

大会

Distr.: General
2 September 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

临时议程* 项目 108

联合国难民事务高级专员有关难民、回返者、流离失所者
和人道主义问题的报告

向非洲境内的难民、回返者和流离失所者提供援助**秘书长的报告**

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-5	2
二. 为执行大会第 52/101 号决议所采取的行动.....	6-70	2
A. 概览	6-21	2
B. 区域概览	22-55	4
C. 机构间合作.....	56-61	8
D. 与次区域各组织的合作.....	62-70	8
三. 结论.....	71-73	9

* A/53/150。

一. 导言

1. 1997年12月12日,大会通过了第52/101号决议决议,其中注意到尽管至今作出一切努力,难民和流离失所者的处境仍然岌岌可危。
2. 吁请联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和其他有关实体加强保护活动,特别是通过适当的能力建设活动和技术援助。鼓励各国政府、联合国、政府间组织和非政府组织及国际社会创造条件,便利难民自愿返回以及早日恢复正常生活和重返社会。
3. 请国际社会本着团结和分挑重担的精神对非洲难民提出的第三国定居的要求作出积极响应,并考虑到有必要恢复庇护国受难民影响地区的环境和基础设施,继续向一般难民方案提供资金。还强调难民中妇女和儿童的特殊需要。
4. 吁请各国政府、联合国机构、非政府组织和国际社会作为一个整体,根据大湖区域紧急情况的经验,加强联合国系统的紧急应变能力。还强调各国和其他有关各方有必要提高协调和运送人道主义紧急援助和一般救灾援助的能力。
5. 决议请高级专员向大会第五十三届会议提出关于非洲难民、回返者和流离失所者的情况的全面综合报告。因此,本报告讨论到了联合国和各庇护国作出的努力。难民事务高级专员也就同一主题向经济及社会理事会1998年实质性会议作了口头报告。

二. 为执行大会第52/101号决议所采取的行动

A. 概览

6. 难民专员办事处估计,到1998年年初,非洲共接纳了3481700名难民,约有1694000名内部流离失所者和其他有关人员以及2149700名回返者处于重返社会的初期阶段。
7. 除了1997年难民专员办事处和其他有关组织执行的援助和保护活动外,世界粮食计划署(粮食计划署)共记录到全世界有420万名难民和回返者及1490万名内部流离失所者。单是在非洲撒哈拉以南地区,粮食计划署在1997年就动用了3.345亿美元在流离失所者和难民行动上,提供了645000吨以上的粮食。到1998年年中,粮食计划署已长期承担了在安哥拉、吉布提、埃塞

俄比亚、肯尼亚、利比里亚、马里、塞拉利昂、苏丹、乌干达和赞比亚的救济行动。目前正通过在埃塞俄比亚、乌干达和大湖区域的紧急行动向难民、回返者和流离失所者提供进一步的援助。

8. 高级专员在她年初发表的非洲报告中,遗憾单是在1996年,非洲53个国家中就有14国受到武装冲突的影响,占有全世界一半以上与战争相关的所有死亡人数,造成了800万以上的难民、回返者和流离失所者。她强调,由于这些冲突,已严重损害了非洲为确保其人民的长期稳定、繁荣与和平而作出的努力。

9. 由于高级专员的建议,人道主义事务协调处(人道主义协调处)及粮食计划署、男女平等特别顾问、秘书长负责武装冲突对儿童影响问题特别代表、联合国儿童基金会(儿童基金会)和难民专员办事处正按照国际公认的规则和程序,就可供采取以确保所有难民和内部流离失所者得到适当保护和供养的另外具体步骤拟订建议。此外,目前正在拟订一项行动计划,确保为了难民本身的安全和他们逃离的国家的安全,按照非洲统一组织(非统组织)《难民公约》,将他们安置在离开边境合理距离而且规模有限制的营地内。

10. 在西非出现了正面的发展,特别是在利比里亚、马里和尼日尔。事实上由于利比里亚《阿布贾和平协定》的签署,才有1997年7月的选举、裁军的实现和国家机构的建立,从而创造了促进将内部流离失所者遣返和使他们返回家园的条件。虽然资金的限制造成了主要的障碍,目前正努力维持这个过程和设法在1999年年中予以结束。另一个正面的发展是成功完成了将主要是图阿雷格族裔的难民遣返马里和尼日尔的工作。

11. 塞拉利昂是西非次区域主要令人关心的地区,从1998年3月以来共有20万名以上的难民在利比里亚和几内亚寻求庇护,主要是妇女和儿童。平民所遭到革命联合阵线(塞拉利昂)/武装革命委员会((联阵)/武革委)叛军的暴行罄竹难书。1998年6月儿童基金会执行主任、联合国难民事务高级专员、秘书长负责武装冲突对儿童影响问题特别代表和联合国紧急救济协调员在罗马发表的联合声明中支持设立国际刑事法院,并呼吁起诉犯下在塞拉利昂所犯一类罪行的人。

