



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/887
9 September 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок восьмая сессия

ГОДОВАЯ ТЕМА: ПРОБЛЕМЫ РЕПАТРИАЦИИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Если в период с 1985 по 1990 год в свои родные страны возвратились примерно 1,2 млн. беженцев, то в следующие пять лет число вернувшихся возросло до 9 миллионов. Только в 1996 году в родные страны, главным образом в Руанду, Афганистан, Бурунди, Ирак, Того, Мьянму, Эфиопию и Боснию и Герцеговину, вернулись около 2 млн. беженцев. В этом же году Управление оказывало помощь примерно 3,3 млн. возвратившихся беженцев на ранних этапах реинтеграции. На протяжении прошедшего десятилетия УВКБ выделяло на операции по репатриации и оказанию помощи возвратившимся беженцам гораздо более крупную часть своего бюджета: с 1991 года расходы на эти нужды составляли как минимум 14% общей суммы затраченных средств против 2-процентного среднегодового показателя до 1985 года.

2. Любое расширение масштабов добровольной репатриации – явление позитивное. Добровольная репатриация является предпочтительным вариантом решения проблем беженцев. В тех случаях, когда люди способны эффективно и безопасно реинтегрироваться в жизнь своих стран и общин происхождения, репатриация не только служит благом для самих возвращающихся беженцев, но и может облегчить восстановление экономики, а также примирение в истерзанных войной обществах.

3. Вместе с тем в последние годы репатриация беженцев и ищущих убежища лиц все чаще происходит в неустойчивых или нестабильных условиях сразу же после окончания конфликтов или даже на этапе самих конфликтов. Кроме того, репатриация часто бывает связана с различными формами давления или принуждения. Сюда можно отнести и принудительное возвращение в те места, где жизнь беженцев подвергается угрозе или где их безопасность невозможно гарантировать, и бегство или эвакуацию из стран убежища в связи с отсутствием безопасности, и возвращение лиц, которые фактически или умозрительно не нуждаются в международной защите.

4. Признавая сложность вопросов и проблем, с которыми сталкиваются УВКБ и международное сообщество, Постоянный комитет в июне 1997 года постановил выбрать в качестве годовой темы для сорок восьмой сессии Исполнительного комитета тему "Проблемы репатриации". Было также решено построить прения в Исполнительном комитете на основе работы, проделанной Постоянным комитетом, и прежде всего на основе Записки о международной защите (A/AC.96/882), а также другой документации, касающейся связанных с защитой аспектов репатриации и возвращения 1/.

5. В настоящем документе кратко описываются проблемы и трудности, с которыми пришлось столкнуться в ходе последних операций по репатриации, и анализируются некоторые из недостатков, присущих оперативным подходам УВКБ и многосторонним подходам к деятельности по наблюдению и реинтеграции. Поставленные перед этим документом задачи заключаются не в формулировании принципиальных установок, а в очерчивании общих контуров проблематики для обсуждения в Исполнительном комитете, которое, в свою очередь, позволит Управлению выработать дальнейшие стратегии и оперативные подходы.

II. ПРОБЛЕМЫ РЕПАТРИАЦИИ НА ТЕКУЩЕМ ЭТАПЕ

A. Репатриация под давлением или принуждением

6. Такие факторы, как масштабы и характер происходящих в последнее время репатриационных перемещений людей и уязвимое состояние обществ, в которые люди возвращаются, обуславливают целый ряд проблем в области защиты и оказания помощи, имеющих далеко идущие последствия. В одних случаях политические, экономические проблемы или проблемы в области безопасности в странах, дающих пристанище, ставят под угрозу сам институт убежища. В других - условия в странах происхождения порождают многочисленные препятствия на пути безопасной, эффективной и устойчивой реинтеграции.

1/ Документы Постоянного комитета и другие соответствующие документы перечислены в приложении к настоящему документу.

Кроме того, в последние годы трансграничные перемещения людей приобрели более многоплановый и сложный характер. Беженцы, покидающие родные страны из-за преследований, нарушений прав человека и конфликтов, могут оказываться рядом с мигрантами, военнослужащими, военными преступниками или другими лицами, которые не могут претендовать на международную защиту.

