

联合国难民事务高级专员的报告 增 编

大 会

正式记录：第四十八届会议

补编第12A号 (A/48/12/Add. 1)



联合国 • 1994 年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

联合国难民事务高级专员的报告作为《大会正式记录，第四十八届会议，补编第12号》(A/48/12)印发。

难民事务高级专员方案执行委员会
关于其第四十四届会议的工作报告*

(1993年10月4日至8日,日内瓦)

(原件:英文、法文)

(1993年10月19日)

目 录

	段 次	页 次
一、导言	1 - 17	1
A. 会议开幕	1 - 4	1
B. 选举主席团成员	5	1
C. 委员会会议出席情况	6 - 11	1
D. 通过议程及其他组织事项	12	3
E. 执行委员会主席的开幕词	13 - 17	3
二、第四十四届会议的工作(项目4至10)	18	5
三、委员会的决定和结论	19 - 32	6
A. 关于国际保护的结论	19 - 21	6
1. 关于国际保护的一般性结论	19	6
2. 难民的人身安全	20	10
3. 难民保护及性暴力	21	11
B. 关于深入评价国际保护及援助难民方案的决定: 联合国难民事务高级专员办事处	22	13
C. 关于执行难民妇女政策的结论	23	14
D. 关于遣返阿富汗的结论	24	14
E. 关于中美洲难民问题国际会议的结论	25	15
F. 关于印支难民综合行动计划的结论	26	18

* 先前以A/AC.96/821文号分发。

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
G. 关于“行动的伙伴关系”(PARINAC)进程的结论	27	19
H. 关于前南斯拉夫的结论	28	19
I. 关于方案、行政和财务事项的决定	29	20
J. 关于国内流离失所者的决定	30	23
K. 执行委员会第四十五届会议的临时议程	31	23
L. 1993-1994年政府观察员的参与	32	24
附 件: 联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会 第四十四届会议上致的开幕词		25

一、导 言

A. 会议开幕

1. 难民事务高级专员方案执行委员会于1993年10月4日至8日在日内瓦万国宫举行了第四十四届会议。即将卸任的主席胡安·阿奇博尔多·拉努斯大使(阿根廷)宣布会议开幕。他首先请与会者为1993年9月30日印度地震的受害者默哀一分钟。

2. 即将卸任的主席指出,在过去的两年中,难民署不得不迎接许多新的挑战,并取得了一些令人瞩目的成就。虽然难民署的预算已有相当大的增加,但难民的流量增长得更快。世界范围的冲突非但没有减少,反而呈上升的趋势。仅在前南斯拉夫,目前就有四百多万人依靠国际援助为生;在索马里及利比里亚,百分之十以上的人口逃往他国;亚美尼亚与阿塞拜疆之间的冲突导致了约五十万人民流离失所;而不丹和多哥也出现了新的难民潮。

3. 在这种严峻的形势下,即将离任的主席提请注意难民署所取得的成就,特别是在中美洲及柬埔寨,那里已展开了一场规模空前的自愿遣返行动,在莫桑比克,难民署正在筹备其有史以来规模最大的有组织的遣返运动。

4. 即将卸任的主席特别称赞了难民署各级工作人员,以及各非政府组织及其外地自愿工作人员的无私奉献以及为难民署的人道主义理想的献身精神。他也对各援助国特别值得称道的长期支持和声援表示感谢。最后,他对高级专员表示了崇高的敬意,其工作和领导赢得了所有代表团的信任和尊敬。

B. 选举主席团成员

5. 根据议事规则第10条,委员会以鼓掌方式选出下列主席团成员:

主席: J. F. 博登斯—霍桑先生(荷兰)

副主席: 艾哈迈德·卡迈勒先生(巴基斯坦)

报告员: 诺曼·何塞·米兰达·卡斯特洛先生(尼加拉瓜)

C. 委员会会议出席情况

6. 委员会下列成员派代表出席了本届会议: 阿尔及利亚、阿根廷、澳大利

亚、奥地利、比利时、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、法国、德国、希腊、教廷、匈牙利、伊朗伊斯兰共和国、以色列、意大利、日本、黎巴嫩、莱索托、马达加斯加、摩洛哥、纳米比亚、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、苏丹、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国和委内瑞拉。

7. 下列各国政府派观察员出席了会议：阿富汗、安哥拉、亚美尼亚、孟加拉国、伯利兹、贝宁、不丹、玻利维亚、博茨瓦纳、保加利亚、布隆迪、喀麦隆、智利、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、吉布提、多米尼加、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、厄立特里亚、爱沙尼亚、加蓬、加纳、危地马拉、洪都拉斯、冰岛、印度、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、肯尼亚、科威特、拉脱维亚、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、列支敦士登、卢森堡、马拉维、马来西亚、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、新西兰、阿曼、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、乌拉圭、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。

马耳他主权教团也派有一名观察员出席。

8. 联合国系统派代表出席的有：人道主义事务部、联合国日内瓦办事处、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国自愿人员、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人口基金会(人口基金)、联合国训练研究所(训研所)、联合国社会发展研究所(社发研究所)、世界粮食计划署(粮食计划署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(卫生组织)、国际电信联盟(电信联盟)、世界气象组织(气象组织)、联合国工业发展组织(工发组织)。

9. 下列政府间组织派观察员出席了会议：欧洲共同体委员会、欧洲理事会、红十字国际委员会、国际移民组织、伊斯兰开发银行、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织、伊斯兰会议组织。

10. 阿扎尼亚泛非主义者大会也派代表出席了会议。

11. 共有90个非政府组织派观察员出席。

D. 通过议程及其他组织事项

12. 执行委员会协商一致通过下列议程(A/AC.96/807号文件):

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程及其他组织事项。
4. 一般性辩论。
5. (a) 审查1992--1993年由自愿捐款供资的难民专员办事处方案; 通过1994年一般方案和预算;
(b) 捐款情况和1993及1994年所需经费总额;
(c) 行政与管理。
6. 政府观察员代表团的参与。
7. 审议执行委员会第四十五届会议的临时议程。
8. 任何其他事项。
9. 通过第四十四届会议的报告草稿。
10. 会议闭幕。

