



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/904  
7 September 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ  
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок девятая сессия

ГODOВАЯ ТЕМА

МЕЖДУНАРОДНАЯ СОЛИДАРНОСТЬ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БРЕМЕНИ  
ВО ВСЕХ ЕГО АСПЕКТАХ: ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОЛОЖЕНИЕ  
БЕЖЕНЦЕВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ  
И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Годовая тема для обсуждения на сорок девятой сессии Исполнительного комитета была согласована на двенадцатом совещании Постоянного комитета в июне 1998 года. Постоянный комитет обратился к Верховному комиссару с просьбой представить на пленарной сессии тематический документ, который обеспечил бы широкую базу для обсуждения. Настоящий документ подготовлен во исполнение этой просьбы.
2. В документе излагается юридическая и нормативная основа проявления международной солидарности и распределения бремени с точки зрения обеспечения защиты беженцам и группам возвращающегося в свои страны населения, оказания им помощи и поиска долгосрочных решений возникающих в связи с этим проблем, а также предупреждения возникновения новых потоков беженцев в будущем. Документ содержит характеристику различных возникающих экономических, экологических, социальных, политических проблем, а также проблем безопасности и анализ заключавшихся в прошлом соглашений и проводившихся мероприятий в рамках международной солидарности и распределения бремени в ряде конкретных связанных с положением беженцев ситуаций. Наконец, в документе рассматриваются пути и способы укрепления международной солидарности и рационализации распределения бремени с уделением основного внимания ответственности на национальном, региональном и международном уровнях и подчеркивается необходимость установления отношений сотрудничества и партнерства.

## II. ОСНОВА МЕЖДУНАРОДНОЙ СОЛИДАРНОСТИ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БРЕМЕНИ

3. В международно-правовых актах, затрагивающих проблему беженцев, неизменно подчеркивается важность международной солидарности и распределения бремени. В пункте 4 преамбулы Конвенции о статусе беженцев 1951 года со всей определенностью говорится, что "предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя и что удовлетворительное разрешение проблемы, международный масштаб и характер которой признаны Организацией Объединенных Наций, не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества".
4. Необходимость международной солидарности и распределения бремени неоднократно отмечалась и в документах, принимаемых на региональном уровне. Например, в статье II (4) принятой Организацией африканского единства (ОАЕ) в 1969 году Конвенции о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке говорится, что "в тех случаях, когда для какого-либо государства-члена оказывается затруднительным дальнейшее предоставление права убежища беженцам, то такое государство-член может обратиться за помощью непосредственно к другим государствам-членам или к ОАЕ в целом, и эти другие государства-члены в духе африканской солидарности и международного сотрудничества принимают необходимые меры с целью облегчения бремени государства-члена, предоставляющего убежище". В ряде недавно принятых в рамках Европейского союза документов также говорится о необходимости международной солидарности и распределения бремени: это, например, резолюция Совета о распределении бремени, связанного с приемом и проживанием перемещенных лиц, принятой Советом министров юстиции и внутренних дел государств - членом Европейского союза 25 сентября 1995 года.
5. Исполнительный комитет также неизменно уделяет внимание международной солидарности, разделению ответственности и разделению бремени как ключевым факторам защиты беженцев и урегулирования беженских проблем. Например, в выводе № 22 (XXXII) о защите лиц, ищущих убежища в ситуациях массового притока беженцев, говорится, что "государства должны в рамках международной солидарности и распределения бремени принимать все необходимые меры для оказания помощи, по их просьбе, государствам, которые принимают лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового притока беженцев". Аналогичным образом в выводе 77 (XLVI) 1995 года содержится обращенный ко всем государствам призыв "проявить международную солидарность и разделить бремя со странами убежища, в частности теми из них, которые обладают ограниченными ресурсами, в рамках как политических, так и других реальных дел, которые усилили бы их потенциал по проведению благородной политики убежища".

