Перемещенные внутри страны лица

Мандат и роль Международного Комитета Красного Креста*

I. Введение

Перемещение лиц внутри страны — а оно все чаще происходит в последние годы — является предметом растущей озабоченности международного сообщества, тем более что информация, которую получает общественность о трагической судьбе миллионов вынужденных переселенцев, становится все более полной. Эта озабоченность вполне обоснована, так как перемещенные лица сталкиваются с огромными трудностями: они лишены практически всего и имеют ограниченные возможности выжить, кроме того, во многих случаях серьезная угроза существует их физической безопасности как во время бегства, так и в период их проживания вдали от дома. Этим объясняется чрезвычайно высокая смертность среди перемещенных лиц, особенно в самых уязвимых группах — среди детей, престарелых и беременных женщин. Данная проблема усугубляется также трудностями, с которыми сталкиваются их родственники, не покинувшие свои дома, или принимающее таких перемещенных лиц население.

Неоднократно выдвигались инициативы с тем, чтобы оказать более действенную помощь перемещенным лицам. Движимое желанием повысить эффективность своих действий международное сообщество вело работу по двум различным направлениям: с одной стороны, оно попыталось создать соответствующую нормативную базу, а с другой — разработать формы эффективного сотрудничества между различными учреждениями. Представитель Генерального секретаря ООН по делам перемещенных внутри страны лиц Франсис Денг сыграл роль катализатора этого процесса, а в общем плане — способствовал достижению

* Статья написана на французском языке.

более полного понимания многочисленных и сложных проблем, которые порождаются перемещением населения внутри страны.

Являясь одной из крупнейших гуманитарных организаций, МККК твердо намерен содействовать оказанию более эффективной помощи лицам, перемещенным внутри страны. Именно поэтому он активно участвовал в работе по анализу выявленных трудностей, а также в принятии стратегических решений, направленных на то, чтобы сделать более результативной деятельность, осуществляемую непосредственно на местах, и разработать соответствующие правовые нормы.

В предлагаемом вниманию читателя документе описываются характер и значение деятельности, осуществляемой МККК в интересах перемещенных лиц, и указывается, в каких случаях и каким образом можно рассчитывать на помощь МККК этой категории лиц.

II. Перемещенные лица как объект повышенного внимания со стороны МККК

Определение, которое чаще всего используется членами международного сообщества, было выработано представителем Генерального секретаря ООН и приводится в документе «Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны» (далее: «Руководящие принципы»). Это определение имеет широкое значение и относится к «лицам или группам лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий и технологических катастроф (...)».

МККК считает, что это определение полностью отвечает целям, изложенным в «Руководящих принципах», поскольку они «отражают международные нормы в области прав человека и положения международного гуманитарного права и соответствуют им» (как это указывается во введении к «Руководящим принципам»). В действительности речь идет об изложении прав, которые могут применяться к любому человеку, столкнувшемуся с проблемой перемещения. Однако, с оперативной точки зрения, определение, принятое ООН, не так-то просто использовать. Ведь это определение относится к такой широкой группе лиц и касается столь разнообразных потребностей, что ни одна из соответствующих организаций не обладает необходимыми возможностями и опытом. Именно

по этой причине многие гуманитарные организации отказываются применять определение ООН, если им необходимо выяснить, на каких лиц распространяется их мандат и деятельность. Некоторые из этих организаций используют критерии, ограничивающие их деятельность (действуя в основном, например, в интересах жертв преследований). Другие же могут распространять это определение и на беженцев, вернувшихся на родину, или на демобилизованных солдат.

Основной критерий предоставления помощи МККК заключается в том, что помощь оказывают в определенной ситуации. Являясь посредником в случае вооруженного конфликта или гражданских беспорядков, МККК стремится предоставить защиту и оказать помощь жертвам вооруженных конфликтов — как международных, так и внутренних, а также внутренних беспорядков и ситуаций насилия внутри страны. В этих ситуациях, действуя на основе принципа беспристрастности, МККК старается прийти на помощь в первую очередь лицам, чьи потребности следует удовлетворять без промедления. Исходя из этого, МККК считает, что перемещенные лица являются прежде всего гражданскими лицами и в этом своем качестве находятся под защитой международного гуманитарного права.