E. 执行委员会主席的开幕词

13. J. F. 博登斯-霍桑先生(荷兰)在开幕词中表示,他被选为高级专员方案执行委员会主席,是其本人和国家的荣耀,因为荷兰传统上一向是被迫害者的避难所。他保证说,新当选的委员会主席团一定会紧密配合,为难民署的发展而工作。他还盛赞了高级专员肩负重任时所表现出的卓越才干、顽强精神、勇气和毅力。

14. 他评述说,难民署一直承担着其创立时未曾料及的任务,例如,创建为遭受战祸的平民提供帮助的领导机构。他认为,事实证明,难民署不仅可以胜任工作,而且能够灵活地处理多变而危险的情况。他对难民署在全世界所从事的工作表示钦佩,并对以身殉职者表示缅怀。

15. 对于难民署来说,过去的一年中喜忧参半。令人充满希望且感到欣喜的是,

柬埔寨、埃塞俄比亚、索马里西北部及南非的永久性解决问题已有迅速的进展。他希望,难民不久也能安全而体面地返回莫桑比克及海地。而令人深感忧虑的则是新冲突的爆发、旧冲突的持续以及难民人数的不断增加。

16. 他提请与会者注意,国内流离失所者已达二千四百万之多。正如“有关国际保护的说明”所述,高级专员为其利益而工作的法律依据,与指导难民署为庇护国难民利益而工作的法律标准截然不同。他认为,在不影响难民署为难民提供保护和援助的基本任务的情况下,应进一步考虑高级专员如何在必要时,并遵照《说明》所载标准援助国内流离失所者。他希望,委员会的辩论以及国际保护问题全体小组委员会的进一步讨论能在这一方面找出对策。

17. 博登斯--霍桑先生在开幕词结束时提请委员会注意,虽然《人权宣言》第3条明文规定,人人有权享有生活、自由和人身安全。但并非每个人都能行使这一权利。大使号召执行委员会众委员同心协力,为著名荷兰律师、国际人道主义法创立人雨果·赫罗齐厄斯所说的“屡遭厄运但清白无瑕的不幸者”提供保护和援助。

二、第四十四届会议的工作(项目4至10)

18. 高级专员在执行委员会所致的开幕词载于本报告的附件。委员会审议的整个情况,包括各国代表团就会议所有议程项目所作的声明和其他发言,以及主席和高级专员的闭幕词,均载于会议简要记录(见A/AC.96/SR.481至A/AC.96/SR.489)。

三、委员会的决定和结论

A. 关于国际保护的结论

1. 关于国际保护的一般性结论

19. 执行委员会，

(a) 关切地注意到目前难民问题的范围和复杂性、新的难民形势的潜在危险以及难民保护所面临的种种挑战；

(b) 重申与难民身份相关的1951年《公约》和1967年《议定书》作为国际保护难民法律体制核心的重要性；

(c) 因此，欢迎亚美尼亚、阿塞拜疆、巴哈马、波斯尼亚及黑塞哥维那、保加利亚、柬埔寨、捷克共和国、大韩民国、俄罗斯联邦及斯洛伐克共和国加入或继承与难民地位相关的1951年《公约》和1967年《议定书》，使这一个或两个文书的缔约国数增至123个，并鼓励其他国家加入这些条约，实施其规定，以便进一步促进国际合作，应付和解决难民问题；

(d) 承认高级专员在为难民提供国际保护及寻求难民问题解决方法方面行使其职责的重要性，随着需要保护者的人数日益增多，而被迫流亡的问题日趋复杂，此类职责即愈来愈难以行使；

(e) 赞赏地注意到面临难民问题的各国，特别是资源有限的发展中国家，继续遵循国际保护的基本原则，接受了1 800万以上的难民和为其提供了庇护，并欢迎各国继续承担更多的责任，为难民提供保护和援助，协助高级专员履行其国际保护的責任；

(f) 然而，关切地注意到在某些情况下保护难民的工作继续严重受阻，其原因有拒绝入境、驱逐、驱回及无理拘留、以及对其人身安全、尊严和福利构成的其他威胁；

(g) 号召各国将庇护看作为难民提供国际保护的必要手段，严格遵守不驱回这一基本原则；

(h) 强调国际互助及责任分担在难民国际保护中的重要性，号召所有国家协助难民署减轻接纳大量难民及避难者的国家的负担；

(i) 重申根据1951年《公约》和1967年《议定书》确使所有寻求避难者得以公正而有效地办理难民地位确定手续的重要性,以确保难民及根据国际或国内法律应予保护的其他人员得以认可,并获得保护;

(j) 承认在某些地区涌入并滞留大量无任何正当理由要求国际保护的、申请避难及难民地位者,从而对庇护制的建立产生了负作用、危及了该国输难民地位确定程序的效率、妨碍了迅速而有效地保护难民,这对难民和有关国家均造成严重的问题;

(k) 强调采取有效措施以合理的程序迅速确定难民地位,承认经与难民署协商,各直接有关国家可以达成协议,通过采取共同的标准及相关的安排,确定哪个国家应负责审查有关庇护和难民地位的申请,以及进行所需的保护,从而避免互相推诿,达到为难民提供保护的目地;

(l) 强调此类程序、措施和协作应足以确保需要国际保护的人士获得难民地位认可,而且确保其不被驱回;

(m) 支持高级专员和各国进一步就适当解决方案确定前需要国际保护的大批被迫流亡他国者探讨各种庇护策略,如临时保护,并强调执行委员会“关于在大规模流入的情况下保护寻求避难者”的第22(XXXII)号结论的重要性;

(n) 承认从全地区角度研讨预防、保护及解决方法的重要性,鼓励高级专员在面临强制性人口流动各种复杂问题的具体领域,就采取补充措施及主动行动的可能性与各国、秘书处人道主义事务部、联合国开发计划署(开发计划署)、国际移民组织及其他有关国际组织和地区机构进行磋商,并随时将情况通知国际保护问题全体小组委员会,如有必要,亦将情况通告行政和财务事项小组委员会;

(o) 期望举行非洲统一组织批准《非统组织关于非洲难民问题具体方面的公约》25周年以及《关于难民问题的卡塔赫纳宣言》十周年的纪念活动,鼓励难民署积极参与其纪念活动;

(p) 承认保护、援助及解决方法之间的密切关系,支持高级专员尽一切可能寻求机会,创造有助于解决自愿遣返问题的各种条件,赞赏地注意到难民署已为进一步开展这些工作制定了实施纲领;

