

ЛИЦА, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ

В О П Р О С Ы & О Т В Е Т Ы

Фото на обложке:
Миллионы
жителей
Конго были
перемещены
внутри своей
страны в
последние годы.

UNHCR / S. SCHULMAN / COO-2006



- 4** НАИБОЛЕЕ МНОГОЧИСЛЕННАЯ В МИРЕ ГРУППА СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ ЛИЦ
- 6** КТО ТАКИЕ ЛИЦА, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ?
- 8** ВПЛ НА КАРТЕ МИРА
- 10** СУЩЕСТВУЕТ ЛИ РАЗЛИЧИЕ В ОТНОШЕНИИ К БЕЖЕНЦАМ И ВПЛ?
- 11** РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА
- 12** УВКБ ООН И ЛИЦА, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ
- 13** РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
- 13** КАКОВ ОПЕРАТИВНЫЙ ОТВЕТ АГЕНТСТВА ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ НА ЭТОТ ВЫЗОВ?



REUTERS/K. BETANCUR

ОНИ БОЛЬШЕ НЕ ЗАБЫТЬ

В течение десятилетий их в основном игнорировали и о них забывали, но сейчас они, возможно, представляют собой наиболее многочисленную в мире группу социально незащищенных лиц.

В НАЧАЛЕ 2007 г. ПО КРАЙНЕЙ мере в 52 странах мира насчитывалось примерно 24,5 млн людей, изгнанных из своих домов войнами и преследованиями. Они чувствуют себя отверженными в своих собственных странах, пользуются незначительной юридической или физической защитой, а будущее их весьма неопределенно.

На казенном бюрократическом языке этих людей называют «ВПЛ» – сокращение, означающее «лица, перемещенные внутри страны». В реальной жизни это гражданские лица, главным образом женщи-

ны и дети, которые были вынуждены из-за конфликтов или преследований покинуть свои родные места. Еще несколько миллионов ВПЛ попадают в отдельную категорию – это жертвы природных катастроф (землетрясений и наводнений) или люди, вынужденные покинуть свои дома из-за начала проектов в сфере развития.

Когда гражданские лица, спасаясь от войны или нарушений прав человека, пересекают международную границу и оказываются на территории другого государства, их классифицируют как «беженцев»,

Колумбийская
женщина –
перемещенное
лицо – в парке
в столице страны,
Боготе.

и в этом качестве они находятся под защитой положений международного права. Также им часто предоставляют продукты питания и крышу над головой.

В то же время тех, кто остается на территории своих стран, даже если они были вынуждены спасаться бегством по таким же или похожим причинам, классифицируют как ВПЛ, и зачастую они не имеют доступа к системам защиты и помощи, которая оказывается беженцам. С юридической точки зрения они остаются под «защитой» своего правительства, хотя это правительство могло быть причиной их бегства или продемонстрировало неспособность спасти своих граждан от мародеров-повстанцев или насилия.

Первоначально мандат УВКБ ООН напрямую не распространялся на ВПЛ; по сути, ни одно агентство никогда не имело четкого и всеобъемлющего мандата на их защиту. Однако, опираясь на свой огромный опыт в сфере перемещения населения, УВКБ ООН в течение многих лет оказывает помощь некоторым из этой категории лиц – в настоящее время около 12,8 млн человек, или половине от общего числа ВПЛ в мире.

В последние годы международное сообщество ищет способы достичь разумного баланса между неприкосновенностью государственного суверенитета и правами граждан и выработать более практические способы оказания помощи этой многочисленной и особенно незащищенной группе населения. В рамках

этого процесса была предпринята попытка создать более четкую систему принятия решений и распределения сфер ответственности между соответствующими организациями. В 2005 г. был наконец согласован более скоординированный и согласованный подход к решению данной проблемы, известный как «кластерный подход».

Обычно УВКБ ООН действовало под эгидой Управления Координатора ООН по оказанию чрезвычайной помощи. В настоящее время Агентство ООН по делам беженцев играет «ведущую» роль в контроле над удовлетворением потребностей ВПЛ в правовой защите и убежище, а также координации процесса управления вновь созданными лагерями. Другие агентства системы ООН приняли на себя аналогичные функции в сфере снабжения водой и продовольствием, охраны здоровья, логистики и телекоммуникаций.