12. 就几内亚比绍的危机而言,联合国各机构作出了共同努力,评价与监测其情况和拟订共同活动方案。在达喀尔设立了协调和作业机制,难民专员办事处和粮食计

划署在该处有效地一起工作。这两个机构加上人道协调处、联合国开发计划署(开发计划署)、儿童基金会、联合国人口基金(人口基金)和世界卫生组织(卫生组织)均同意必须立即援助内部流离失所者,以阻止难民外流,并同意了要帮助的难民的作业人数、任务和责任的分配以及难民如果最后流向塞内加尔和几内亚时的应急计划。这一联合方案拟订做法在人道协调处给捐助者发出的联合呼吁中反映了出来。

13. 尽管非洲之角某些国家存在着须优先处理的情况,在遣返难民到享有持续和平的区域方面取得了进展。将索马里难民从埃塞俄比亚难民营遣返到他们本国西北部的的工作,从 1997 年 12 月恢复以来一直非常成功。继所有有关各方达成协议后,将埃塞俄比亚难民从苏丹大规模自愿遣返的工作已在 1998 年 5 月完成。厄立特里亚政府已同意开始准备活动,以在 1998 年 9 月雨季以后恢复遣返苏丹境内的厄立特里亚难民。

14. 在此背景下,联合国和国际社会已果断地逐步取消对长期承担的难民案件的援助,在造成难民逃离的原先理由已不再存在的地区积极推动自愿遣返。有关机构将一致努力,大力推动它们在原籍国开展的重新融入社会过程。在利比里亚、塞拉利昂、马里和尼日尔的冲突后重新融入和重建挑战为确保人道主义、发展和可持续和平等倡议之间的有效相互结合提供了机会。

15. 继续举办训练讲习班,以确保进行对性别问题更加敏感和对性别问题更能作出回应的方案规划工作。为了促进持久的解决,正对难民和流离失所妇女在当地对建立和平活动的主动行动提供积极的支持。正在加强难民妇女在营区管理委员会和粮食管理与分配方面的参与。还将优先处理保护与援助与亲人失散幼儿及儿童兵的问题。

16. 在 1997 年秋季审查了难民专员办事处对老年难民的援助。评价小组广泛前往各个外地地点,并就若干国家,包括就苏丹提出了个案研究报告。得出的报告中说明了获得的经验教训和就解决老年难民具体问题的政策选择提出了建议。对苏丹个案研究的主要结论是:在难民营中观察到了负面的社会选择现象。由于年轻的工资收入者离去或死亡,许多老年难民变得更为贫穷。报告提出了针对特定国家的一些具体建议,如在营区设立社区服务结构以监测老年人的情况、加强监测程序和手段以及确保所有老年人得到补充供餐。

17. 为了加强保护活动和促进与高级专员执行委员会成员的对话,难民专员办事处高级工作人员访问了若干非洲首都和在日内瓦会见了一些常驻代表团。这些协商得出的主要结论是:即使是在面临强大的国内政治压力下,执行委员会成员也需要起到示范带头作用。还得到确认的是,在许多方面,积极的国家做法是得到国际上对难民保护工作给予连贯一致的支持的必要条件,而难民专员办事处本身将重新努力,履行其法定的责任。这项对话将持续与有关国家进行和与非国家行动者,包括与各区域组织、联合国各机关和机构、各国际金融机构、非政府组织伙伴、倡导团体、甚至可能的话与私人部门进行。

18. 非洲难民占 1998 年 1 月以来在难民专员办事处主持下重新安置的难民总数的三分之一以上,和占尚待重新安置国或决定或排定提交(或再提交)的活跃案件的几乎一半左右。有几个重新安置国已宣布增加目前或未来非洲难民重新安置的配额。被鉴定需要重新安置的难民的情况不断在改变之中。在 1997 年期间,非洲重新安置的的难民有 78%是肯尼亚境内的索马里难民。到这一年年底,难民专员办事处承担的待办案件包括了 28 个庇护国境内 26 个国籍的难民,索马里难民只占所承担待办案件的四分之一;另四分之一为苏丹人。这种分散情况是一个重要的成就。这是按照难民专员办事处的准则更预先使用重新安置办法解决个人和团体的特殊需要的结果。但是,地点的分散和难民人口的多元化给处理和接待难民造成了不同的挑战。为此,难民专员办事处工作人员和庇护国官员于 4 月份在亚的斯亚贝巴举办了一次区域重新安置会议。在区域会议期间曾设法将重新安置列入政策议程上和定出具体的步骤以更有效、连贯和透明地执行重新安置工作。

19. 为了提高环境认识和促进环境活动,难民专员办事处支助了苏丹和卢旺达的讲习班,另一个讲习班也将很快在坦桑尼亚联合共和国基戈马举办。为埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、苏丹、索马里和吉布提第一次环境训练讲习班也将于 10 月在亚的斯亚贝巴举办。