(q) 重申重新安置是一种保护手段,在某些情况下仍有助于持久性地解决问题,

建议各国同高级专员一道探索各种更有效、更灵活地运用这一手段的可能性,特别是解决难民保护方面的需求;

(r) 鼓励高级专员根据其广泛的人道主义经验和专门知识,并依靠难民署外地工作人员的特殊能力,继续探索及从事旨在防止出现难民潮的保护和援助活动,牢记基本保护原则,与各有关国家政府并酌情在机构间、政府间和非政府范围内进行密切的协作,请高级专员随时将进展情况通知国际保护问题全体小组委员会及行政和财务事项小组委员会;

(s) 忆及大会1992年12月16日第47/105号决议第14段,就这一方面而言,重申其支持高级专员的各项活动,根据秘书长或联合国有关主管机构的要求并在有关国家的同意下,在需要运用难民署专门知识的具体情况下为国内流离失所者提供人道主义的援助和保护,注意到高级专员制定了难民署接受其参与此类活动请求的标准,其中适当考虑到其他有关组织的授权和专门知识的互补性,以及提供充足资金的可能性;

(t) 请求高级专员按照国际社会为在联合国系统内更好地满足国内流离失所者的保护和援助需求探讨各种方式方法的必要性,就这一优先考虑的问题与人道主义事务部、秘书长国内流离失所者问题特别代表、其他有关国际组织和机构,包括红十字国际委员会,进行协商,并将讨论的结果告知国际保护问题全体小组委员会,并酌情通报行政和财务事项小组委员会;

(u) 重申难民署在保护领域的活动应有助于其国际保护的责任并符合国际人权及人道主义法律的原则,并强调建立庇护制的工作不应受到任何损害;

(v) 呼吁高级专员继续努力,确保难民妇女和少女得到保护,并就此重申其关于难民妇女和国际保护问题的第64(XLII)号结论以及第68(XLIII)号结论第(i)至(k)段;

(w) 关切地注意到难民儿童易遭伤害的困境,因此,对高级专员关于难民儿童的政策(EC/SCP/82)表示欢迎,强调以《儿童权利公约》作为规范性行动纲领,以保护和爱护她所关心的难民儿童的重要性;

(x) 呼吁高级专员加强努力,确保难民署的综合保护及援助活动,特别是通过适当的管理支助、培训及监测,能充分满足难民儿童,尤其是无亲属伴随的未成年人的

各种需求,鼓励难民署继续为各国政府,非政府组织及政府间组织,特别是联合国儿童基金会及儿童权利委员会进行合作,以实施关于难民儿童的政策和难民署关于难民儿童的准则;

(y) 鉴于某些妨碍难民妇女及难民儿童保护工作的问题的复杂性而持续不断的出现,请求高级专员与执行委员会主席协商,召集一非正式的委员会工作小组会议,以研究这些问题,并审查各种选择方案,提出解决问题的具体措施;

(z) 对世界各地各种难民群体得不到充分的国际保护表示关注,其中包括大量巴勒斯坦人,在注意到近期已有积极发展的同时,呼吁国际社会继续努力,以满足其保护需求;

(aa) 满意地注意到难民署关于宣传和推广难民法及保护原则的各项活动,请高级专员在各国的积极支持下,并通过与各人权及国际人道主义法相关的机构和组织,包括圣雷莫国际人道主义法研究所、学术机构及参与《联合国国际法十年》方案的其他组织之间的不断合作,不断扩大及加强难民署的各项宣传及培训活动;

(bb) 号召各国与难民署及各非政府组织进行合作,尽力促使公众加深理解并接纳具有不同背景及文化特点的人民,以消除对外国人的敌视态度及其他形式的偏执;

(cc) 重申其支持高级专员在促进国际组织全面了解捍卫人权及预防难民问题之间的密切关系方面所作的工作,并请求高级专员积极参与人权委员会、人权中心及有关机构和组织的活动并与其进行合作;

(dd) 承认人口迫迁的根本原则是复杂的、相互联系的、包括贫困及经济破坏、政治冲突、民族及社区间局势紧张以及环境恶化等,国际社会应以协调和周到的方式探究这些原因;

(ee) 对世界人权大会通过的《维也纳宣言》及行动纲领表示欢迎,特别是因为宣言强调了寻求及获得庇护的权利,以及返回自己国家的权利;强调了1951年《公约》和1967年《议定书》的重要性;对难民署的工作表示了赞赏;承认了严重侵犯人权及迫迁之间的关系,以及国际社会应全面对待难民及失所者的处境,包括着手解决根本原因、加强应急准备及反应能力、提供有效保护以及寻求持久性解决方法;同时也注意到其承认妇女及儿童在保护和援助上的特别需求,以及其对解决国内流离失所者问题的重视;

(ff) 注意到利用和获取有关迫迁之各种原因的客观而准确的信息是重要的，以便在难民局面的各个阶段把握情况，作出决策，并在这一方面支持高级专员制定合适的信息方针和保存有关信息的资料库；

(gg) 承认国际保护问题小组委员会近年召开的闭会期间会议的重要性，并请求高级专员至少再召集一次闭会期间会议，以深入研究有关的保护问题，并向其第四十五届会议汇报小组委员会审议的情况。

2. 难民的人身安全

20. 执行委员会，

对难民及寻求庇护者，包括妇女和儿童，屡遭暴力及虐待，包括屠杀、拷打、军事或武装攻击、强奸、毒打、恫吓、强制性征兵及无理或野蛮监禁的事件频频告急深表忧虑，

重申各国政府应尊重及确保难民及寻求避难者享有生活、自由和人身安全，以及不受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的基本人权，

忆及以前关于难民人身安全问题的各项结论，特别是关于在大规模流入的情况下保护寻求避难者的第22(XXXII)号结论以及关于对难民营和安置点进行军事和武装攻击问题的第48(XXXVIII)号结论，