В силу своего тяжелого положения перемещенные лица, пострадавшие от вооруженного конфликта (они составляют одну из основных категорий перемещенных лиц, и их жизни часто угрожает опасность), являются теми, кому МККК во многих случаях приходит на помощь в первую очередь. Именно на этих людей распространяется мандат МККК, и они составляют значительное число тех, кому МККК помогает. Однако другие категории жертв — население, находящееся в осажденном районе, престарелые или больные, которые не смогли выехать из зоны конфликта, находятся иногда в таком же, если не худшем положении. И в этом случае на основании принципа беспристрастности, которым руководствуется МККК в своей деятельности, эти лица также становятся основными получателями помощи со стороны Комитета.

В других случаях перемещенные лица часто оказываются в относительно безопасных условиях больших городов. Их условия жизни сравнимы с условиями жизни других крупных групп бедного городского населения, к которым относятся, в частности, лица, выехавшие из сельских районов по экономическим причинам. В такой ситуации (это реальность, с которой сталкиваются изо дня в день десятки, если не сотни миллионов людей по всему миру) было бы несправедливо помогать лишь части

населения и нерационально предоставлять неотложную помощь, тогда как задача заключается в решении проблемы общественно-экономического развития.

Однако, независимо от обстоятельств, в тех случаях, когда перемещенные лица подвергаются насилию в связи с конфликтом или внутренними беспорядками, МККК считает себя вправе активно участвовать в операциях по оказанию помощи этим лицам (в рамках своего мандата, с учетом собственных возможностей и в той степени, в какой компетентные органы власти и условия безопасности позволяют это делать). Такая деятельность может осуществляться далеко за пределами зон, где ведутся активные боевые действия: МККК тем самым стремится решать проблемы по защите перемещенных лиц — как, впрочем, и всех остальных гражданских лиц — независимо от того, в каком районе страны это население находится. *И хотя по целому ряду причин статистические данные, касающиеся перемещенных лиц, не отличаются точностью, МККК считает, что перемещенные лица составляли подавляющее большинство из почти 5 миллионов лиц, которым он оказал помощь в 1999 г. В 2000 г. программы, рассчитанные на предоставление защиты и оказание помощи именно этой категории лиц, будут осуществляться в 31 стране.*

III. Нормативная база

Перемещенные лица имеют право на защиту, предоставляемую одновременно международным правом прав человека и международным гуманитарным правом. Однако часто правительствам, гуманитарным организациям и самим перемещенным лицам было трудно определить, какие гарантии обеспечивались в отдельных конкретных случаях. В «Руководящих принципах» подтверждаются основные положения, касающиеся предоставления защиты, более подробно рассматриваются некоторые конкретные вопросы и делается попытка ликвидировать пробелы, оставленные законодателем. Этот документ имеет решающее значение для всех тех, кто сталкивается с проблемой перемещенных внутри страны лиц. МККК способствовал разработке «Руководящих принципов» и содействует их пропаганде и применению при решении оперативных вопросов. Со своей стороны, МККК может использовать «Руководящие принципы» в том случае, когда оказывается перед проблемой, разрешить которую международное право может лишь косвенно, или когда МГП вообще не применимо.

В то же время МККК неоднократно подчеркивал, что *международное гуманитарное право, нормы которого должны соблюдаться в условиях вооруженного конфликта как государствами, так и акторами, не представляющими государство, в полной мере применимо для решения большинства проблем, с которыми сталкиваются перемещенные лица в связи с вооруженным конфликтом,* хотя выражение «перемещенные внутри страны лица» не употребляется ни в одном из положений международного гуманитарного права. Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним, несомненно, предоставляют существенную защиту гражданскому населению, запрещают перемещать это население и обеспечивают защиту перемещенным лицам. В этих актах содержится множество подробных положений, направленных на то, чтобы обеспечить гражданским лицам защиту от военных нападений и правонарушений, и предусматривающих предоставление материальной помощи нуждающимся. Кроме того, международное гуманитарное право содержит запрещения и предусматривает ограничительные меры, касающиеся насильственного перемещения населения.