20. 一个题为“在受到难民影响地区实现可持续的环境管理做法”的机构间项目即将结束。其主要目标是为难民援助社区制订训练材料和为决策者、难民专员办事处外地工作人员和伙伴机构制订切合实际的准则,以便统一在实地的环境行动。涉及的机构包括粮食计划署、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国粮食及

农业组织(粮农组织)、联合国人类住区中心(生境)以及一些非政府组织。

21. 从 1997 年以来,难民专员办事处即为全球学习和观察改善环境方案的一部分,该方案是美国政府的一个机构间方案,旨在鼓励难民儿童保护它们当地的环境。由于 1997 年这个方案在坦桑尼亚联合共和国、肯尼亚和贝宁获得成功,难民专员办事处计划在 1998 年将塞内加尔包含进去。

B. 区域概览

1. 非洲大湖区域

22. 继 1996 年年底和 1997 年年初自从前的扎伊尔(现称刚果民主共和国)和坦桑尼亚联合共和国大规模遣返难民后,联合国面临了(目前仍旧如此)其中大部分作为卢旺达和布隆迪的回返者须重新融入社会以及须确保其余数以万计到目前为止仍选择不被遣返的难民得到保护和为他们找出解决办法的挑战。坦桑尼亚联合共和国境内约 26 0000 名的布隆迪人是最大的单一难民团体。这一区域最大的遣返作业涉及约 70 000 名刚果民主共和国的难民,同年正在从坦桑尼亚联合共和国返回之中。难民专员办事处与粮食计划署(提供粮食援助)和儿童基金会(提供重点放在儿童和与亲人失散幼儿的方案)广泛协作,向这些难民和回返者团体提供了照料和维持援助。

23. 联合国各机构,特别是难民专员办事处在中非大湖区域所面临的挑战包括:确保仍滞留在其国家境外的难民得到保护、使已经返回家乡的难民重新融入社会以及使受到难民的停留影响的地区得到复原。

24. 虽然保护难民的挑战是难民专员办事处在全世界各地都熟悉的一个主题,但是 1994 年灭绝种族行动之后卢旺达难民的逃离本国的确造成异常严重的保护和安全问题。刚果民主共和国(前扎伊尔)和坦桑尼亚联合共和国境内靠近难民本国边境的营地不仅接纳了真正的难民,而且还接纳了犯下 1994 年卢旺达灭绝种族行为的许多人(包括前卢旺达政府和武装部队遗留下来的人)。尽管高级专员一再呼吁采取行动,但是由于国际社会和接纳国政府没有能力或未能将罪犯和武装人员与难民分开,造成了区域的不稳定和 1996 年年底刚果民主共和国(前扎伊尔)内战的爆发。它也导致了一些军事部队把难民当成犯下灭绝种族罪行的人,并以此相待。除了数以万计难民的可悲下场之外,未能将难民和罪犯

明确区分开来继续阻碍了难民专员办事处在这个区域行使国际保护任务。

25. 高级专员在 1998 年 2 月视察非洲时,强调必须和有可能调和保护难民和照顾有关国家利益、包括其国家安全这两者的关系。她与区域领导人会见时,讨论了可以采取以解决这些受到关心的问题的行动,包括确保难民营的纯平民特性和将不合难民身份的人排除在外的措施。会议也讨论到难民专员办事处有必要获得接触难民和回返者的管道,政府必须确保难民专员办事处和其他人道主义机构工作人员的安全。1998 年 5 月在乌干达坎帕拉举行的部长级大湖难民问题区域会议讨论了这些问题。

26. 由于卢旺达灭绝种族行动遗留的问题和卢旺达、布隆迪及刚果民主共和国东部持续存在冲突,回返者的重新融入社会在大湖区域造成了特别的挑战。要成功实现重新融入,不仅需要物质援助,而且需要采取措施促进司法正义和最终促进从前的难民与他们家乡其他成员的和解。事实上,诸如农村住房、保健中心和教育设施的修复或建设等物质援助,加上对司法制度和恢复生计措施的支持,可以在减少不同群体成员之间的冲突可能性和因此促进和解方面起到重要作用。虽然应该承认,经过灭绝种族行动的恐怖经验之后,这是个漫长的过程,但除非不同群体的成员能够找出方法无所畏惧地比邻而居,否则重新出现暴乱和进一步的难民外流是不可避免的。和解是个需要国际社会对必须来自各国本身政府和人民的倡议作出协调一致和长期支持的一项任务。联合国各机构及其执行伙伴的重返社会方案旨在对这一疗伤过程作出贡献。

27. 必须复原因难民停留而受到影响的地区,以减少难民对接纳他们的社区的社会和环境影响,并帮助改正提供给难民的国际援助程度与当地人口所得到的相较时的想象差距。在非洲大湖区域,难民专员办事处在庇护国的复原方案对于维持接触难民的管道和使难民专员办事处能够履行其保护职能也极为重要。