强调难民及寻求避难者应遵守庇护国的各项法规，不得从事有损于难民营及安置点纯属平民及人道主义性质的任何活动，

重申为了难民的人身安全严格遵守不驱回原则的重要性，

(a) 对所有危及难民及寻求避难者人身安全权利的行动，特别是对其进行有组织的攻击或煽动对其施暴的行为表示痛惜；

(b) 促请各国采取一切必要的措施，防止或解除在边境及其他地方对难民和寻求避难者进行的威胁，包括允许难民署，及在有关政府批准的情况下酌情允许其他组织迅速而不受妨碍地接近他们、在安全地点设立难民营及安置点、确保易受害群体的安全、协助签发个人证件、促使包括男、女在内的难民团体组织并管理其营地及安置点；

(c) 强烈要求各国调查伤害难民及寻求避难者人身安全的事件，如有可能，对

所有行凶者提起刑事诉讼，并在适当的时候对其实行严格处分；

(d) 吁请各国与难民署合作，并酌情与该国政府批准的其他组织合作，为寻求避难者及难民提供有效的人身保护，并确保为人道主义援助及救济人员提供安全的通道，如有必要，可通过招募及培训专门人员，委其以保护难民及确保为人道主义援助提供通道的任务；

(e) 支持高级专员开展各项活动，以监测难民及寻求避难者的人身安全，并采取适当的行动防止或纠正此类破坏行为，包括增加培训科目，以提高执法人员、其他有关政府工作人员及非政府组织对难民保护问题的认识；

(f) 鼓励高级专员与执行委员会共同负责制定各项准则并广泛加以宣传，准则包括，各个国家、难民署及其他国际及非政府组织能够采取的实际措施，以进一步加强加强对难民及寻求避难者的人身保护。

3. 难民保护及性暴力

21. 执行委员会，

严重关注普遍存在的性暴力现象，这种现象侵犯了国际人权及人道主义法律所公认的人身安全基本权利，使受害者、其家人和社会蒙受了严重的损害和伤害，而这也向来是世界某些地区发生迫迁，包括难民流动问题的一个原因。

还注意到令人痛心的报道，许多难民及寻求避难者，包括儿童，在逃亡期间或抵达其避难的国家后遭到强奸或其他形式的性暴力，包括涉及提供必需品、个人证件或难民地位的性勒索，

承认应采取具体行动，查找、阻止及纠正性暴力现象，有效地保护寻求避难者和难民，

进而承认预防性暴力有助于防止迫迁，包括难民局面，及有助于解决问题，

强调与难民、人权及保护寻求避难者、难民及被遣返者免受性暴力的人道主义法相关的国际文书的重要性，

牢记妇女地位委员会通过的“关于消除侵犯妇女现象宣言”草案以及妇女地位委员会、消除对妇女歧视委员会、人权委员会、联合国安理会及其他机构所采取的其他措施，以防止、调查，并在适当的时候根据其授权惩罚性暴力，

重申关于难民妇女的第39(XXXVI)、第54(XXXIX)、第60(XL)以及第64(XLI)号结论,

(a) 强烈谴责以性暴力进行迫害的现象,这不仅严重地违背了人权,而在武装冲突的情况下施暴则严重地违反了人道主义法,而且也特别严重地侵犯了人的尊严;

(b) 促请各国政府在其领土上尊重及确保所有人人身安全的基本权利,特别是根据国际法标准实施有关的国家法律,以及通过采取各项具体措施,预防并反对性暴力,其中包括:

(一) 制定并实施各项培训方案,以促使执法人员及武装力量成员在任何时候,任何情况下均尊重个人的人身安全,包括免遭性暴力;

(二) 采取有效的、无歧视的法律补救方法,包括对性攻击投诉进行立案调查、对罪犯起诉、以及对滥用职权搞性暴力者给予及时而相应的处分;

(三) 协助安排难民署及在适当情况下,协助有关政府批准其他组织迅速而无妨碍地接触所有寻求避难者、难民及被遣返者;

(四) 与难民妇女密切合作,在有关难民方案的所有部门开展旨在促进难民妇女权利的活动,包括传播“关于保护难民妇女的准则”及其实施;

(c) 吁请各国及难民署确保男女难民享有同等机会办理难民地位确定程序及所有与难民迁徙自由、福利及公民地位相关的个人证件,并鼓励男女难民参与有关其自愿遣返或其他持久性解决方法的决定;

(d) 凡基于种族、宗教、国籍、某特殊社会团体成员或政治观点等原因担心遭受性暴力的迫害,而其申请难民地位的理由充分者,均应承认其为难民;

(e) 鉴于难民妇女经常遭受与男难民截然不同的迫害,建议各国制定有关寻求避难的妇女的准则;

(f) 建议应为性暴力的受害难民及其家人提供适当的医疗及社会心理治疗,包括与其文化背景相适宜的法律支助,各国及难民署在援助及寻求持久性解决方法方面应特别关照此类人员;

(g) 建议在确定难民地位的程序中,对可能遭受性暴力的寻求避难者的处理应极为慎重;

(h) 重申难民方案中应招收外地女工作人员的重要性，包括急诊手术，以及直接与难民妇女接触等；

(i) 支持高级专员努力与主管这一领域的其他政府间及非政府组织合作，为各有关当局，包括难民营官员、合格条件审核人员及与难民问题相关的其他人员举办及组织培训课程，讲授有关预防及处理性暴力事件的实际保护措施；

(j) 建议各国制订培训计划，以确保参与难民地位确定程序的人员对性别和文化之类的问题有足够的认识；

(k) 鼓励高级专员积极促进与各人权机构及组织之间的合作，提高公众对难民的各项权利，以及难民妇女及少女的具体需求及能力的认识，并充分而有效地实施“关于保护难民妇女的准则”；

(l) 吁请高级专员将性暴力问题列入后几期关于实施保护难民妇女准则的进展情况报告之中；

(m) 请高级专员将“关于难民妇女遭受性暴力若干方面的说明”作为执行委员会文件予以印发并广为传播。

B. 关于深入评价难民的国际保护和援助方案的决定：

联合国难民事务高级专员办事处

22. 执行委员会，

注意到秘书长题为“深入评价难民的国际保护和援助方案”的报告：联合国难民事务高级专员办事处(E/AC.51/1993/2)，以及方案和协调委员会就此问题提交的报告(A/48/16(Part I))，

(a) 欢迎有机会更仔细地审查深入评价提出的建议；

(b) 请高级专员向国际保护问题全体小组委员会随时通报执行有关保护的建议的进展和困难；

(c) 请难民署系统地考虑，并在下届执行委员会常会之前，向行政和财务事项小组委员会提交深入评价难民署对难民国际保护和援助方案(E/AC.51/1993/2)提出的建议以及方案和协调委员会就该评价提出的建议和结论，尤其侧重于确定难民署适当的责任制度、战略规划和以结果为基础的管理所涉的各项问题。