6. Наличие широкого круга разнообразных юридических и политических документов, подчеркивающих важность международной солидарности и распределения ответственности и бремени в урегулировании связанных с положением беженцев проблем, свидетельствует о хранимой международным сообществом в целом приверженности отношениям сотрудничества и партнерства. Существует, однако, необходимость продолжения выявления практических способов установления или развития таких отношений партнерства. В принципе международную солидарность и распределение бремени не следует рассматривать в качестве предварительного условия для выполнения основных обязательств по защите.

### III. ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕДВИЖЕНИЙ БЕЖЕНЦЕВ И ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ ЛИЦ

7. Международное сообщество все глубже проникается пониманием воздействия различных последствий наличия беженцев и возвращающихся лиц на положение в странах убежища и странах происхождения, а также в других странах в соответствующих регионах. Вместе с тем, по ряду причин, эти последствия крайне трудно представить в количественном выражении. Хотя в некоторых случаях наличие беженцев и возвращающихся лиц обладает позитивным воздействием, поскольку их присутствие обуславливает экономическое и социальное развитие отсталых районов, зачастую имеют место и многие негативные последствия. Чтобы негативное воздействие этих последствий могло быть преодолено, необходимо выполнить ряд различных обязательств на национальном, региональном и международном уровнях в отношении защиты, помощи, долгосрочных решений и предупреждения.

8. В известной степени последствия наличия беженцев и возвращающихся лиц обычно смягчаются благодаря международной солидарности и распределению бремени. Однако важно признать, что основная тяжесть обычно ложится на непосредственно затрагиваемые страны и общины. Все более широкое признание получает тот факт, насколько присутствие крупных масс беженцев и возвращающихся лиц может затруднить или поставить под сомнение усилия в области развития, предпринимаемые развивающимися странами. В ряде случаев самые многочисленные скопления беженцев и возвращающихся лиц как раз и обнаруживаются в странах, и без того отличающихся низким уровнем экономического развития и слабой инфраструктурой, а также повсеместно распространенной хронической бедностью. Правительства этих стран и их региональные организации зачастую вынуждены отвлекать значительные ресурсы и отряды рабочей силы для решения проблем, связанных с присутствием этих групп населения, отводя на второй план удовлетворение насущнейших потребностей своего собственного развития.

9. Экономическое воздействие: присутствие значительных масс беженцев или возвращающихся лиц влечет за собой существенный рост спроса на продовольствие, энергию, транспортные услуги, новые рабочие места, а также услуги таких учреждений и предприятий общественного пользования, как школы, медицинские учреждения и объекты водоснабжения. Для удовлетворения всех этих потребностей зачастую требуется

расходование государственных средств в возросших объемах. Даже в тех случаях, когда число беженцев невелико, затраты на функционирование системы управления механизмами и структурами приема беженцев могут быть достаточно высокими. Значение выделения соответствующих финансовых средств следует рассматривать в контексте параллельно осуществляемых в ряде развивающихся стран программ структурной перестройки, а также на фоне отмечаемых во многих промышленно развитых странах спада производства, инфляции и роста безработицы.

10. Экологическое воздействие: внезапные приливы крупных масс беженцев зачастую влекут за собой серьезные неконтролируемые последствия с точки зрения нарушения экологического баланса, которые могут отрицательно сказываться на целых экосистемах, причем как в непосредственно затрагиваемых районах, так и за их пределами. Присутствие беженцев часто влечет за собой неожиданный и широкомасштабный спрос на такие отсутствующие в надлежащем объеме природные ресурсы, как земля, топливо, вода, продовольствие и простейшие строительные материалы, с долгосрочными последствиями для их устойчивого воспроизводства. Последствия экологического ущерба во многих случаях продолжают ощущаться еще очень долго после того, как беженцы покинут затронутый район.

11. Социально-политическое воздействие: присутствие групп беженцев или возвращающихся лиц часто существенным образом отражается на социально-политическом положении в соответствующих странах. Так, в частности, в тех случаях, когда беженцы или возвращающиеся лица по своему культурному, этническому, религиозному или языковому признаку отличаются от местного населения, это может вызвать или обострить социальную напряженность.