28. 重返社会和进行复原是需要联合国各机构和其他人道主义与发展组织与有关政府密切协作而参与的任务。在大湖作业中,难民专员办事处主要承担了可以很快执行和旨在满足回返者或受难民影响社区的最迫切的需要的复原项目,由于难民专员办事处的工作人员是在实地工作和熟悉当地的状况,因此最适合评价这些需要和予以满足。必须将这些眼前的需要与结合发展目标的较长期复兴项目合在一起。为了确保各个角色都

以协调一致的方式对复原过程提供必要的专长,难民专员办事处除了参与正常的机构间协调机制外,还在卢旺达与开发计划署和最近与粮食计划署建立了伙伴关系,组成重返社会联合规划股,规划和管理重返社会活动。

29. 在目前的大湖作业之下,粮食计划署在卢旺达、布隆迪、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、刚果民主共和国和刚果每个月平均向 140 万名受益者提供重要的援助。

30. 1998 年,粮食计划署计划向大湖区域危机的受害者提供 256 570 吨粮食。大约 36% 的粮食将用于照料和维持难民,28% 用于援助流离失所者和当地受到影响的人,27% 用于复原活动,6% 用于支持营养方案和 3% 用于回返者/重新安置方案。每月运交的粮食平均超过 21 000 吨。

31. 粮食计划署与难民专员办事处协作,正向以下各国境内平均 410 000 名的难民提供粮食援助:坦桑尼亚联合共和国(344 000 名)、刚果共和国(8 000 名)和乌干达(29 000 名)。

2. 西非

马里难民的遣返和重新融入社会

32. 遣返马里难民的工作于 1998 年 5 月结束。130 000 名以上的难民在国际社会的协助下被遣返马里。在马里北部,粮食计划署从 1997 年年中以来与其他机构密切合作,正在协助住在阿尔及利亚、布基纳法索、尼日尔和毛里塔尼亚的难民返回、重新安置和重返社会。回返者与当地居民一起,积极参加了重新安置和复原活动。粮食计划署配合开发计划署出资的项目,也帮助从前的叛军重返社会。这个项目提供了现金资源和以工换粮办法,在不同的部门建立了新的民间经济活动。如果能够得到资源和安全状况许可,马里北部的活动将继续到 1998 年年底为止。

尼日尔难民的遣返和重返社会

33. 到 1998 年年中,来自尼日尔的所有 3 200 名难民均已自阿尔及利亚和布基纳法索返回。在返回行动展开之前,作出了重大努力,准备回返者的场地。

34. 正如马里的情况一样,尼日尔方案面临着严重的资金限制,并受到土匪针对性行径的阻挠。难民专员办事

处在 1998 年 6 月底回返行动结束时已减少其留驻,目前正在监测一个多长期复原方案。

利比里亚难民、回返者和流离失所者

35. 从 1997 年 12 月的推动阶段到 1998 年 7 月,约有 62 400 名难民在国际社会的支持下返回家乡。据政府当局,另有 18 000 名利比里亚难民在同一期间自发返回。在利比里亚,儿童基金会积极确保在内部流离失所者和难民正在返回其原住社区地区的儿童和妇女获得特别的服务。粮食计划署则继续执行旨在最终遣返和重新安置利比里亚境内 737 000 名内部流离失所者和自几内亚、科特迪瓦与加纳返回的 548 000 名难民的一项方案。在利比里亚的回返者社区,粮食计划署一直在推动一项大的行动,立足于广泛的以工换粮活动促进当地基础设施的修复。在此同时,针对性的粮食援助,包括学校供餐、以工换粮、以训练换粮和营养康复活动,正随着重新建设和重新安置工作的开展而分配出去。难民专员办事处在 1998 年 7 月收到了拨款,用于资助其参与难民专员办事处/儿童基金会合办利比里亚儿童倡议活动,以使利比里亚难民和内部流离失所儿童重返社会。这些活动包括教师训练、学校为重点的创收活动、女童教育、环境教育和寻找与亲人失散儿童并使其融入社会的援助。

塞拉利昂难民、回返者和内部流离失所者

36. 继西非国家经济共同体(西非共同体)/监测组(西非监测组)军队在 1998 年 2 月发动军事介入后,卡巴总统已在 1998 年 3 月 10 日复位。此后弗里敦和该国内陆一些城市的安全情况大为改善,但是到 1998 年年中,该国东部还是极为不稳定。从 1998 年 4 月初以来,联合国各机构包括难民专员办事处的国际工作人员均已返回弗里敦。在 3 月底,卡巴总统正式发起了联合国人道主义援助塞拉利昂即时呼吁。这一呼吁要求提供 1 120 万美元,以满足塞拉利昂的即时人道主义需要,特别着重于难民和内部流离失所者,儿童基金会在塞拉利昂和几内亚集中于对新的内部流离失所者和难民提供紧急健康援助。儿童基金会正以向红十字国际委员会(红十字委员会)小组和医院提供医疗用品的方式对塞拉利昂境内的断肢受害者提供特别的援助。此外,还向女性当家的住户提供住家粮食保障支助,当中大部分妇女因为冲突而流离失所。粮食计划署及其执行伙伴已恢复对利比里亚和几内亚境内 500 000 名以上内部流离失所者和越来越多的难民——目前估计达 300 000 人——的紧急粮食援助分配。