В 2007 г. данный подход применялся в Демократической Республике Конго, Уганде, Либерии, Сомали, Чаде, Центрально-Африканской Республике, Кот-Д'Ивуаре (только кластер защиты), Эфиопии и Колумбии. Непреходящей проблемой для УВКБ ООН остается обеспечение надежного финансирования потребностей ВПЛ и беженцев, принимая во внимание общее резкое увеличение количества лиц, которым Агентство оказывает помощь – с 20,8 млн в 2006 г. до 32,9 млн в 2007 г. При этом количество ВПЛ удвоилось в результате перераспределения обязанностей в рамках кластерного подхода.



Девочка-цыганка – перемещенное лицо из Косово живет в лагере в Сербии.

Операция по защите лиц, перемещенных внутри страны, в Дарфуре (Судан) стала одной из самых сложных за прошлые годы.



ОНИ БОЛЬШЕ НЕ ЗАБЫТЫ

■ Кого называют лицами, перемещенными внутри страны?

Это отдельные люди или группы людей, которые были вынуждены покинуть свои дома, спасаясь от вооруженных конфликтов, насилия и нарушения прав человека. Миллионы других гражданских лиц, лишившихся крова из-за природных катастроф, также определяют как ВПЛ, однако УВКБ ООН, как правило, не занимается второй категорией (за исключением чрезвычайных ситуаций, например, при ликвидации последствий цунами в Азии в 2004 г. и землетрясения на севере Пакистана в 2005 г.).



UNHCR/H. CAUX/SDN•2004

■ Каково общее количество лиц, перемещенных внутри страны по причине войн или преследования?

По оценкам ООН, их общее количество составляет около 24,5 млн человек в 52 странах, половина находится в Африке. В настоящее время в дополнение к приблизительно 9,9 млн беженцев УВКБ ООН оказывает помощь 12,8 млн человек из этой категории населения.

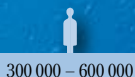
■ Чем ВПЛ отличаются от беженцев?

Обе категории лиц часто вынуждены покинуть свои дома по одним и тем же причинам. Гражданских лиц называют «беженцами», когда они пересекают международную границу в поисках убежища в другой стране. Лица, перемещенные внутри страны, по тем или иным причинам остаются на территории своих государств.