12. Воздействие на национальный, региональный и международный мир и безопасность: присутствие большого числа беженцев или возвращающихся лиц может иметь серьезные последствия для внутренней безопасности, особенно в тех ситуациях, когда численность этих людей по сравнению с местным населением высока. Подобная ситуация может иметь также последствия и для мира и безопасности в регионе и во всем мире, как это показывают недавние события в районе африканских Великих озер. Всем хорошо известны проблемы политизации и милитаризации лагерей беженцев и создаваемых для них поселений. В результате этого существенная дополнительная нагрузка ложится зачастую на плечи полиции и вооруженных сил стран убежища и стран происхождения беженцев, поскольку полицейским и военным приходится обеспечивать безопасность и стабильность в районах, затрагиваемых присутствием большого числа беженцев или возвращающихся лиц.

#### IV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПОЛОЖЕНИЕ БЕЖЕНЦЕВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

13. По нормам международного права основная ответственность за защиту беженцев и возвращающихся лиц и оказание им помощи ложится на государства, которые их принимают. Это положение четко зафиксировано в Конвенции 1951 года и

Протоколе 1967 года о статусе беженцев, в Конвенции ОАЕ о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке 1969 года и других региональных и международных договорах, регулирующих вопросы обращения с беженцами.

14. Хотя принимающим государствам в выполнении ими своих обязательств перед беженцами и возвращающимися лицами может понадобиться помощь со стороны региональных или международных механизмов и структур распределения бремени, такая помощь никоим образом не должна рассматриваться как умаляющая значение ответственности, лежащей на этих странах. Распределение бремени имеет три четко различающихся аспекта: национальный, региональный и международный. Предпринимаемые на региональном и международном уровнях инициативы должны поддерживать и дополнять мероприятия национального уровня.

15. Даже в тех случаях, когда в мероприятиях по распределению бремени принимают активное участие субъекты регионального или международного уровня, необходимо полностью отдавать себе отчет в том, насколько тяжелое бремя ложится на принимающие государства, особенно в первоначальный чрезвычайный период решения проблем, связанных с массовым притоком беженцев или возвращающихся лиц, или же в тех случаях, когда такие беженские ситуации затягиваются.

#### V. РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К УРЕГУЛИРОВАНИЮ БЕЖЕНСКИХ СИТУАЦИЙ

16. Хотя трудности, встающие перед странами в связи с наличием крупных масс беженцев и возвращающихся лиц, преодолеваются главным образом на национальном уровне, есть немало примеров распределения соответствующих тягот на региональном и международном уровнях. В ряде случаев заключались конкретные соглашения относительно распределения бремени, будь то в ситуациях массовых перемещений людей или же прибытия беженцев небольшими группами или даже поодиночке. Подобные инициативы реализовались в рамках прочно установившихся механизмов и структур сотрудничества и солидарности, основой для которых служат уже называвшиеся выше международные и региональные правовые акты, регулирующие положение беженцев.

17. Если в ряде случаев мероприятия в рамках распределения бремени сводились к заключению соглашений между государствами того или иного конкретного региона, то встречались также и ситуации использования всеобъемлющего подхода, при котором сторонами соответствующих соглашений становились страны и международные организации, не принадлежащие к данному региону. Мероприятия по распределению бремени варьировались от временного допуска беженцев и их обустройства до гармонизации национальных процедур предоставления права убежища. К числу таких мероприятий относилось также и выделение финансовых средств на организацию программ помощи. В каждом случае мероприятия по распределению бремени организовывались при

доскональном учете конкретных особенностей сложившейся ситуации. Как видно из приводимых ниже примеров, достигавшие договоренности ставили своей целью обеспечить защиту беженцев и в то же время создать условия, позволяющие реализовывать удовлетворяющие все стороны и рассчитанные на долгосрочную перспективу решения.

18. Примерами ориентированных на отдельно взятый регион и опирающихся на принципы сотрудничества подходов, ставящих своей целью мобилизацию за пределами региона финансовой помощи, необходимой для покрытия расходов, понесенных в связи с урегулированием проблем, возникающих из-за присутствия больших групп беженцев и возвращающихся лиц, являются Международная конференция по оказанию помощи беженцам в Африке (МКПБА I), состоявшаяся в 1981 году, и вторая такая же конференция (МКПБА II) 1984 года. В заключительной декларации второй Конференции было признано, что "ответственность за положение беженцев целиком возлагается на международное сообщество", и подчеркнута "необходимость равного распределения бремени среди всех его членов, особо учитывая наименее развитые страны". В связи с этим был создан Координационный комитет в составе представителей ОАЕ, Канцелярии Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, ПРООН и УВКБ. Этому Комитету удалось добиться определенного успеха в повышении степени заинтересованности стран-доноров к участию в урегулировании проблем беженцев в Африке.

