сохранения суверенитета для государств является выполнение их обязанностей, причем когда это необходимо - при международном содействии.

63. Такова проблема, стоящая перед государствами, сталкивающимися с кризисной ситуацией внутреннего перемещения, - ситуацией, которая по определению относится к сфере суверенитета государства. Главный вопрос состоит в том, каким образом международное сообщество может укрепить, усилить и сделать эффективным применение принципа суверенитета как ответственности на основе разделения этой ответственности на национальный, региональный и международный сегменты.

64. Странам, население которых расколото на отдельные группы, различающиеся между собой по признаку расы, этнического происхождения, религии, языка или культуры, может быть особенно трудно гарантировать защиту и общее благосостояние граждан и других лиц, находящихся под юрисдикцией государства. В большинстве случаев наиболее затронутыми являются группы меньшинств или маргинализованные группы, занимающие низшее положение по отношению к доминирующей группе населения; это зачастую имеет место в условиях конфликта, когда представители групп меньшинств зачастую воспринимаются как враги и в лучшем случае игнорируются, а в худшем - подвергаются преследованиям. В таких условиях гражданство сохраняется практически лишь на бумаге и отделяется от осуществления прав, которыми обычно пользуются граждане. Поэтому маргинализация становится равносильной безгражданству.

65. Проблема внутреннего перемещения затрагивает не только права человека; она затрагивает также гуманитарную сферу, сферу развития и политическую сферу. Наряду с правительствами ключевую роль здесь призваны играть и учреждения

Организации Объединенных Наций. Координатор чрезвычайной помощи призван обеспечивать, чтобы они дополняли друг друга на основе совместного подхода и в соответствии со своими сравнительными преимуществами, однако реальная задача состоит в налаживании сотрудничества между руководителями учреждений-исполнителей, которые тщательно оберегают свои соответствующие prerogatives и автономию. Генеральному секретарю нужно использовать свое главенствующее положение и моральный авторитет для укрепления совместного подхода. Совету Безопасности также нужно более эффективно утверждать принцип суверенитета как ответственности, выходя за рамки особых национальных интересов или озабоченностей различных сторон, особенно его пяти постоянных членов. Вместе с тем важно отметить, что в этой области достигнут определенный прогресс. В рамках работы над вопросами защиты гражданских лиц во время вооруженных конфликтов в последние годы Совет затронул проблему отсутствия эффективной защиты для внутренних перемещенных лиц. Он признал, что ситуации, связанные с внутренним перемещением, могут составлять угрозу международному миру и безопасности, и конкретно просил доводить до его сведения такие ситуации, когда внутренние перемещенные лица находятся под угрозой преследования и нанесения ущерба.

66. Представитель считает, что нормативная концепция суверенитета как ответственности, хотя она, пожалуй, и не является новой в системе международного права, представляет собой мощный инструмент, который приобретает все бóльшую значимость в контексте нового международного порядка. Однако для обеспечения ее эффективного применения ее нужно дополнительно развить, заострить и придать еще бóльшую действенность. Что касается того, каким образом это можно сделать, то это остается открытым и сложным вопросом. Для внутренних перемещенных лиц эта нормативная концепция открывает возможность взаимной консолидации национальных, региональных и международных мер реагирования на этот глобальный кризис и, соответственно, создания эффективной и всеобъемлющей системы обеспечения их защиты.

67. Важно признать, что в деле разработки ответа на острую глобальную проблему внутреннего перемещения международное сообщество проделало немалый путь - от первоначального уклонения от этой проблемы как слишком деликатной в свете концепции национального суверенитета к разработке нормативных и институциональных основ, затем - к конструктивной работе над принципами и стратегиями защиты внутренних перемещенных лиц и оказания помощи таким лицам, а сегодня - к решению задачи придания этим достижениям более эффективного и всеобъемлющего характера.

68. Различные исследования и оценки, проведенные в течение 2003 года, четко высветили имеющиеся пробелы и те направления, на которые требуются более согласованные усилия. Консенсус, формирующийся сегодня в рядах членов международного сообщества, свидетельствует о готовности активизировать усилия в целях обеспечения результативности совместного подхода и повышения эффективности защиты внутренних перемещенных лиц и помощи таким лицам во всем мире. Для этого потребуется твердая решимость всех сторон. Организации Объединенных Наций потребуется продемонстрировать способность усовершенствовать меры оперативного реагирования, что в свою очередь будет зависеть от надлежащего финансового содействия стран-доноров, а также от политической поддержки всех государств. В то же время важно неизменно помнить о слабостях институциональных структур и быть готовыми заняться их рассмотрением, а также пересмотреть нынешние подходы, если они окажутся неэффективными.

Примечания

- ¹ Norwegian Refugee Council Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, available at www.idpproject.org.
- ² "IDPs in Uganda – a forgotten crisis" *Forced Migration Review*, Issue No. 19, January 2004, and "In the vacuum of sovereignty: the international challenge of internal displacement", *Forced Migration Review*, Issue No. 17, May 2003.
- ³ According to the terms of reference, the role of the IDP Unit is, inter alia, to "advise and support the ERC in focusing on and coordinating an effective response to the needs of the internally displaced.... the Unit will provide a nucleus of expertise on IDP issues that will act as a catalyst in guiding the response to IDP crises by supporting the field activities of the IASC members and OCHA, in the context of an inter-agency collaborative approach. It will also support the mainstreaming of IDP issues into the work of IASC partners and OCHA branches." See <http://www.reliefweb.int/idp/docs/references/IDPUnitTORFinal.pdf>
- ⁴ Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), "The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus", *Studies in Transnational Legal Policy* No. 34, The American Society of International Law, the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, the Georgian Young Lawyers' Association and OSCE/ODIHR, 2003.
- ⁵ See OSCE/ODIHR, *Human Dimension Implementation Meeting, 6-17 October 2003. Consolidated Summary*. OSCE Doc: ODHIR.GAL/73/03/Rev.1 (31 October 2003), pp. 26-27.
- ⁶ Internal Displacement in Colombia: Summary Report of the Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement, Bogota, 27-29 May 1999, available at http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/19990527_colombia.htm
- ⁷ See above note 4.
- ⁸ *Selected Bibliography on the Global Crisis of Internal Displacement*, Gimena Sanchez Garzoli, Research Analyst, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, December 2001.