7. Несмотря на уже закрепившийся международный принцип, согласно которому репатриация беженцев должна осуществляться на добровольной основе и условиях безопасности и достоинства, в последнее время значительная часть беженцев, вернувшихся в свои страны, была репатриирована с применением какой-либо формы принуждения, а многие из них – в условиях, которые нельзя назвать полностью безопасными или достойными. В различных регионах мира усиливается давление в пользу изыскания двусторонних решений проблем беженцев. Множатся угрозы институту убежища, а беженцы все чаще рассматриваются как бремя и потенциальная угроза национальной безопасности и стабильности. В ряде случаев осуществлялось закрытие границ и принудительное возвращение беженцев. Эти шаги могут предприниматься, невзирая на отсутствие каких-либо фундаментальных изменений в условиях, вызвавших первоначальный поток беженцев, или несмотря на опасные или нестабильные условия, преобладающие в их родной стране.

8. В других ситуациях толчком к возвращению беженцев может служить более общее ухудшение условий в странах убежища, будь то в результате насилия, общей нестабильности или сокращения международной помощи. В подобных случаях провести на практике грань между добровольностью и принудительностью может быть весьма трудно. Существуют и крайние случаи, в которых чрезвычайные ситуации, связанные с репатриацией, могут возникать в условиях, когда значительное число беженцев ощущают давление или принуждаются покинуть страну своего убежища и возвратиться в районы стран своего происхождения, которые не готовы принять их.

9. Когда возвращение происходит в условиях применения различных форм давления или принуждения, УВКБ в некоторых случаях может не иметь иного выбора, кроме использования наиболее приемлемых из имеющихся средств обеспечения безопасности затрагиваемых лиц. Эти средства могут не соответствовать в полной мере международно признанным принципам. В последние месяцы проблемы репатриации, с которыми УВКБ столкнулось в районе африканских Великих Озер, приобрели беспрецедентные масштабы. Возвращение порядка 60 000 руандийских беженцев из Демократической Республики Конго не только создало серьезные оперативные трудности, но и породило фундаментальные проблемы, отражающие необходимость выбора между такими вариантами действий, которые чрезвычайно серьезно ограничивают возможности обеспечения эффективной защиты.

10. Это никоим образом не означает, что все беженцы, возвращающиеся в свои страны в условиях отсутствия безопасности, делают это в результате применения каких-либо форм давления, описанных выше. По тем или иным причинам беженцы могут считать, что

репатриация отвечает их интересам, даже если условия в их родной стране не являются полностью безопасными. Афганистан является примером страны, в которую многие беженцы возвратились, несмотря на продолжающийся конфликт. И действительно, в ситуациях, подобных сложившимся в Афганистане или Боснии и Герцеговине, где в одних районах условия для возвращения могут быть безопасными, а в других нет, может потребоваться применение дифференцированного подхода к репатриации.

11. За исключением тех случаев, когда коренные изменения в ситуации в стране происхождения беженцев устраниют потребность в международной защите, первая задача УВКБ и международного сообщества заключается в обеспечении доступности безопасного убежища и в предупреждении возможной репатриации под давлением или принуждением. В Записке о международной защите, подготовленной УВКБ в 1997 году, более подробно анализируются проблемы, связанные с обеспечением института убежища, и рассматривается ряд связанных с этим основных требований. К ним относятся: международная солидарность и распределение бремени; эффективные меры для обеспечения приема беженцев, установления их личности и отделения от вооруженных элементов; создание лагерей на безопасном расстоянии от границ; а также обеспечение оперативного и безопасного доступа УВКБ и других соответствующих гуманитарных организаций к подмандатным им лицам 2/. Вместе с тем, когда обстоятельства в стране убежища все же вынуждают беженцев возвращаться в родную страну в условиях отсутствия безопасности, возникает иной круг проблем. Они должны решаться без ущерба для усилий по обеспечению более строгих гарантий доступности убежища.

- Какие меры могут быть приняты для обеспечения сохранения института убежища и уважения международных обязательств государств по защите беженцев?
- Что еще можно сделать для нейтрализации последствий присутствия беженцев для стран убежища 3/?
- Каким образом можно более эффективно обеспечивать соблюдение интересов стран убежища в области безопасности?
- Какие дополнительные меры можно принять для обеспечения физической защиты и безопасности беженцев в странах убежища?