19. Комплексный план действий (КПД), принятый на организованной при содействии УВКБ Международной конференции по проблеме индокитайских беженцев 1989 года, представлял собой итог ширококомасштабных многосторонних усилий по урегулированию проблемы вьетнамских беженцев. Это был один из первых примеров ситуации, когда страна происхождения стала, наряду с внутри- и внерегиональными странами и структурами и механизмами, одной из ключевых сторон процесса, призванного помочь урегулировать серьезную критическую ситуацию, сложившуюся в связи с наплывом беженцев. Данный план действий содержал положения, касающиеся выявления и защиты беженцев из Вьетнама и Лаосской Народно-Демократической Республики, недопущения дальнейшего исхода людей, не нуждающихся в международной защите, и содействия репатриации небегенцев. План представлял собой скоординированный ответ международного сообщества на ситуацию, когда страны первого убежища угрожали закрыть свои границы перед беженцами, а страны, расположенные вне региона, свертывали возможности обустройства беженцев. Это происходило в силу того, что со временем претерпела изменение природа беженского процесса, ибо в ряды беженцев влились многочисленные экономические иммигранты.

20. Принятый на Международной конференции по проблеме центральноамериканских беженцев (МКПЦАБ) 1989 года План действий был нацелен на отыскание рассчитанных на долгосрочную перспективу решений для свыше 2 млн. беженцев и перемещенных лиц в странах этого региона. С самого начала МКПЦАБ выработала комплексный подход к урегулированию политических, гуманитарных аспектов и аспекта развития проблемы беженцев. В значительной степени успешная реализация этого плана была обусловлена

тем, что план был тесно увязан с мирным процессом, который начался после подписания в 1987 году мирного соглашения Эскипулас II, а также фактом признания необходимости включения задач реинтеграции беженцев и перемещенных лиц в национальные программы развития. План предусматривал принятие на себя широких обязательств всеми странами этого региона, а также финансовую поддержку со стороны государств, расположенных вне его. Важную роль в обеспечении действенной реализации плана сыграли Канцелярия Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, ПРООН и УВКБ.

21. В том что касается бывшей Югославии, то в июле 1992 года в ходе Международного совещания по оказанию гуманитарной помощи жертвам конфликта в бывшей Югославии УВКБ предложило учредить всеобъемлющую программу действий в связи с гуманитарным кризисом в бывшей Югославии. Этот состоящий из семи пунктов план был впоследствии одобрен международным сообществом и составил основу для международных действий по урегулированию проблем беженцев и перемещенных лиц из бывшей Югославии. План послужил фундаментом для проявления международной солидарности и распределения бремени трудностей, связанных с защитой беженцев, оказанием им помощи и выработкой соответствующих решений, и привел к созданию концепции временной защиты.

22. Состоявшаяся в мае 1996 года Региональная конференция по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах является важным свидетельством применения широкого подхода к вопросам распределения бремени. Конференция была организована Международной организацией по миграции (МОМ), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и УВКБ. Не останавливаясь на одних только вопросах защиты и соответствующих решениях, Конференция приняла Программу действий, которая охватывала также соответствующие мероприятия, необходимые на этапах до начала миграционных передвижений и для предупреждения миграции. Конференция положила начало процессу регионального сотрудничества в целях решения проблем порядка 9 млн. перемещенных лиц в бывшем Советском Союзе и в то же время устранения угрозы будущих массовых перемещений населения.