37. 1998年4月份,高级专员派驻利比里亚的特别代表请利比里亚国防部长就该国各地执法军官暴力骚扰平民(主要是回返难民)——特别是在靠近塞拉利昂边境地区——的事件采取行动。人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)正在设计一项技术合作方案,以加强塞拉利昂的司法制度和向其提供咨询服务。人权专员办事处正计划派遣人权观察员前往塞拉利昂监测进行中的审判被控参与违反人权事件的军事人员和平民的行动。

38. 如果塞拉利昂境内的安全情况有改善,就可推动大规模遣返难民的行动。在此之前则在推动从科纳克里和次区域其他一些城市遣返都市难民到弗里敦的工作。到1998年年中,在此计划下,已帮助大约6 500名塞拉利昂难民得到遣返。

几内亚比绍难民和内部流离失所者

39. 从1998年6月几内亚比绍境内冲突开始以来,首都比绍300 000居民中的大部分都已逃到叛军和总统支持者之间对抗较不频繁的乡下。包括联合国难民事务高级专员在内的各方均向该区域领导人发出呼吁,警告他们冲突会造成人道主义危机。虽然到1998年年中,几内亚比绍的一百万居民当中只有少数越境进入了相邻各国,但是由于数以十万计的流离失所者缺乏足够的粮食、饮用水和医疗照顾,难民外流的危险已不断在增加之中。第一批车队在1998年7月16日从塞内加尔方向的道路抵达东部的城镇巴法塔和加布。应加指出,从冲突开始以来,国际社会并无接触危机发生之前即已住在塞内加尔北部的约5 000名塞内加尔难民的管道。

索马里难民、回返者和内部流离失所者

40. 1997年2月有组织的从埃塞俄比亚的难民营遣返索马里难民回到索马里西北部的行动正在继续之中。到1998年7月,已有28 000名以上的难民在难民专员办事处支持下返回本国。1998年,有60 000名难民预期从埃塞俄比亚遣返到索马里西北部。

41. 除了从埃塞俄比亚返回的人之外,大约有500名难民从阿拉伯利比亚民众国遣返、400名从也门遣返、300名从肯尼亚遣返和100名从吉布提遣返。3月份,有700名难民提供空运行动从肯尼亚的达达布营遣返到索马里东北部的博萨索。为了维持采用联合国集体採行的新方案拟订和筹资做法后所产生的动力,在1998年3月31日发出了另一个联合国索马里统一呼吁。

42. 在索马里其他地方,对低地地区发生的灾难性洪患所作出的第一阶段紧急反应——儿童基金会在当中起到了重要作用——已在1997年年底结束,但是紧急状态仍然存在,需要保健、营养、供水和卫生、教育和保护儿童方面的持续救济用品。

埃塞俄比亚难民的遣返和重返社会

43. 1993年开始的从苏丹大规模自愿遣返埃塞俄比亚难民的有组织行动,已在1998年5月结束。共有72 327名埃塞俄比亚人得到援助,有组织地从他们在苏丹的住地运往埃塞俄比亚的接待中心,再前往他们个人的原籍地。也向他们提供了重返社会的物品袋,包括现金赠款和能维持九个月的粮食计划署粮食袋。

44. 剩下来在肯尼亚的埃塞俄比亚难民的案件,估计有5 000名难民在1998年后期将被遣返。这一行动的结束将标志着从庇护国有组织地大规模遣返埃塞俄比亚难民的行动的结束。

向苏丹难民和内部流离失所者提供援助

45. 除了难民专员办事处在乌干达的保护和援助活动外,儿童基金会对该国北部和西部的主要反应包括:支持提供紧急医疗服务和用品;为流离失所儿童建造临时校舍;进行紧急供水和卫生活动;提倡停止绑架儿童并确保他们返回;进行帮助受害儿童的心理—社会方案。

46. 在苏丹境内,儿童基金会通过苏丹生命线作业以促进尊重人道主义原则的行动补充了传统的紧急救济。估计有120万人因面临饥荒和饥馑,需要提供紧急援助,特别是在加扎勒河区域,儿童基金会、粮食计划署和其他伙伴继续通过公路、空运和驳船尝试接触弱势群体,向他们提供基本服务,包括食物、疫苗接种、基本教育、工具和种子、补充供餐、供水/卫生和对有特殊需要儿童的保护和照料。由于不安状况和1997年耕种期间发生的干旱加剧,对粮食援助的需要大为增加。在苏丹生命线作业之下粮食计划署对难民、受到战害人员和内部流离失所者的紧急作业预期可以接触到260万有需要的人。