2/ См. Записку о международной защите (A/AC.96/882), выпущенную для Постоянного комитета в июне 1997 года под условным обозначением EC/47/SC/CRP.26.

3/ См. документ *Social and Economic Impact of Large Refugee Populations on Host Developing Countries* (EC/47/SC/CRP.7), представленный совещанию Постоянного комитета в январе 1997 года.

- Каким образом УВКБ может наиболее эффективно решать проблему бедственного положения беженцев, практически не имеющих иного выбора, кроме возвращения, без подрыва важнейшего принципа недопустимости принудительного возвращения (*non-refoulement*)?
- При каких условиях УВКБ следует задействовать свои ресурсы в операциях по возвращению беженцев в те страны, где обеспечить в полной мере эффективную национальную защиту невозможно, и когда оно не должно этого делать?

в. Репатриация лиц, не нуждающихся или более не нуждающихся в международной защите

12. Хотя добровольная репатриация в условиях, когда возвращающиеся беженцы пользуются эффективной национальной защитой, не представляет собой спорного вопроса и роль УВКБ в этих случаях ясна, для УВКБ и государств тем не менее могут возникать определенные проблемы. Например, условия в стране происхождения могут благоприятствовать возвращению, но беженцы могут не испытывать желания возвращаться домой по причинам, не связанным с их статусом беженцев. В этой связи вновь развернулась полемика вокруг вопроса об использовании положений Конвенции 1951 года, касающихся прекращения действия 4/. Обеспечение возвращения тех, кто более не нуждается в международной защите, рассматривается в качестве одного из важных элементов сохранения доступности убежища для тех, кто в ней нуждается.

13. Аналогичным образом возвращение просителей убежища, ходатайства которых были отклонены, создает проблемы для многих государств, и их продолжающееся присутствие в принимающих странах также может иметь негативные последствия для института убежища. В последнее время активизировались дискуссии по вопросу о том, в какой мере УВКБ может играть полезную роль, на основе "добрых услуг", в оказании правительствам содействия в деле возвращения определенных групп просителей убежища, ходатайства которых были отклонены, в страны их происхождения 5/.

4/ Документ зала заседаний, посвященный прекращающим оговоркам (EC/47/SC/CRP.30), был рассмотрен совещанием Постоянного комитета в июне 1997 года.

5/ Документ зала заседаний, посвященный возвращению лиц, не нуждающихся в международной защите (*Return of persons not in need of International Protection*) (EC/47/SC/CRP.28), также был рассмотрен на совещании Постоянного комитета в июне 1997 года.

- Какие дополнительные меры могут быть приняты для облегчения возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите, или тех, которым подобная защита более не требуется?

C. Репатриация в постконфликтных условиях

14. В тех случаях, когда репатриация является крупномасштабной и особенно когда она проводится поспешно или под давлением, она может иметь значительные последствия для процесса миростроительства, и в особенности для примирения. Совершенно очевидно, что эффективная реинтеграция имеет решающее значение для успешного миростроительства и предупреждения новых вынужденных перемещений населения. Вместе с тем для реинтеграции требуется, чтобы государство было готово и способно предоставить национальную защиту своим гражданам. В постконфликтных условиях для этого могут потребоваться значительные многосторонние усилия для содействия восстановлению сферы экономических и социальных услуг и ресурсов; для восстановления, реформы или укрепления политических и правовых структур; и для облегчения примирения между затронутыми войной группами населения.

15. Традиционно присутствие и деятельность УВКБ в странах происхождения были ограниченными по масштабам и по времени. Вместе с тем в ситуациях, когда репатриация происходит в период внутреннего конфликта или на этапе перехода от войны к миру, особенно если коренные причины бегства населения не устранены, возникает необходимость в изучении новых подходов.