23. Другими более недавними примерами совместного несения бремени на международном уровне могут служить инициативы укрепления регионального диалога в целях укрепления сотрудничества в решении проблем беженцев. В развернувшемся по инициативе УВКБ процессе региональных консультаций ЦАЮЗАБВ принимают участие 14 государств Центральной Азии, Юго-Западной Азии и Ближнего Востока. С момента начала этого процесса в марте 1997 года в ходе консультаций ЦАЮЗАБВ был принят ряд предложений по активизации регионального сотрудничества и координации в связи с миграционными передвижениями. Кроме того, 17 стран участвуют в Азиатско-тихоокеанских межправительственных консультациях по региональным подходам к проблемам беженцев и перемещенных лиц в Азии (АТК), в ходе которых они в тесном сотрудничестве с МОМ и УВКБ собирают информацию о различных инициативах, призванных воздействовать на миграционные потоки в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

24. В последнее время имели также место интересные примеры договоренностей о совместном несении бремени не только в случаях широкомасштабных миграционных перемещений населения, но и в случаях иммиграции небольших групп людей и даже отдельных лиц. После прибытия в европейские страны в конце 80-х и начале 90-х годов беспрецедентно большого числа физических лиц, ищущих убежища, государства Европы согласились с необходимостью найти какие-то способы более справедливого распределения бремени, связанного с предоставлением убежища, между собой. Одним из вариантов явился шенгенский/дублинский подход распределения ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, независимо от того, в какой стране подается ходатайство, и главным образом на основе учета того фактора, какая из стран разрешила въехать на территорию региона. Хотя заслуга инициирования этого процесса УВКБ и не принадлежала, Управление Верховного комиссара работает в тесном контакте с соответствующими странами, с тем чтобы обеспечить соблюдение важнейших принципов защиты. В настоящее время государствами – членами Европейского союза обсуждается вопрос о дальнейшем развитии концепции совместного несения бремени ответственности за положение беженцев в Европе в случае их массовых перемещений.

#### VI. УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СОЛИДАРНОСТИ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БРЕМЕНИ

25. У международного сообщества уже сложилось понимание необходимости общей приверженности принципу совместного несения бремени, и на этом фундаменте и строится вся проводимая УВКБ работа. Вместе с тем в настоящее время предпринимаются серьезные усилия, с тем чтобы извлечь необходимые уроки из уже имеющегося опыта урегулирования конкретных ситуаций, обусловленных потоками беженцев или возвращающихся лиц, с помощью соглашений о распределении бремени. Хотя на данном этапе, быть может, и нереально было бы говорить о создании официальной и постоянно действующей системы совместного несения бремени на глобальном уровне, необходимость приложения усилий в направлении укрепления международной солидарности и рационального распределения бремени в целом не подвергается сомнению. В этой связи уместно назвать четыре основных вопроса, требующих решения и имеющих важные политические последствия для государств, УВКБ и других работающих в этой области механизмов и структур на национальном, региональном и международном уровнях:

- чем определяется необходимость совместного несения бремени?
- какие потребности и обязанности могут быть реализованы с помощью распределения бремени?
- кто должен участвовать в совместном несении бремени?
- в какой степени должно быть поставлено на системную основу совместное несение бремени?

26. Чем определяется необходимость совместного несения бремени? Отдельные регионы и государства продолжают принимать на своей территории весьма крупные партии беженцев, невзирая на колоссальные политические, экономические, экологические и социальные проблемы. Снижая остроту отдельных политических, финансовых и иных издержек приема беженцев или обустройства возвращающихся лиц, механизмы распределения бремени могут своим побудительным действием подтолкнуть правительства к выполнению ими своих обязательств по международному беженскому праву и праву прав человека при одновременном обеспечении защиты беженцев и решения их проблем.

27. Какие потребности и обязанности могут быть реализованы с помощью совместного несения бремени? Распределение бремени должно помочь обеспечить соблюдение основных принципов защиты беженцев, включая право убежища, недопустимость принудительного возвращения и неразлучение семей, и способствовать долгосрочному урегулированию проблем беженцев. Любое соглашение о распределении бремени, в основу которого были бы положены "квоты" приема беженцев или лиц, ищущих убежища, должно быть достаточно гибким, чтобы обеспечивать соблюдение принципа неразлучения семей и учет других соображений гуманитарного толка. В тех случаях, когда предоставление убежища в регионе рассматривается как элемент совместного несения бремени, должным образом необходимо учитывать отсутствие потенциала для принятия беженцев в странах, соседствующих со страной происхождения этих людей, а также необходимости проведения регулярных консультаций с соседними странами, в наибольшей степени затрагиваемыми исходом населения, с тем чтобы иметь возможность оценивать испытываемые ими потребности в помощи и соответствующим образом на это реагировать.