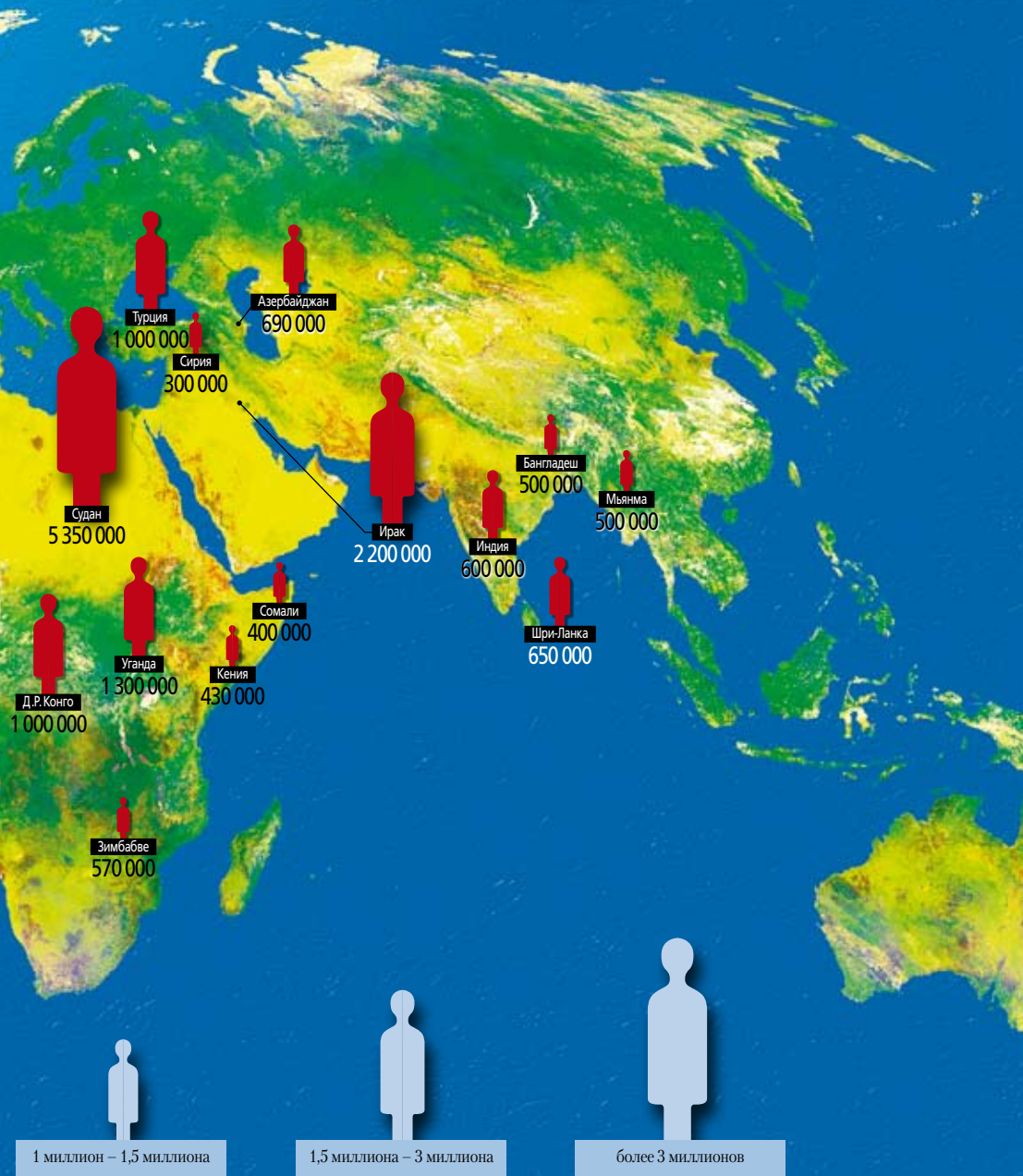
Количество

Источник: Центр мониторинга внутренних перемещений населения, сентябрь 2007 г.
*По данным УВКБ ООН на сентябрь 2007 г.

Указаны только страны, в которых количество ВПЛ превышает 300 000. Все цифры округлены с точностью до 10 000.



ВПЛ в мире





Иракец, бежавший от религиозных убийств и похищений, содержит свою семью, работая пекарем в другом районе Ирака.

■ Каково отношение к обеим группам?

Обычно страна, куда прибывают беженцы, предлагает им безопасные условия для проживания, питание и временное убежище. Беженцы защищены от жестокого обращения, эксплуатации или принудительного возвращения обратно в свои страны многочисленными, четко сформулированными международными законами и конвенциями. Агентство ООН по делам беженцев и другие гуманитарные организации работают в этих юридических рамках с целью оказания помощи беженцам в построении новой жизни в новой стране или в возвращении на родину, если произойдет значительное улучшение условий (например, после заключения мирного договора).

■ А каково положение ПВЛ?

Лица, перемещенные внутри страны, часто оказываются в более сложной ситуации. Они могут попасть в безвыходное положение из-за продолжающегося в их стране внутреннего конфликта. Национальное правительство часто рассматривает их как «врагов государства» и сохраняет полный контроль над их дальнейшей судьбой. Не существует каких-либо конкретных международных инструментов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны, а соглашения общего характера, такие как Женевские Конвенции, очень часто трудно применимы к их обстоятельствам. Доноры не всегда проявляют активное желание вмешиваться во внутренние конфликты или оказывать помощь на постоянной основе.

■ В последнее время положение ВПЛ стало предметом более широкого обсуждения. Почему это произошло?

Вслед за окончанием Второй мировой войны международное сообщество обратило внимание в основном на помощь наиболее очевидным жертвам этого конфликта, т.е. беженцам. Для решения задач в этой области в первые послевоенные годы было создано УВКБ ООН и разработана международная законодательная база для беженцев.