16. В числе суровых реальностей, с которыми сталкиваются многие возвратившиеся беженцы, – нестабильная обстановка в области безопасности, наличие наземных мин, неадекватность судебных процедур, угрозы, исходящие для государственной власти со стороны групп мятежников, а также развал экономической, социальной и правовой инфраструктур. Кроме того, источниками крупномасштабных вынужденных перемещений населения часто являются слабые в политическом и экономическом отношении государства, в которых правительства оказались не в состоянии защитить своих граждан от вооруженного конфликта или иных форм насилия. Ущерб, причиняемый конфликтами, как правило, увеличивает препятствия в деле обеспечения национальной защиты, и способность государства к защите возвратившихся беженцев зачастую бывает более низкой после конфликта, чем до бегства этих групп населения. Таким образом, особое внимание необходимо уделить тем способам, с помощью которых многосторонние действующие лица могут способствовать обеспечению эффективной национальной защиты и содействовать восполнению пробелов в такой защите в чрезвычайно нестабильных условиях.

17. Чем сложнее та или иная реальная или потенциальная операция по репатриации, тем острее необходимость присутствия УВКБ на местах, наличия у него беспрепятственного доступа ко всем беженцам и возвратившимся лицам, а также наличия в его распоряжении информации и ресурсов, требуемых для эффективного и оперативного реагирования.

Правительства-доноры щедро поддерживают крупномасштабные, заметные операции по репатриации после их начала. Вместе с тем заручиться такой поддержкой гораздо труднее в тех случаях, когда подготовка к репатриации, даже сугубо предварительная и поставленная в зависимость от позитивного развития событий в странах происхождения, должна проводиться в условиях политической неопределенности, как это было, например, в Анголе, Эритрее, Либерии и совсем недавно в Сьерра-Леоне.

- Каким образом можно организовать репатриацию, чтобы обеспечить поддержку более широких миростроительных процессов?
- Каким образом можно оптимальнее всего обеспечить готовность к операциям по репатриации?

D. Реинтеграция, реабилитация и восстановление

18. Одним из позитивных аспектов деятельности УВКБ в области реинтеграции, вне всякого сомнения, является ее сфокусированность – через проекты быстрой отдачи и иные проекты – на "низовом" уровне, ее ориентация на возвращающихся беженцев и их общины в качестве основных действующих лиц в деле их собственной реинтеграции. Акцент на создании потенциала на общинном уровне и на содействии формированию механизмов реагирования на местах, а также самообеспеченности на индивидуальном уровне должен оставаться сердцевиной усилий УВКБ в области реинтеграции.

19. Вместе с тем решающее значение для единственной реинтеграции возвратившихся беженцев является восстановление более широких экономических, социальных и правовых структур. Государства, оправляющиеся от гражданских конфликтов, нуждаются в ресурсах для удовлетворения потребностей перемещенных и возвращающихся лиц в области безопасности и в материальной сфере; для восстановления разрушенных инфраструктур и коммунального хозяйства; а также для решения проблемы земли, которая стала непригодной для использования в результате установки мин и применения других видов оружия. В случае слабых государств это требует создания или восстановления политических институтов, административных структур, полицейской и судебной систем.

20. Опыт проведения многих из последних операций по реинтеграции свидетельствует о том, что подходы, применяемые в настоящее время УВКБ и его многосторонними партнерами, сами по себе могут быть неадекватными для обеспечения успешной и устойчивой реинтеграции. "Передача" УВКБ первоначальных проектов в области реабилитации отнюдь не была беспроблемной. Большая часть деятельности в области реабилитации в настоящее время осуществляется в форме проектов быстрой отдачи (ПБО). Осуществление ПБО было развернуто в начале 90-х годов в целях восполнения пробела между деятельностью по оказанию помощи и обеспечением более долгосрочного развития. Они рассматривались в качестве этапа так называемого "континуума" – последовательного продвижения от оказания помощи к деятельности в области развития, в рамках которого предусматривался целый комплекс многосторонних мероприятий.

21. На практике применение этого подхода иногда приводило к размыканию деятельности УВКБ и его партнеров. Первоначальная деятельность УВКБ в области реабилитации не всегда закладывала фундамент для устойчивой реинтеграции. Во многих случаях отсутствовало адекватное долгосрочное планирование и не проводилась оценка потребностей населения, получающего такую поддержку, а внимание заострялось в большей степени не на отдаче, а на ресурсном обеспечении проектов. Даже в тех случаях, когда проекты четко сориентированы на местные потребности, местные общины, правительства и НПО могут не располагать необходимыми ресурсами или навыками для последовательного продолжения осуществления проектов. Кроме того, во главу угла ПБО ставилось оказание помощи, а не потребности возвращающихся беженцев в области защиты.