28. Всеобъемлющие подходы к распределению бремени могут охватывать и иные вопросы, помимо защиты беженцев и возвращающихся людей, оказания им помощи и поиска рассчитанных на длительную перспективу решений. Такое распределение ответственности может распространяться и на экономические, экологические, социальные, политические последствия и последствия с точки зрения безопасности для принимающих стран и стран происхождения, возникающих в связи с присутствием беженцев и возвращающихся лиц. Программы, направленные на оказание помощи и обеспечение защиты беженцам и возвращающимся лицам, могут быть увязаны с политическими процессами, программами развития и экологическими программами, а также с деятельностью по поддержанию мира и миростроительству, включая проекты примирения, реабилитации, реконструкции и реинтеграции. Совместное несение бремени может включать политические действия или действия по обеспечению безопасности, направленные на ликвидацию причин и устранение последствий перемещений беженцев.

29. Кто должен принимать участие в совместном несении бремени? Опыт прошлого показывает, что в ситуациях массового притока беженцев наиболее удачными вариантами разделения бремени оказывались такие, которыми охватывались не только лишь страны данного региона. В том что касается лиц, ищущих убежища на индивидуальной основе, то целесообразным может оказаться использование таких региональных соглашений о

разделении бремени, которые в последнее время применялись в странах Европейского союза. Существует, однако, опасность того, что региональные соглашения о совместном несении бремени могут привести к созданию блоков, каждый из которых будет устанавливать свой собственный, отличающийся от других беженский режим. Результатом этого может быть несправедливое распределение ответственности, когда бремя будет ложиться на плечи то одного, то другого региона, а не более четкое согласование используемых методов и процедур защиты беженцев и возвращающихся лиц и оказания им помощи на глобальном уровне.

30. Хотя двусторонние соглашения и другие конкретные договоренности могут вырабатываться между ограниченным числом участвующих сторон, весь комплекс мероприятий в сфере совместного несения бремени должен реализовываться в контексте ответственности за положение беженцев на национальном, региональном и международном уровнях. Любые региональные соглашения о распределении бремени должны служить дополнением к глобальным усилиям по распределению бремени, а не осуществляться в ущерб этим усилиям, которые могут принимать форму содействия осуществляемым УВКБ программам и обеспечения возможностей для обустройства беженцев. Участие международных организаций не должно ограничиваться лишь вовлеченностью тех из них, чьи мандаты имеют непосредственное отношение к решению проблем беженцев, или же тех, которые занимаются только этапом чрезвычайной помощи. В той мере, насколько это уместно и целесообразно, соглашения о совместном несении бремени с учетом более широкого характера последствий, которыми чреваты ситуации наличия большого числа беженцев, должны стимулировать участие других организаций, таких, как, например, занимающиеся проблемами прав человека, политическими вопросами, поддержанием мира и решением проблем развития.

31. В какой степени должно быть поставлено на системную основу совместное несение бремени? Создание более систематизированного механизма совместного несения бремени должно позволить участвующим государствам более эффективным, справедливым и последовательным образом реагировать на складывающиеся ситуации наличия большого числа беженцев и возвращающихся лиц. До настоящего времени официальные соглашения о распределении бремени в конкретных ситуациях наличия большого числа беженцев или возвращающихся лиц осуществлялись на специальной основе. Одним из главных достоинств этих специальных соглашений, заключавшихся до настоящего времени, является то обстоятельство, что они опирались на прочно сложившуюся систему международного распределения бремени, но в то же время строились с учетом особенностей этих конкретных ситуаций. Такой подход обеспечивал значительную степень гибкости. Любая дальнейшая систематизация на глобальном уровне должна обеспечить, чтобы эта необходимая гибкость не была утрачена.

-----