C. 关于执行难民妇女政策的结论

23. 执行委员会,

审议了难民署关于难民妇女的政策: 评价摘要(EC/1993/SC.2/CRP.27),

重申以前通过的关于保护和援助难民妇女的结论,特别是执行委员会第四十三届会议(A/AC.96/804,第30段)和第四十二届会议通过的关于难民妇女的结论(A/AC.96/783,第24段),

回顾作出的各种联系:有益于难民妇女的保护和援助政策(EC/1993/SC.2/CRP.16),

还回顾关于对难民妇女施行性暴力的某些方面的说明(EC/1993/SCP/CRP.2),

注意到第四届世界妇女会议订于1995年9月举行,

强调非政府和政府伙伴在成功地执行难民署难民妇女政策中的重要作用,

(a) 赞赏高级专员主动采取各种支持难民妇女的行动;

(b) 但关切地注意到充分执行难民妇女的政策仍存在种种障碍;

(c) 要求高级专员继续确保在管理当局积极支持作出协调努力执行难民妇女政策,还要求高级专员加强难民妇女问题高级协调员在这一进程中的作用;

(d) 要求高级专员加强总部、地方和区域各级现有方案编制人员的能力,以支持难民妇女问题高级协调员的工作;

(e) 促请高级专员更加积极地在现场监督难民妇女政策的执行,并考虑加强地方和区域一级的协调中心;

(f) 促请高级专员继续扩大改进难民妇女方案编制方面的培训活动;

(g) 请高级专员利用难民署的新闻活动,鼓励其他联合国机构、非政府组织和广大公众更多地支持难民署的难民妇女政府和方案;

(h) 请高级专员向执行委员会第四十四届会议提供一份关于评价建议执行情况报告。

D. 关于遣返阿富汗的结论

24. 执行委员会,

重申自愿遣返作为持久解决难民问题的最佳办法的重要意义，

注意到执行委员会第18(XXXI)号和第40(XXXVI)号结论，其中强调应促进和协助自愿遣返，

强调自愿遣返是一个长期的、多方面的复杂进程，特别是在被长期推迟以后，

再次回顾阿富汗难民是世界上人数最多的难民群体，

对阿富汗人民继续遭受苦难，几百万阿富汗难民生活在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国，为两国造成无数的经济和社会问题表示关切，

充分意识到只有在原籍国提供必要的全便利，使返回者能够与社会融合的情况下，遣返才是可行的，才可促成长期的解决，特别是就长期的战争使基础设施遭到完全破坏的阿富汗而言；

从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国自愿遣返约250万阿富汗难民的工作取得了进展，对此感到鼓舞；

感到忧虑的是，阿富汗境内缺乏重新融合难民的种种可能，包括危及返回者生命的地雷和国际援助日益减少，妨碍遣返活动的顺利进行和现有阿富汗难民的福利；

(a) 促请国际社会，特别是高级专员方案执行委员会的成员国，以及非政府组织，向阿富汗人道主义方案和从巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国遣返难民的活动慷慨捐助。

E. 关于中美洲难民问题国际会议的结论

25. 执行委员会，

考虑到中美洲难民问题国际会议对中美洲国家总统们发起的和平进程作出了宝贵的贡献，会议通过了在中美洲建立巩固、持久和平的程序(第二部分)，

满意地认识到，作为实现巩固、持久和平努力的组成部分，中美洲国家、伯利兹和墨西哥为实现中美洲难民问题国际会议协调行动计划的原则和目标，多方努力，通过在各当事方之间建立共识的活动，以可行、持久和体面的方式解决中美洲地区的背井离乡问题，

铭记区域论坛及区域、国家和地方各级建立共识机制在中美洲难民问题国际会

议进程中发挥的关键作用，

考虑到中美洲难民问题国际会议协调行动计划已延长至1994年5月，这有助于大大地巩固确保返回者和国内流离者成功地融入原籍社会或重新安置，以及难民融入庇护国所必要的客观条件，

认识到在中美洲难民问题国际会议的范围内，对流离失所人口提供援助的技术已取得了重大的改进，例如在方案中系统地强调性别问题，以及执行速效项目，以在紧急援助和发展之间建立必要的联系；

还认识到中美洲难民问题国际会议进程因各方严格遵守相互议定的原则而受益不少，注意到为增补1989年5月提交中美洲难民问题国际会议的文件而做出的努力，该文件题为“拉丁美洲保护和援助中美洲难民、返回者和流离失所者的原则和标准”，

强调中美洲难民问题国际会议成员国承诺在关心流离失所人口的政策的范围

内，采取行动，保护和维护环境，

承认拉丁美洲有利于难民、返回者和流离失所者发展方案做出的重要贡献，该方案采取创新的办法来改善该地区流离失所人口的境遇，

考虑到国际社会为资助和执行受影响国家在中美洲难民问题国际会议范围内提出的优先事项建议慷慨援助，

坚信和平、自由、发展、民主和对人权的尊重是解决该地区背井离乡人口问题的必要条件，

(a) 重申支持中美洲国家、伯利兹和墨西哥在中美洲难民问题国际会议进程最后阶段为背井离乡人口所做的努力，特别是促进对保护和人权领域基本原则的尊重；

(b) 还支持中美洲国家，伯利兹和墨西哥在中美洲难民国际会议会后期间所作出的努力，保证对背井离乡人口给予充分的注意，特别呼吁国际社会和联合国系统，尤其是联合国开发计划署(开发计划署)和难民署继续促进区域、国家和地方一级建立共识论坛的统一，以及将关于背井离乡人口的保护和人权原则充分纳入受影响国家的国际法律规章；

(c) 敦请国际社会制订创新的办法，以确保遣返援助过渡到发展合作，重点放在减轻赤贫的社会方案；

(d) 鼓励整个国际社会继续支持在1994年以后仍视需要为背井离乡人口执行人道主义方案,特别是在危地马拉实施这样的方案;

(e) 要求国际社会支持在处理背井离乡人口问题时确保环境得到保护的中美洲难民问题国际会议的项目;