Что же касается права беженцев, МККК поддерживает тех, кто предостерегает от чрезмерного уподобления проблем перемещенных лиц проблемам беженцев. И хотя причины и следствия перемещения могут быть одни и те же для перемещенных лиц и беженцев, как и препятствия, которые мешают им вернуться в свои дома, правовые режимы, применяемые к этим двум категориям лиц, все же различны. Если беженцы являются жертвами преследований и в этом качестве должны пользоваться особой правовой защитой, *перемещенные лица находятся в своей собственной стране. Как следствие, они по-прежнему имеют полное право на защиту, предусмотренную одновременно международным правом прав человека, международным гуманитарным правом и внутригосударственным правом.* Нельзя приравнять статус перемещенных лиц к статусу иностранных граждан, что часто происходит в случае с беженцами.

IV. Параметры деятельности МККК

Любая стратегия предоставления защиты и оказания помощи, направленная на обеспечение эффективной деятельности в целях удовлетворения потребностей перемещенных лиц, должна быть гибкой, чтобы можно было учитывать большое разнообразие тех условий, в которых осуществляются перемещения. Достаточно привести несколько примеров:

это недавние кризисы, в частности в Косово и Восточном Тиморе, где неожиданный и массовый приток перемещенных лиц потребовал *незамедлительного вмешательства и усиления координации* между различными организациями, участвовавшими в операциях помощи; некоторые конфликты, более отдаленные по времени (они по-прежнему протекают в отдельных районах Судана, Анголы и Афганистана), в результате которых в крайней нужде оказались и так социально незащищенные группы населения, *возможности гуманитарных организаций оказывать помощь ограничены, что обусловлено меняющимися условиями безопасности или запрещением иметь доступ в некоторые районы,* так называемые «замороженные» конфликты (Руанда, Грузия и Босния и Герцеговина), которые требуют *проведения операций помощи на протяжении длительного времени после того, как насилие достигло своей наивысшей точки,* наконец, ситуации, когда угроза безопасности настолько велика (например, в Сомали или на Северном Кавказе), что не представляется возможным использовать иностранных сотрудников, а гуманитарной деятельностью в значительной степени приходится *руководить* из-за рубежа и осуществлять ее силами местного персонала.

С условиями, складывающимися в отдельных случаях, могут быть связаны и другие факторы, которые также влияют на стратегию МККК. Так, если перемещенные лица живут среди населения, иногда необходимо оказывать помощь всему населению (например, продовольственную); поскольку небольшие запасы имеющихся средств часто используются совместно, все лица, которых коснулись эти события, оказываются в одинаковом положении. И в то же время, если перемещенные лица находятся в лагерях, особой угрозе подвергается их безопасность: военные действия могут быть направлены против лагерей или происходить внутри лагеря; насильственные действия могут также совершаться против представителей наиболее уязвимых групп (например, одиноких женщин или детей, разлученных с родителями).

а) Актуальные проблемы

В общем плане, осуществляя свои программы гуманитарной помощи, МККК стремится придавать равное значение как ситуациям, в которых *адресные действия* являются лучшей формой оказания помощи перемещенным лицам, так и ситуациям, когда помощь предоставляется путем проведения *более широкомасштабных действий в интересах более многочисленных групп населения.* Одна из основных задач, на решение которых нацелены

программы гуманитарной помощи МККК, заключается в том, чтобы содействовать развитию процесса самообеспечения сообществ, пострадавших в результате конфликта. Добиться достижения этой цели можно путем повышения способности принимающего населения интегрировать в свою среду перемещенных лиц. Одновременно необходимо следить за тем, чтобы перемещенные лица сохраняли имеющиеся у них адаптационные способности. Вместе с тем важно не допускать углубления различия в положении разных групп населения и предупреждать коррупцию и расхищение гуманитарной помощи со стороны участников конфликта.