3. 南部非洲

安哥拉难民的遣返

47. 尽管高级专员派驻安哥拉的特别代表尽心尽力和干练不凡,在执行《卢萨卡议定书》方面要取得进展证明是痛苦而充满挫折的。但是,在Maitre Alioune

Blondin Beye 任期内,正面的发展包括了在总共 335 个地点中的 272 个实现了国家行政正常化,团结与国家重建政府正式承认安盟是个政党。此外,许多安盟高级官员在新的政府就职。一些省份任命安盟官员为省长,沃尔冈电台不再从事宣传广播。

48. 《卢萨卡和平协定》的执行工作不幸受阻于安盟未能履行其义务。在大部分省份,包括在扎伊尔·威热和莫希科主要由安盟发动的武装攻击导致了安哥拉安全状况的全面恶化。发生了若干伏击和地雷爆炸事件,造成数百名安哥拉警察和军队人员死亡。安盟一直不太愿意交出四个战略要点,即安杜洛、拜伦多、蒙戈和尼亚雷阿。安盟最近也通过武装攻击再度占领了东安哥拉莫希科省的都会城市。此外,还发生了广泛抢掠办公室和资产的事件,迫使难民专员办事处将工作人员从安哥拉北部和东部一些更危险的地点迁移。由于这些安全上的限制,难民专员办事处别无选择,只好宣布从 1998 年 6 月底起暂时停止遣返和重返社会方案。

49. 安哥拉难民继续自发返回,从 1995 年到 1998 年年中,共有 143 577 名安哥拉难民返回到他们的母国。总共返回的难民中包括了 1998 年 1 月到 5 月返回的 142 83 名安哥拉人。难民专员办事处根据已经初步改善的政治气氛加上已经完成的关键复原活动和计划就人数有限的弱势难民组织的运输活动,推算在 1998 年 160 000 名安哥拉难民中的大部分将选择自发返回。但是,目前的情况极为不同:回返者的回返行动已经完全停顿,由于不安全的状况日益加剧,远超过 20 000 名以上的安哥拉难民实际上已经离开该国,前往刚果民主共和国。此外,约 90 000 名内部流离失所者已逃离本村,涌向安全的避难地。鉴于这种新的情况,难民专员办事处原先就 1998-1999 年作出的规划假设正全面加以审查之中。

50. 虽然安全和财政的限制导致遣返行动的拖延,但是难民专员办事处通过在回返者本村修复社会基础设施而作出了有形实质影响。这包括修复通道、运交粮食和其他救济品给回返者,以及最重要的,修复医疗设施、学校供水系统并配备工作人员。继安盟占领了从前在国家管理下的许多回返者地区后,这些设备的大部分似乎都已遭掠夺。在联合委员会中对安盟提出了正式控诉,要求赔偿看来已经发生的损害和破坏。这些最近发生的事件加上过去数个星期数千名新的安哥拉难民抵

达相邻各国,使人怀疑安哥拉人是否能够从庇护国早日被遣返。

内部流离失所者

51. 经过将近 30 年的冲突之后,安哥拉已成为对流离失所习以为常的国度,在任何时候都有高达一百万名的内部流离失所者。随着 1997 年年底和 1998 年年初和平的前景有所改善后,有 120 000 名以上的内部流离失所者在他们原属的社区重新安置。儿童基金会在七个省份的实地留驻有助于与各非政府组织、粮食计划署和政府方面对应伙伴密切合作,向 15 000 户重新安置的家庭提供重新安置和和救济物品袋。仍然留在流离失所人员营区的 20 000 户左右的家庭获得了儿童基金会针对妇女和儿童的援助,包括基本保健服务、紧急教育援助和对帮助精神受创儿童的心理—社会服务以及认识认识地雷工作等。遗憾的是,到 1998 年 6 月,因某些省份军事活动增加,又造成了新的流离失所情况。

52. 继该国一些省份安全状况恶化后,部署到马兰热、莫希科、南罗安达、本戈、威拉和威热省的人权干事最近都在处理流离失所者的案件。这些人权干事与政府、难民专员办事处、非政府组织和人权协调股的代表合作,视察了内部流离失所者的营区。受到访问的人报告说,他们是在中央当局最近收复的地区(威热、本戈、北宽戈、莫希科)受到攻击或担心可能发生攻击后,尤其是在地方当局(南罗安达、威拉、马兰热)离开后离开家园的。

持久解决南部非洲城市难民问题的办法

53. 随着南部非洲政治呈现稳定,(除安哥拉难民外)次区域未出现重大难民问题。因此,难民专员办事处正协助人数相对较少的城市难民。他们主要来自布隆迪、卢旺达、刚果民主共和国和索马里,目前正在设法让他们就地安置。这些难民不可能在近期内被遣返和重新安置。大部分政府都接受就地安置已经实现经济上的自力更生和能够在没有外来支助的情况下自我维生的难民。因此,难民专员办事处一直在支持对这些城市难民提供职业训练和商业贷款或是小额信贷。希望这样能给他们带来创收活动并由此增加他们自力更生的程度。