После окончания «холодной» войны характер конфликтов стал меняться от конфронтации между сверхдержавами при посредничестве сателлитов до десятков мелкомасштабных национальных войн. Подобные конфликты способствовали значительному росту количества ВПЛ.

■ Как на это отреагировало международное сообщество?

В прошлом лица, перемещенные в своих собственных странах, получали помощь в ограниченных размерах, а иногда не получали никакой помощи. В этой области уже многие десятилетия активно работает Международный Комитет Красного Креста, выступающий в качестве гаранта Женевских Конвенций, регулирующих ведение военных

действий. В конце 1990-х гг. другие организации и правительства начали широкое обсуждение этой проблемы, а в 2005 г., осознав всеобщую неспособность помочь внутренне перемещенным гражданским лицам, согласовали более скоординированный, всеобъемлющий и «предсказуемый» подход к решению проблемы – т.н. «кластерный подход».



UNHCR / Н. CAUX / SDN-2005

Несколько суданских женщин подверглись нападению по пути на работу на кирпичную фабрику, расположенную недалеко от лагеря ВПЛ в Дарфуре.

ОНИ БОЛЬШЕ НЕ ЗАБЫТЫ

■ Какова позиция УВКБ ООН по отношению к лицам, перемещенным внутри страны?

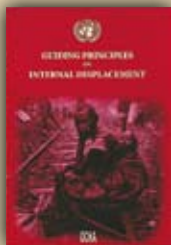
Мандат УВКБ ООН конкретно распространяется на беженцев, но в последние 30 лет Агентство оказывало содействие в проведении более 30 операций помощи ВПЛ в разных ситуациях по всему миру – в Колумбии, Анголе, на Балканах, в Афганистане. Всеобъемлющее соглашение, достигнутое в 2005 г., более четко обозначило и укрепило функции специализированных агентств в деле оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны. В соответствии с этим соглашением с 1 января 2006 г. УВКБ ООН несет основную ответственность за оказание правовой защиты, обеспечение временным жильем в чрезвычайных ситуациях и управление лагерями для лиц, перемещенных внутри страны. В рамках этих обязанностей Агентство расширило свои операции в нескольких странах, в том числе в Демократической Республике Конго и в Уганде, и в начале 2007 г. предоставляло защиту и оказывало помощь соответственно, 1,1 и 1,6 млн человек.

■ Почему при таком возрастающем внимании к ВПЛ их количество не сокращается?

С начала нового тысячелетия общее количество лиц, перемещенных внутри страны, остается сравнительно постоянным – около 25 млн человек. Однако в начале 2007 г. УВКБ ООН оказывало помощь 12,8 млн ВПЛ в 24 странах – вдвое больше, чем годом ранее. Существует три основные причины такого резкого роста: новые волны внутренних перемещений в ряде стран, а именно, в Колумбии, Ираке, Ливане, Шри-Ланке и Тимор-Лесте; расширение деятельности УВКБ ООН в связи с новыми функциями Агентства в рамках кластерного подхода; и пересмотр в сторону увеличения статистики по ВПЛ в таких странах как Колумбия (сейчас – 3 млн) и Кот-Д'Ивуар (где количество ВПЛ возросло с 38 000 в 2006 г. до 709 000 после проведения нового, более детального анализа ситуации).



УВКБ ООН предоставляет некоторым ВПЛ, как этому мальчику из Шри-Ланки, временное жилье, возможность участия в доходоприносящих проектах или другие виды помощи.



РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

14-страничный буклет *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны* содержит 30 рекомендаций для правительств и

гуманитарных организаций по предоставлению помощи перемещенным лицам.

Лица, перемещенные внутри страны, определяются как «отдельные лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекли международно признанных государственных границ».

30 принципов включают:

■ **Принцип 2(2):** Настоящие Принципы не должны истолковываться как ограничивающие, изменяющие или отменяющие положения какого-либо международного договора о правах человека или международного договора о гуманитарном праве, либо права, предоставляемые лицам в соответствии с национальным законодательством. Настоящие Принципы не затрагивают, в частности, право искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем.