Осуществляя деятельность, направленную на обеспечение более эффективного применения норм международного гуманитарного права, *МККК стремится сохранить условия, позволяющие людям не покидать свои дома, защитить тех, кто оторван от родины, и содействовать их возвращению домой, когда это становится возможным.* Многие перемещенные лица сообщают о трудностях, препятствующих в настоящее время эффективному соблюдению норм гуманитарного права. Причем такие трудности имеют серьезные последствия не только для перемещенных лиц, но и для всего населения.

В этих условиях отсутствие доступа к жертвам конфликта является одной из основных трудностей, препятствующих соблюдению права и осуществлению гуманитарной деятельности в целом. В одних случаях такие препятствия преднамеренно создают сами стороны в конфликте. В других — серьезную проблему представляет угроза безопасности сотрудников гуманитарных организаций. Случается, что эти два вида трудностей связаны друг с другом: например, тогда, когда население перемещают или насильственно поселяют в местах, предусмотренных стратегическими планами военных, которые направлены на то, чтобы ослабить тылы «противника». Несмотря на то что подобная практика противоречит праву, она встречается, к сожалению, слишком часто. Когда сотрудники гуманитарных организаций оказывают помощь гражданским лицам, ставшим заложниками таких стратегических планов, существует опасность, что их самих будут воспринимать как лиц, работающих в интересах одной из сторон, и рассматривать как объект для нападения. Таким образом, если не созданы минимальные условия безопасности, а стороны в конфликте не понимают, какую функцию выполняют гуманитарные организации, и не принимают их, нельзя думать ни о какой действенной или долговременной программе помощи, кто бы ни являлся ее получателем — перемещенные лица или другая группа гражданского населения.

Нижеперечисленные формы деятельности позволяют лишь проследить общую стратегическую линию, принятую МККК, и служат иллюстрацией той работы, которая выполняется в настоящее время в различных регионах мира.

***b*) Защита: стратегия и формы деятельности**

МККК считает, что проблемы, возникающие в результате перемещения населения внутри страны, должны решаться прежде всего властями этой страны, на которые в первую очередь возлагается обязанность следить за удовлетворением потребностей перемещенных лиц в защите и помощи. В этих условиях *МККК осуществляет политику, направленную на поддержание постоянного и углубленного диалога со всеми сторонами в конфликте и (или) другими акторами ситуаций насилия* независимо от того, идет ли речь о государствах или каких-либо вооруженных группах. Цель такой политики заключается в том, чтобы заставить все стороны соблюдать свои обязательства и облегчить судьбу жертв, на которых распространяется их контроль. Если желаемого результата невозможно достичь с помощью диалога или конфиденциальных демаршей, МККК может при соблюдении некоторых условий обратиться за поддержкой международного сообщества, *прибегнув к так называемой скрытой дипломатии или обращаясь к общественности* в надежде, что вмешательство извне будет способствовать улучшению ситуации.

В тех случаях, когда это возможно, МККК стремится обеспечить *постоянное присутствие своих делегатов в зонах конфликтов* рядом с жертвами конфликтов или насилия. Он может также отслеживать их положение, контролировать соблюдение их прав и *сообщать свои замечания соответствующим органам власти,* с тем чтобы не допускать или добиваться прекращения нарушений права.