(f) 重申支持开发计划署1993年7月以来在难民署/开发计划署支助中美洲难民问题国际会议的联合行动中承担领导机构的作用,加强难民的重新融合和(或)融合进程,并确保将中美洲难民问题国际会议目标人口充分纳入可持久的人力开发活动;

(g) 呼吁受影响国家在考虑到性别差异的情况下,重视受益者参加目前和今后为背井离乡人口的执行的方案,目的是加强发展方案的社区途径和促进它们的迅速执行;

(h) 再次呼吁受影响国家的政府确保按照其国家发展方案将中美洲难民国际会议的目标人口充分纳入各部门的活动;

(i) 对难民署积极参与整个中美洲难民国际会议的进程转达它的赞赏,并孰请将从这一综合办法中学到的宝贵经验酌情适用于世界其他地区;

(j) 还敦请难民署在拉丁美洲,并酌情在其他地区广泛散发在中美洲难民问题国际会议范围内执行的国际保护规范和原则,以及从执行中美洲难民问题国际会议国际保护领域行动计划中衍生的人道主义惯例;

(k) 强调在中美洲难民国际会议于1994年5月结束后确保将难民、返回者和流离失所人口的需求具体纳入开发计划署中美洲难民问题国际会议会后战略,为此,请难民署和开发计划署在1993年之前联合召开一次非正式技术会议,邀请中美洲难民问题国际会议后续行动委员会的国家和国际捐赠国参加;

(l) 承认非政府组织为背井离乡在整个中美洲难民问题国际会议进程中所做的宝贵贡献,并孰请与会国政府、开发计划署和其他有关联合国机构在中美洲难民国际会议会后时期彼此加强合作;

(m) 请难民署与开发计划署一道向国际社会提交一份有关中美洲难民问题国际会议进程的最后报告,包括对成果、障碍和未来任务的分析。

F. 关于印支难民综合行动计划的结论

26. 执行委员会,

重申它支持印度支那难民综合行动计划的基本原则,

满意地确认1993年执行印支难民综合行动计划所取得的进展,特别是扩大大众宣传运动致使秘密离境的人数大幅度下降实行合法离境方案和有秩序离境方案,继续重新安置越南难民,到1994年年中几乎已完成确定在第一庇护国的难民地位的工作,以及1993年9月20日完成甄别在印度尼西亚的越南寻求庇护者的任务,

赞赏地注意到在国际社会的援助和合作下,1992年持续进行的自愿遣返活动使得16,962人得以在安全和体面的条件下返回,

注意到1993年7月15日和16日在老挝人民民主共和国沙湾拿吉就遣返老挝难民和寻求庇护者问题举行的第六次泰国、老挝、难民署三方会议的结果,

还注意到1993年10月1日和2日印度尼西亚政府、越南社会主义共和国政府和难民署在河内举行三方会议,缔结了“从印度尼西亚遣返越南非难民的原则和安排谅解备忘录”,

(a) 支持继续自愿遣返越南的方案以及难民署正在越南执行的监测和重新融合援助方案,重申各国根据印支难民综合行动计划应对自己的公民和将确定为非难民的人遣送回原籍国负有责任,提请注意在第一庇护国被甄别为非难民的人以及应将这些人早日遣返越南;

(b) 敦请所有有关各方继续努力,从泰国和邻国遣返和重新安置老挝难民和寻求庇护者,要求高级专员与捐助国、国际发展机构和非政府组织协调,增加老挝人民民主共和国吸收更多难民的能力;

(c) 请重新安置国全力支持最后完成印支难民重新安置方案;

(d) 欢迎在1994年初召开印支难民综合行动计划指导委员会正式会议,会前先召开筹备会议,以评价执行印支难民综合行动计划取得的进展,审查需要解决的未决问题,特别是在一个确定的时间内解决已确定为非难民的人的问题;

(e) 请国际社会继续向印支难民综合行动计划慷慨捐助,特别是资助印支寻求庇护者安全和合乎体面地从第一庇护国返回其原籍国,包括越南和老挝的重新融合

方案,直至实现所有的《综合行动计划》目标为止。

G. 关于行动的伙伴关系进程的结论

27. 执行委员会,

承认因世界各地难民、返回者和流离失所者人数增加而使难民署和有关机构面临巨大的要求,迫使难民署以及其他联合国机构、国际组织和有关非政府组织为应付这一情势采取更多的行动,包括使用它们的资源和专业知识和专业知识协同行动来满足这些需要,

(a) 欢迎高级专员与国际自愿机构理事会合作建立行动的伙伴关系进程,将其作为加强和改善难民署与非政府组织在这一领域协作与合作的手段,

(b) 还欢迎通过区域筹备会议和1994年6月的奥斯陆全球会议推动这一磋商进程;

(c) 确认:行动的伙伴关系进程的区域和全球目标,是通过难民署和非政府组织协调行动共同议程的指导方针和改进预防,应急反应和永久解决办法等各种活动现场业务成果的指导方针,以及改善当地非政府组织的基础设施和能力;

(d) 承认有关的国际和国家非政府组织有必要广泛参与这一进程,特别是促进负责难民事务的本地区非政府组织的参与,

(e) 请各国政府向这项重要倡议提供财政支助;

(f) 请高级专员向执行委员会酌情通报行动伙伴关系进程的后续行动。

H. 关于前南斯拉夫的结论

28. 执行委员会,

对前南斯拉夫,特别是波斯尼亚和黑塞哥维那地区持续的紧急状态达到前所未有的范围和程度表示严重的关切,

强调难民署在联合国系统中起着领导机构的作用,以及其与粮食计划署、世界卫生组织、儿童基金、红十字会和有关非政府组织共同努力筹集和分发紧急救生物资;

(a) 敦请所有政府和有关各方确保“对前南斯拉夫人道主义危机作出综合反应

方案”继续得到充分执行,执行应包括方案的所有部分,并辅之以政治努力;

(b) 要求各国政府和国际捐助社会继续慷慨捐助“联合国机构间综合行动纲领”。

I. 关于方案、行政和财务事项的决定

29. 执行委员会,

审查了以下文件所载的资料:“难民署由自愿捐款提供资金的活动:1992-1993年度报告和1994年方案草案和概算”(A/AC.96/808,Parts I-VI);“难民署活动概况:1992-1993年报告”(A/AC.96/813);“1993年和1994年难民署方案和筹资预测最新资料”(EC/1993/SC.2/CRP.19);“关于难民署评价活动的说明”(A/AC.96/809),