■ **Принцип 5:** Все органы власти и международные организации обязаны при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и изгнать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещению лиц.

■ **Принцип 6(1):** Каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания.

■ **Принцип 15:** Перемещенные внутри страны лица имеют:

- a. Право искать безопасные условия жизни в другой части страны;
- b. Право покидать свою страну;
- c. Право искать убежище в другой стране; и
- d. Право на защиту от принудительного возвращения или расселения в любом месте, где может возникнуть угроза их жизни, безопасности, свободе и/или здоровью.

■ **Принцип 28(1):** Компетентные органы власти несут главную обязанность и ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. Такие органы власти прилагают усилия для облегчения реинтеграции вернувшихся или переселившихся внутренне перемещенных лиц.

■ Руководящие принципы

Руководящие принципы, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, представляют собой набор из 30 рекомендаций, которые дают определение ВПЛ, предлагают обзор большого массива существующих международных инструментов в сфере защиты основных прав человека, и описание уровня ответственности государств. Несмотря на то, что рекомендации не носят обязательного характера, они представляют собой минимальные стандарты работы с ВПЛ и используются все возрастающим числом стран и учреждений. Их применение также способствует усилению потенциала ВПЛ посредством предоставления информации об их правах как граждан своей страны.

■ Каков оперативный ответ УВКБ ООН на подобные проблемы?

Значастую беженцы и ВПЛ находятся в одинаково плачевном положении, и по этой причине наиболее разумным решением проблемы зачастую является проведение единой скоординированной операции, особенно в процессе репатриации, когда ВПЛ находятся или возвращаются в тот же географический район, что и беженцы. В соответствии с новым подходом УВКБ ООН играет лидирующую роль в тех сферах, куда оно может привнести свой обширный опыт – защита, убежище и управление и координация лагерей. Другие агентства выполняют аналогичные функции в сферах снабжения водой и продовольствием, санитарии, охраны здоровья и логистики. Ключевым и нерешенным вопросом является вероятность предоставления донорами необходимых средств, которые позволят УВКБ ООН и его партнерам выполнить свои обязательства перед лицами, перемещенными внутри страны, и беженцами.



Девочка – перемещенное лицо – не уверена в своем будущем в Демократической Республике Конго.

UNHCR/S. SCHULMAN/COB-2006

■ Существуют ли противоречия в работе УВКБ ООН с беженцами и с ВПЛ?

Устав организации интерпретировался гибким образом, чтобы дать ей возможность работать с ВПЛ, а кластерный подход лишь усиливает эту роль. Тем не менее, в прошлом имели место определенные ограничения, в том числе отсутствие безопасности и отказ правительств и повстанцев предоставить доступ к лицам, перемещенным внутри страны. Также иногда возникают трудности при одновременном оказании помощи беженцам и ВПЛ из одной и той же страны,

находящимся недалеко друг от друга. Программы, рассчитанные на оказание помощи ВПЛ, могут усложнить процедуру предоставления убежища лицам, вынужденным бежать в соседние страны: в ряде случаев соседние страны используют их как предлог для закрытия границ, или ссылаются на т.н. «альтернативное внутреннее перемещение» в качестве причины для отказа в предоставлении убежища даже без тщательного рассмотрения ходатайства.

■ Были ли в прошлом другие проблемные регионы?

В Тиморе и позднее, во время кризиса в Ливане, УВКБ ООН приняло решение предоставить защиту и оказать помощь всем оторванным от своих родных мест людям по причинам гуманитарного характера, а не на основании статуса беженца. Иногда беженцы составляют относительное меньшинство в большой группе перемещенных лиц, содержащихся в пределах какой-либо страны (последние примеры – Колумбия и Демократическая

Республика Конго). Успешная реинтеграция возвращающихся беженцев также может потребовать расширения помощи лицам, перемещенным внутри страны, как это произошло в прошлом году в Либерии, Демократической Республике Конго и Афганистане, чтобы предотвратить возможность провокационных разногласий между разными группами одинаково незащищенных людей, проживающими рядом друг с другом.

UNHCR/P. SMITH/COU-2007