МККК осуществляет самые разнообразные виды деятельности, позволяющие обеспечивать более эффективную защиту гражданского населения, в том числе и перемещенных лиц. В соответствии со своим мандатом МККК приходится напоминать сторонам в конфликте об обязанностях, налагаемых на них международным гуманитарным правом, а также вести работу с комбатантами, совершающими акты насилия. В случае необходимости МККК *оказывает помощь властям (помогая им, в частности, решать вопросы технического характера, осуществляя обучение нормам гуманитарного права или распространяя знания о них), с тем чтобы они могли принимать необходимые меры по предупреждению*

совершения актов насилия. МККК может также *выступать в качестве посредника между сторонами в конфликте или между лицами, пострадавшими от него, и властями, чтобы помочь заключить соглашения, позволяющие решить проблемы гуманитарного характера* (например, создание находящихся под защитой зон или эвакуация лиц, которым угрожает опасность). Всякий раз, когда становится возможным возвращение перемещенных лиц, МККК призывает власти принять необходимые меры с тем, чтобы это возвращение проходило в условиях безопасности и при уважении их достоинства, а также удостовериться, что для этого имеются необходимые материальные условия.

Наряду с усилиями, направленными на то, чтобы стороны в конфликте более эффективно соблюдали нормы международного гуманитарного права, МККК ведет работу по улучшению положения жертв (оказание материальной помощи, предоставление различных услуг). Он старается, например, *сохранять единство семей или восстанавливать семейные связи,* если члены семей оказываются разлученными: МККК проводит регистрацию перемещенных лиц, осуществляет розыск с целью выяснения судьбы пропавших без вести, организует обмен посланиями на бланках Красного Креста и способствует воссоединению семей; при этом *особое внимание уделяется наиболее уязвимым группам, а именно беспризорным детям, престарелым лицам и инвалидам.* Противопехотные мины представляют собой еще одну серьезную проблему, с которой могут столкнуться перемещенные лица, и МККК осуществляет такие программы, как *программы по привлечению внимания к минной опасности, оказание первой медицинской помощи, хирургическая и ортопедическая помощь.*

c) Помощь

Помимо деятельности по предоставлению защиты, МККК осуществляет в настоящее время следующие программы помощи.

В *Анголе* обширные зоны недоступны для гуманитарных организаций. Около 300 тысячам человек в Уамбо (перемещенные лица и жители города) оказывается широкомасштабная помощь (продовольствие, медицинское обслуживание, снабжение водой, раздача посевного материала и других предметов первой необходимости). В *Сомали* условия безопасной работы настолько ненадежны, что представители гуманитарных организаций имеют ограниченный доступ в крупные районы страны: около 200 тысяч человек получают помощь в виде продовольствия, посевного

материала и других основных товаров. Такие же проблемы существуют и в *Демократической Республике Конго.* В тех районах, где работают его делегаты, МККК предоставляет помощь около 200 тысячам человек; кроме того, он оказывает поддержку 15 больницам и около 30 пунктам медицинской помощи. В восточных провинциях страны МККК продолжает обеспечивать питьевой водой около 2 млн человек, среди которых большое число перемещенных лиц.

В *Афганистане* 23 тысячи семей, проживающих в Кабуле, получают продовольственную помощь и различные предметы первой необходимости: в каждой из этих семей главой является вдова или инвалид, и многие из них оказались в Кабуле после того, как в результате конфликта покинули места своего постоянного проживания. Кроме того, более 150 тысяч человек пользуются медицинским обслуживанием благодаря осуществляемым МККК программам по оказанию помощи медицинским учреждениям, а 500 тысяч человек получают поддержку в рамках программы по развитию сельского хозяйства. В *Индонезии* около 50 тысяч человек (перемещенные лица и постоянно проживающие) получают гуманитарную помощь в различных регионах страны (Калимантан, Асеке, Молуккские острова, Западный Тимор). Около 120 тысяч бывших перемещенных лиц на *Восточном Тиморе* получают продовольственную помощь; кроме того, МККК участвует в ремонте медицинских учреждений и восстановлении систем обеспечения питьевой водой.

В *Колумбии* около 160 тысяч перемещенных лиц получают как продовольственную, так и непродовольственную помощь, кроме того, 25 тысячам человек выдается денежное пособие для обустройства при возвращении в места их проживания. В зоны конфликта были направлены 4 передвижных медицинских пункта, которые обслуживают перемещенных лиц, а также постоянных жителей этих районов.