农村难民

54. 应当承认,各国政府的一些政策并不是那么有助于执行创收活动。举例来说,在某些国家,难民被安置到人

口稀少的偏远营区。由于产品缺乏市场,创收活动可能无法持续下去。在其他国家,难民的有限行动范围使得他们无法从事某些创收活动。在偿还贷款和找出能够管理循环基金的合适伙伴方面也存在着问题。尽管存在着这些限制,南部非洲次区域的一些创收活动,即裁缝、家禽饲养、商业银行、餐馆管理和木工等都很成功,使难民能够实现合理程度的自力更生。

55. 难民专员办事处的主要挑战是确保难民获准工作和享有自由的行动,以便从事生产性的获利活动。难民专员办事处也将寻找合格胜任的执行伙伴管理循环基金。

C. 机构间合作

56. 自从粮食计划署与难民专员办事处的谅解备忘录从 1997 年 3 月 31 日开始生效以来,它们已参与了许多加强合作的联合倡议行动。继 1997 年 12 月在坎帕拉的第一个类似倡议行动后,1998 年 3 月在阿比让开办了一个讲习班使粮食计划署国别主任和难民专员办事处的外地代表能够有机会讨论它们执行备忘录的经验、审查相关问题和帮助澄清备忘录中的条款。

57. 与世界银行和难民专员办事处签署了双边协定,以便在进入冲突后状况的国家内在复原、重建和重新安置的努力中相互协作和补充。同样的,已在开展同国际农业发展基金(农发基金)、开发计划署和粮农组织的合作方面取得了重大进展。

58. 已采取初步步骤,争取制订世界银行/开发计划署/难民专员办事处之间将要在乌干达执行的一个联合协作项目/方案,这个方案旨在帮助 170 000 名苏丹难民在政府提供的安置点安置下来。在农发基金和世界银行的协作下,难民专员办事处在进入冲突后状况的国家中开展了复原、重建和重新安置活动。其中的领先国家有:塞拉利昂、利比里亚、马里、莫桑比克、索马里西北部和卢旺达。另外,也在寻求非洲开发银行和其他双边与多边机构如欧洲联盟的参与,以取代加速流离失所者在他们家乡地区重新安置的过程所需的发展活动。此外,难民专员办事处正增加参与设计难民和回返者自力更生战略。自力更生是难民专员办事处内部努力的一部分,以期为难民和回返者找出更具成本效益和持久的基金办法。此外,实现部分甚至完全自力更生,是使难民增加自尊和总的加强社区联系和结构的一种方法。自力更生的选择包括有直接的工作安排、以职业为导向的职业训练和小额资金。

59. 难民专员办事处与儿童基金会之间的 1996 年谅解备忘录给予难民专员办事处承担难民儿童福利的主要责任,儿童基金会则在儿童的原籍国领头帮助儿童。过去几年,难民专员办事处、儿童基金会和红十字委员会及红十字和红新月会国际联盟、国际拯救儿童联盟等组织和其他组织已建立了密切的工作关系,保护和援助与亲人失散的少儿。在 1997 年期间,儿童基金会、难民专员办事处、红十字委员会和其他组织参与了机构间协作努力,以寻访与亲人失散的儿童和使它们与家人团聚,重点主要放在寻找 1996 年年底卢旺达人自前扎伊尔大规模返回后经确定与亲人失散的 26 000 名以上儿童的家人。至 1998 年 4 月,其中共有 18 000 名这类儿童已经与家人重聚,另有大约 6 000 名留在原籍国的收留机构内等待与家人重聚。在继续寻访工作的同时,儿童基金会、难民专员办事处和非政府组织等伙伴们在不断进行寻访、重聚和促进团聚活动当中继续提供基本的支助(住所、食物、水、医护)。

60. 1997 年 11 月,拯救儿童联盟在内罗毕召开了关于寻访家人的机构间会议。与会的包括有难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会和参与的非政府组织。会议定出了一个机构间行动计划,以处理预防失散、机构间协作和促进团聚与重返社会等问题。1998 年 6 月在日内瓦举行了后续会议。

61. 难民专员办事处在 1998 年 7 月收到了用于资助其参与难民专员办事处/儿童基金会帮助难民和内部流离失所儿童利比亚儿童倡议。

D. 与次区域各组织的合作

1. 非洲统一组织

62. 难民专员办事处继续积极参加非统组织难民委员会的会议,并在视察非洲的难民营和安置点时向委员会提供援助和支助。难民专员办事处按照在哈拉雷举行的 1997 年非统组织部长理事会和国家元首与政府首脑会议通过的一项决议的要求,与非统组织合作——并将继续合作——筹备定于 1998 年 12 月在喀土穆举行的非统组织难民委员会非洲难民和流离失所者问题部长会议。