22. При крупномасштабных операциях по репатриации УВКБ может оказываться вынужденным удовлетворять потребности общин репатриантов с минимальными задержками, что затрудняет взвешенный учет более долгосрочных соображений при разработке и осуществлении проектов. Зачастую возникает имманентный конфликт между скоростью реагирования на срочные потребности и обеспечением устойчивости. Тем не менее весомость вклада УВКБ в обеспечение устойчивости реинтеграции можно повысить за счет улучшения планирования и налаживания более тесных связей с ключевыми партнерами. В этой связи УВКБ предприняло усилия для систематизации своих взаимоотношений с действующими лицами, занимающимися вопросами развития и прав человека. Примерами действий, предпринятых в этом направлении, являются новое рамочное соглашение о сотрудничестве, заключенное с ПРООН, взаимодействие со Всемирным банком в разработке новых подходов к постконфликтному восстановлению и меморандумы о договоренности, подписанные с полевыми операциями в области прав человека, а также обмены письмами, касающимися сотрудничества между УВКБ и международными трибуналами по военным преступлениям для бывшей Югославии и Руанды.

23. Тем не менее приоритеты УВКБ не всегда совпадают с приоритетами других учреждений. Хотя возвращающиеся беженцы часто являются наиболее маргинализированными группами населения, учреждения, занимающиеся вопросами развития и финансовыми вопросами, могут отдавать предпочтение тем группам населения и районам, которые обладают более высоким потенциалом в области развития, или направлять помощь через центральное правительство, а не через местные структуры и общины. Это расхождение в приоритетах отнюдь не всегда создает отрицательный эффект. Упор следует делать на обеспечении сбалансированности взаимодополняющих приоритетов в рамках совместной структуры стратегического планирования и осуществления. В этой связи акцент, сделанный Генеральным секретарем на разработке последовательной, общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций на страновом уровне, приветствуется УВКБ в качестве важного фактора обеспечения устойчивых решений в области репатриации.

- Каким образом УВКБ и многосторонние учреждения могут более оптимально использовать местный потенциал и ресурсы в планировании и осуществлении деятельности по восстановлению?

- Что еще можно сделать для более активного вовлечения действующих лиц, занимающихся вопросами развития, на ранних этапах реинтеграции?
- Каким образом УВКБ может далее развивать и укреплять связи с другими многосторонними действующими лицами и НПО для обеспечения взаимодополняемости и эффективного разделения труда?
- Какую роль следует играть УВКБ в поддержке деятельности по укреплению государственного потенциала?
- Какой подход следует принять на вооружение УВКБ к временным рамкам своего участия в деятельности по реинтеграции?
- Каким образом можно оптимальнее всего организовать свертывание участия УВКБ и других действующих лиц в гуманитарной области с точки зрения обеспечения устойчивости?

F. Примирение

24. Эффективная реинтеграция подразумевает также содействие примирению сторон конфликта или, как минимум, обеспечение их мирного сосуществования и создание безопасных условий жизни для того, чтобы люди могли направить свои усилия на восстановление общественных связей. Для примирения требуется ряд компонентов, включая формирование консенсуса по таким понятиям, как ответственность и справедливость, с созданием в соответствующих случаях международных трибуналов, комиссий по установлению истины или иных механизмов для обеспечения торжества справедливости. Это может также подразумевать необходимость поощрения прав человека и прав меньшинств на основе мониторинга, реформы законодательства и просветительской деятельности, а также осуществления более специфических мер вмешательства для решения проблем, касающихся, например, юридического статуса или имущественных прав возвращающихся лиц.