В *Союзной Республике Югославия* более чем 230 тысячам перемещенных лиц из Косово оказывается продовольственная помощь и раздаются предметы гигиены, а 90 тысяч постоянно проживающих жителей получают бесплатные обеды. В самом Косово около 65 тысяч представителей уязвимых групп населения, среди них большое число перемещенных лиц, получили одежду, одеяла и матрасы. Результатом различных программ по восстановлению и ремонту объектов инфраструктуры пользуются дополнительно многие десятки тысяч людей, получая доступ к медицинскому обслуживанию и питьевую воду. В *Российской Федерации* в течение последних трех месяцев более 200 тысяч перемещенных лиц

из Чечни получили продовольственную помощь, а также предметы первой необходимости. Поддержка была оказана и медицинским учреждениям.

V. Сотрудничество

По своим масштабам и сложности перемещение людей внутри государства представляет собой явление, требующее осуществления разнообразных видов деятельности, а также активного участия всех тех, у кого есть опыт и необходимые возможности работать в этой области. *Являясь одной из крупнейших гуманитарных организаций, выражающих озабоченность судьбой перемещенных лиц, МККК полон решимости эффективно сотрудничать с другими организациями.*

В то же время МККК считает, что для эффективного осуществления своего мандата *он должен сохранять доверие всех сторон в конфликте. Если это доверие будет утрачено, он не получит доступа к жертвам конфликта, а кроме того, под угрозой окажется безопасность его собственных сотрудников.* Именно поэтому МККК воздерживается принимать сторону того или иного участника военных действий или вступать в ведущиеся между ними споры. МККК стремится также, и это не менее важно, сохранять свою независимость по отношению к другим структурам и организациям, что позволяет ему действовать в соответствии с гуманитарными принципами.

В этой связи МККК считает, что его сотрудничество с другими организациями не должно наносить ущерб сложившемуся представлению о нем как об *организации нейтральной, беспристрастной и независимой,* деятельность которой обусловливается соображениями исключительно гуманитарного характера. Такая опасность особенно велика, когда одна и та же организация одновременно осуществляет политическую, военную и гуманитарную деятельность, но она сохраняется и при других обстоятельствах (когда, например, стороны в конфликте начинают подозревать, что гуманитарная организация испытывает политическое давление со стороны государств).

В целях сохранения своей независимости МККК старается не брать на себя обязательств, предопределяющих его действия (предварительно заключая, в частности, протоколы о сотрудничестве с организациями, являющимися его главными партнерами). В то же время он признает, что эти партнеры должны четко представлять себе, какую работу он будет

вести в отношении перемещенных лиц. Именно поэтому МККК поддерживает и даже углубляет диалог с этими партнерами как на двухсторонней, так и на многосторонней основе.

Что же касается сотрудничества с учреждениями *Организации Объединенных Наций,* то МККК активно участвует в работе Межучрежденческого постоянного комитета, где он имеет статус «приглашенного на постоянной основе». Кроме того, МККК поддерживает тесные отношения со многими учреждениями, программами и фондами ООН: он ведет с ними постоянный диалог как в ходе ежедневных контактов, так и на ежегодных совещаниях руководящих работников.

Если говорить о сотрудничестве с *естественными партнерами МККК — национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и их Международной Федерацией* — то следует отметить, что все они действуют на основе одних и тех же ценностей и Основополагающих принципов и заключили соответствующее соглашение, содержащее четкие и подробные указания о том, как должна быть организована международная деятельность участников Движения. Это соглашение должно обеспечить наиболее эффективное удовлетворение потребностей гуманитарного характера, которые могут возникнуть при различных обстоятельствах, поставив на службу общему делу особенности каждого из участников Движения и определив их основные обязанности, касающиеся вопросов руководства и сотрудничества во время проведения операций по оказанию помощи в различных условиях.

Международный Комитет Красного Креста

Февраль 2000 г.