注意到题为“联合国难民事务高级专员经管的自愿基金:1992年的帐目”的文件(A/AC.96/811)和审计委员会关于该帐目的报告(A/AC.96/812),

欢迎行政和预算问题咨询委员会关于难民署由自愿捐款提供资金的活动报告:1992-1993年报告以及1994年方案草案和概算(A/AC.96/816),

注意到下列文件:关于难民署编制的审查(EC/1993/SC.2/CRP.20),难民署应急反应能力(EC/1993/SC.2/CRP.21),难民和环境(EC/1993/SC.2/CRP.22),自愿遣返(EC/1993/SC.2/CRP.23),国际采购(EC/1993/SC.2/CRP.24),职位分类(EC/1993/SC.2/CRP.25),人力资源管理(EC/1993/SC.2/CRP.26),业务活动检查员办公室(EC/1993/SC.2/CRP.28),难民署总部新办公地点(E/1993/SC.2/CRP.29),按方案和协调委员会要求评价难民署工作(E/AC.51/1993/2和A/48/16(Part I)),以及粮食计划署/难民署的合作((EC/1993/SC.2/CRP.31),

(a) 核可文件A/AC.96/808(Parts I-VI)所载并在文件A/AC.96/813简表2第8栏列出的国家和区域方案以及1994年总额为418,523,000美元的一般方案拨款总额(包括紧急基金拨款2,500万美元和自愿遣返一般拨款2,000万美元),认识到鉴于目前对1994年以后特别方案活动的概算情况,所需资金总额视资金的来源估计约达到12亿美元;

(b) 请难民署向下一届行政和财务事项小组委员会闭会期间会议提交1994年一

般方案项下的任何订正方案和应急需求交并对1994年一般方案的筹资前景进行评估；

(c) 授权高级专员在影响难民或返回者方案的变化可能需要的情况下，对为上述方案规划的项目、国别或地区方案以及全面拨款实行调整，必要时可利用一般方案储备金，并向执行委员会第四十五届会议就这种调整提出报告；

(d) 同意在1994年最多将30万美元从一般方案储备金转入外地国际工作人员住房和基本生活福利设施基金；

(e) 请难民署继续通过定期提向行政和财务事项小组委员会提交报告，向执行委员会通报与特别方案有关的事态发展；

(f) 要求难民署立即采取步骤，制订审计战略，解决审计委员会报告中提出的问题；

(g) 对捐助者对难民署极为有力的支持表示感谢，考虑到对难民署持续的要求，呼吁捐助者继续支持，以便及时和充分地为目的以及计划在1994年进行的活动提供资金，特别是纳入一般方案的优先活动，因为一般方案的执行取决于能否得到自愿捐款；

(h) 再次呼吁早日宣布认捐，特别是在认捐会议上认捐，以促进活动的规划和执行，并将指定用途的认捐的用途范围尽可能指定得广泛；

(i) 重申呼吁未向难民署捐款、或能够增加捐款，并有能力这样做的各国政府，本着分担国际负担的精神提供财政支助；

(j) 欢迎高级专员主动采取行动，改善难民署的方案管理和业务能力，要求难民署向行政和财务事项小组委员会闭会期间会议通报执行工作组建议的情况，特别是执行建议所必需的有关培训活动；

(k) 赞赏难民署持续努力提高自己的应急能力，也赞赏各政府和非政府机构维持一系列的常备能力，以使难民署能够迅速地对紧急情况作出反应；

(l) 满意地注意到环境事务高级协调员所做的工作，特别是拟订了与难民有关的环境项目指导方针和发展了有关的数据库，请行政和财务事项小组委员会在将来举行的一次闭会期间会议上审查一些指导方针和相关问题，特别是与难民有关的环境项目所涉的资金问题；

- (m) 欢迎定期提交有关自愿遣返活动的最新资料,强调这些报告的价值;
- (n) 请难民署向行政和财务事项小组委员会随时通报改进其国际采购制度和程序的进展,特别是它对审计委员会对这一问题意见的反应;
- (o) 根据行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的意见,批准职位分类办法的拟议修改,要求从1994年1月1日起在员额备置和预算表中反映这些变化;
- (p) 对高级专员主动采取行动建议设立业务活动检查员表示赞赏,参照行预咨委会的意见,请高级专员继续通过适当的机制有力地监督业务活动,并向行政和财务事项小组委员会通报情况;
- (q) 强调评价职能以及将评价活动纳入政策制订和方案设计中的重要性,请难民署在资源调拨中反映这方面的重要性;
- (r) 请难民署与捐助国和其他组织一道合作进行评价,特别是在复杂的紧急情况下;
- (s) 注意到所提供的关于难民署总部新办公地点的资料,要求难民署与东道国政府谈判时考虑到行预咨委会的意见;
- (t) 满意地注意到世界粮食计划署和难民署在审查难民粮食援助行动订正工作安排方面正在做的工作,要求在今后举行的一次闭会期间会议上向行政和财务事项小组委员会简要介绍谈判的结果;
- (u) 请难民署根据1993年经济和社会理事会协调会议议程项目2(a)的结论,在机构间常设委员会的范围内,与人道主义事务部、儿童基金、开发计划署、粮食计划署和联合国系统的其他基金、机构和方案,以及国际红十字委员会、国际红十字和红新月会联合会、国际移民组织和非政府组织充分合作;
- (v) 欢迎难民署有关难民署人力资源管理战略的最新资料,特别是制订难民署职业管理制度的进展,孰请立即执行这项战略,要求难民署向行政和财务事项小组委员会定期通报有关这一制度的动态;以及其他人力资源管理问题,特别是难民署有关妇女地位的进展;
- (w) 关切地注意到难民署工作人员在履行人道主义任务时面临越来越大的安全威胁,欢迎高级专员为解决这一问题已采取的行动,以及大会和安全理事会最近提议采取进一步措施以改善联合国参加其业务的工作人员的条件和安全,还要求考虑为