25. Хотя традиционно деятельность УВКБ в области обеспечения защиты в странах происхождения основывалась на наблюдении за предоставлением гарантий и проведением амнистий, в последнее время усилился акцент на наблюдении за реализацией более широкого круга прав человека в зависимости от специфических проблем в стране происхождения. В этой связи УВКБ и другие учреждения все активнее участвуют в деятельности по укреплению потенциала центральных и местных правительств. Одним из важных элементов этой работы является укрепление потенциала правовой и судебной систем. Как было отмечено в соответствующем заключении Исполнительного комитета в 1995 году "...для реализации

гуманитарной ответственности государств в деле... реинтеграции возвращающихся беженцев... важное значение имеет эффективный правозащитный режим, включая институты, обеспечивающие господство права, соблюдение принципов справедливости и подотчетности" б/. Такая деятельность осуществлялась в различных районах центральной и южной частей Африки, Центральной Азии и Центральной Америки.

26. Новаторские подходы к содействию примирению нуждаются в дальнейшем изучении. В Боснии и Герцеговине, например, УВКБ направило свои усилия на обеспечение соответствующей увязки между репатриацией, восстановлением и примирением через поощрение создания "открытых городов", идея которых заключалась в благоприятном рассмотрении вопроса о предоставлении помощи в области восстановления тем общинам, которые демонстрируют свою готовность к реинтеграции возвратившихся беженцев, представляющих группы меньшинств. В Боснии и Герцеговине и в Руанде Управление стремилось также к повышению роли женщин в процессе примирения.

27. УВКБ и его многосторонним партнерам необходимо и впредь прилагать усилия для более четкого определения и согласования их соответствующих ролей в комплексе мероприятий, которые могут потребоваться для содействия примирению. Такая деятельность может включать в себя оказание поддержки созданию специальных трибуналов, организацию разоружения и демилитаризации, содействие формированию местных механизмов для урегулирования конфликтов и осуществление межобщинных проектов, охватывающих население по обе стороны линии конфликта. Хотя УВКБ может и не быть главным действующим лицом во многих из этих мероприятий, оно серьезно заинтересовано в их эффективной реализации.

28. Признавая естественную взаимодополняемость таких направлений работы, как защита беженцев и операции Организации Объединенных Наций в области прав человека, особенно на местах, УВКБ тесно сотрудничало с Верховным комиссаром по правам человека в проведении ряда полевых операций. Аналогичным образом, усилия УВКБ в интересах беженцев могут быть подкреплены активным и эффективным функционированием международных уголовных трибуналов, например, в районе африканских Великих Озер, где ключевое значение по-прежнему придается вопросам ответственности и социальной изоляции.

- Каким образом деятельность в области восстановления может наиболее эффективно подкрепить процесс примирения?

- Каков потенциал позитивной обусловленности – по типу инициативы создания "открытых городов" в бывшей Югославии – с точки зрения содействия примирению?
- Какие меры можно принять для содействия эффективному восстановлению или обеспечению национальной защиты и каковы пределы роли УВКБ в этом вопросе?

СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

A. Постоянный комитет и Исполнительный комитет

1996 год

EC/46/SC/CRP.16	Follow-Up to ECOSOC Resolution 1995/56: UNHCR Assistance Activities in Countries of Origin
EC/46/SC/CRP.17	UNHCR's Protection Role in Countries of Origin
EC/46/SC/CRP.31	UNHCR's Role in National Legal and Judicial Capacity-Building
EC/46/SC/CRP.36 и Corr.1	Return of Persons not in need on International Protection
A/AC.96/863	Записка о международной защите
A/AC.96/872	Годовая тема: поиск и осуществление решений

1997 год

EC/47/SC/CRP.7 и Corr.1	Social and Economic Impact of Large Refugee Populations on Host Developing Countries
EC/47/SC/CRP.11	Lessons Learnt from the Burundi and Rwanda Emergencies: Conclusions of an Internal Review Process
EC/47/SC/CRP.26 <u>7/</u>	Note on International Protection
EC/47/SC/CRP.27	Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection for all who need it
EC/47/SC/CRP.28	Return of persons not in need of International Protection

7/ Переиздано к сорок восьмой сессии Исполнительного комитета в качестве документа А/AC.96/882 ("Записка о международной защите").

EC/47/SC/CRP.29

Note on the Exclusion Clauses

EC/47/SC/CRP.30

Note on the Cessation Clauses

A/AC.96/888

Доклад о работе восьмого совещания Постоянного комитета
(июнь 1997 года)

B. Разное

Handbook on Voluntary Repatriation