63. 在报告所述期间,难民专员办事处和非统组织进行了与大湖区域有关政府联合协商和双边协商的过程,以找出持久解决当地难民问题的方法。联合国难民事务

高级专员和非统组织秘书长于 1998 年 5 月在坎帕拉共同主持了大湖区域难民问题会议。会议授权非统组织和难民专员办事处进行各项建议的后续行动,包括与更广泛的区域和国际论坛及机构合作。区域会议的结果可向 1998 年 12 月的非统组织难民问题部长会议提供重要的投入。

64. 1998 年 4 月,难民专员办事处在预警和预防冲突领域加强了对非统组织的支助。根据从前的特派任务和与难民专员办事处在这方面的协商,调派了一名有经验的难民专员办事处工作人员协助非统组织冲突司制订一套参数,用于说明可能或实际发生冲突的状况。难民专员办事处将与非统组织继续协作,以促进有条理有系统地简化资料收集和报告与分析冲突状况的工作。

65. 作为从前在坎帕拉、约翰内斯堡和基加利举行的建立和平会议的后续行动,难民专员办事处、非洲经委会、非统组织和联合国各机构在 1997 年 11 月组织了一个关于妇女在建立和平和解决冲突当中的最佳做法区域讲习班。这一关于妇女在缔造和平和建立和平当中的相互补充和相互加强行动可为 1998 年 4 月设立的非统组织/非洲经委会和平与发展妇女委员会提供有用的投入。

2. 西非国家经济共同体

66. 除了就塞拉利昂、利比里亚和几内亚比绍的状况与西非共同体官员接触外,难民专员办事处还参加了关于西非共同体在预防、管理和解决西非冲突方面的作用的区域论坛。将在利比里亚遣返行动和塞拉利昂紧急状况范畴内提议其他联合倡议。

3. 政府间发展局

67. 根据政府间发展局与难民专员办事处之间在 1997 年 6 月 19 日签署的确定了合作的领域与方式的备忘录,已采取了若干联合行动。这些行动包括规划将与政府间发展局秘书处共同组织的防备紧急状况讲习班。

4. 南部非洲发展共同体

68. 通过南部非洲发展共同体提供的构架推动次区域在难民相关问题上的合作的构想,来自过去几年南部非洲发生的并深刻改变了次区域的难民状况的一系列发展情况。难民专员办事处利用了民主化进程提供的机会提高了人们对人权和难民问题的认识,并据此影响政

府的政策。为此,在 1996 年 7 月,难民专员办事处和南部非洲发展共同体签署了一项谅解备忘录,提供了两个组织之间进行合作的广泛构架。

69. 备忘录在与难民和移徙行动有关的各个领域——包括加入国际难民文书、颁布/修改国家立法和加强区域防备紧急状况机制——的合作。难民专员办事处也将参加针对人口流离失所的根本原因的预防性外交。这些目标将通过与成员国协商的过程实现。

70. 1998 年 1 月,南部非洲发展共同体部长理事会在马普托举行的会议上讨论了区域内的难民状况和注意到需要建立一种区域机制维护难民的人权。理事会敦促成员国采取措施协调和保护难民和向难民提供社会支助的程序和准则。继南部非洲发展共同体部长理事会核可进行协商后,组成了代表安哥拉、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的工作组。这些工作组将就如何处理南部非洲发展共同体的难民问题提出建议。工作组、难民专员办事处、南部非洲发展共同体秘书处及一位顾问在 1998 年 5 月和 6 月集会起草了难民问题初步宣言。为了使各国政府达成协商一致意见,工作组成员目前正在访问各成员国,讨论难民问题宣言草案的内容,这一草案将由南部非洲发展共同体定于 1998 年 9 月举行的下次会议审议。

三. 结论

71. 非洲难民、回返者和流离失所者的状况是联合国优先关切的事项之一。继续作出了协调努力,以处理非洲大力许多国家面临的复杂问题。但是,有两个领域值得进一步加以注意:各国义务使其平民人口所受的苦难减少到最低程度,以及政治领导人在寻求和强化政治解决办法时有必要采取明确而有效的行动。

72. 国家和其他行动者坚决支持难民法的原则是解决难民问题和在非洲冲突地区寻求和平与稳定的先决条件。遗憾的是,往往在危机的紧要关头,要执行国际难民法的关键条款,证明是很困难的。为了在将来有效解决这个问题,并吸取获得的教训和大湖行动的经验,尤其是 1994 年至 1996 年的经验,必须采取双轨做法,确保将难民与被发现不符这种身份的人有形地分开和从法律上分开。携带武器和已知应为威胁行为负责、不合联合国和非统组织难民公约规定的国际保护资格的人员,不应被安置在难民营内。他们应由东道国解除武装。在

国家当局缺少能力采取这些行动时,必须考虑采取区域或国际行动。

73. 近年来非洲许多大规模的人口流离失所状况往往都是武装冲突当事方本身蓄意挑起或策划的,目的是推动他们的政治和(或)军事利益。虽然应当承认流离失所人口的大规模移动和存在极为直接地冲击到各国的国家和安全利益,但也必须强调,这些状况的解决在于领导人推动政治解决的的政治对话和努力。