所有有关人员包括参与这些业务的合同职员和非政府组织工作人员作出类似安排；

(x) 请难民署审查在条件极其艰苦和危险的工作地点工作的工作人员面临的重大困难,除其他外指出,有必要审查对在这种情况下工作进行补偿问题,并需要在机构间拟订具体建议;

(y) 请难民署向执行委员会介绍向其提交的文件问题,牢记行政和预算咨询委员会就此提出的意见。

J. 关于国内流离失所者的问题

30. 执行委员会,

考虑到执行委员会第四十四届会议通过的关于国际保护问题的一般结论中有关国内流离失所者的规定,特别是第(s)和(ff)段,

请行政和财务事项小组委员会审查难民署目前活动所涉财政和方案问题,包括有关国内流离失所者的资料。

K. 执行委员会第四十五届会议的临时议程

31. 委员会以协商一致方式通过执行委员会第四十五届会议的临时议程如下:

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程及其他组织事项。
4. 一般性辩论。
5. 方案、财务和行政事项。
6. 政府观察员代表团的参与。
7. 审议执行委员会第四十六届会议的临时议程。
8. 任何其他事项。
9. 通过第四十五届会议的报告草稿。
10. 会议闭幕。

L. 1993-1994年政府观察员的参与

32. 执行委员会审查并核准了下列政府观察员代表团申请作为观察员参与在1993-1994年期间的小组委员会以及执行委员会非正式会议：

孟加拉国、贝宁、不丹、玻利维亚、保加利亚、布隆迪、喀麦隆、智利、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、吉布提、多米尼加、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、加纳、洪都拉斯、印度、爱尔兰、肯尼亚、科威特、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、斯里兰卡、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、乌拉圭、越南、也门、津巴布韦。

附 件

联合国难民事务高级专员在高级专员方案执行委员会

第四十四届会议上致的开幕词

(1993年10月4日,星期一)

1. 我非常高兴地欢迎你们参加执行委员会第四十四届会议。看见老朋友并结识新朋友堪称幸事。看到参加我们会议的非政府组织的数量不断增加也令人十分鼓舞。

2. 对于离任主席、阿根廷的拉努斯大使应予特别感谢。在过去一年里,拉努斯大使十分关注我们的活动。他任主席时对南非之行所做的生动和富有启迪的报告我们还记忆犹新。我也向执行委员会新当选的主席团表示祝贺。在新的一年里,你们的智慧和指导对难民署的工作将十分珍贵。

3. 首先,我特别应该向在外地英勇工作的工作人员,尤其是过去一年里为造福他人而冒生命危险或丧失生命者表示敬意。在艰险动荡的条件下开辟新工作,他们是先驱。由于我们的工作人员和其它人道主义工作者成了蓄意袭击的目标,安全是我所特别关注的事情。我强烈谴责这些残忍无情的行径,我感激秘书长一再呼吁国际社会惩办并制裁这些行径的责任者。

4. 我刚刚结束对伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和阿富汗的访问回来。它使我再次认识到在当今世界,难民署行动的现实情况。我访问了两个在庇护方面最为慷慨的国家,这些国家在过去十年里一共庇护了逾六百万阿富汗难民。实际上,在伊朗伊斯兰共和国的难民人数居当今世界之冠。幸运的是,大规模遣返活动正在该地区展开。但持久解决办法的希望主要取决于阿富汗国内情况的改善。而且,由于毗邻该地区的某些国家尚不稳定且国内也有流离失所的情况,因此,有人担心还会发生人员的外流。这次旅行我突出地考察了今天我想同诸位谈的如下许多问题:寻求解决办法面临的挑战;预防与在场;保护与庇护;及资金需要。

5. 我想从人道主义组织的角度提出这些问题,本组织是在一个正在摸索建立新秩序的世界里开展工作。目前联合国面临的主要挑战是--一方面,维持和平与安

全,而另一方面,促进经济和社会发展--两者都与难民署的人道主义工作直接有关。为能解决难民问题,我们必须与联合国在政治上的主动行动密切配合。我们与联合国发展活动的紧密协调对确保这些解决办法的实现至关重要。人道主义的援助对联合国维持和平与促成和平的努力能够作出重要贡献。然而,如前南斯拉夫的情况所明确表明的,人道主义活动无法取代和平解决办法,也不能代替政治谈判。

解决办法:遣返的挑战

6. 正是在这个背景之下,我接下去谈难民问题的解决办法。在伊朗伊斯兰共和国,我看见长长的一列列汽车载着阿富汗难民返回家园。而故国的安全十分脆弱,经济前景相当暗淡。自计划开始以来,约250万阿富汗难民已返回家园,其中190万人是在难民署的协助下返回的。虽返回人数令人印象深刻,但我对重新融合的可能性不得不表示忧虑。缺少资金严重限制了难民署遣返活动的继续,特别是在伊朗伊斯兰共和国的活动,以及阿富汗境内的联合国人道主义援助活动。

7. 在两年前的执行委员会上,我曾预言自愿遣返十年即将开始。自那以后,逾300万难民已返回了家园。仅去年,已有许多难民返回塔吉克斯坦、埃塞俄比亚、索马里、布隆迪、南非和危地马拉。今年初,我们在最为复杂的情况下成功地使37万多难民返回了柬埔寨。遣返回莫桑比克的准备工作目前已经就绪。第一批有组织地离开津巴布韦的活动在进行之中,本月晚些时候又有难民紧接着离开斯威士兰和赞比亚。同时,35万多莫桑比克人主要从马拉维自愿返回了家园。在这方面,与南非政府最近签署的协议令我鼓舞。该协议将使难民署有可能接触该国的莫桑比克难民。

8. 我今年五月访问孟加拉时,就难民署自愿遣返缅甸难民的作用与孟加拉政府签署了一份谅解备忘录。在我对缅甸的私人访问和最近对该地区的方案安排进行考察之后,我希望,缅甸政府与难民署不久能缔结一份谅解备忘录,这将为滞留孟加拉的难民安全并自愿地返回铺平道路。

9. 然而,我感到失望的是,对尼泊尔的不丹难民至今尚未找到解决办法,我愿重申难民署愿意在这方面对有关国家的政府提供协助。向厄立特里亚和非洲之角其它地方的遣返工作也未取得多大进展。我呼吁各国政府创造机会,使难民能行使返

回自己家园的权利。

10. 作为一种解决办法,自愿遣返的可取性、可行性和必要性显而易见。但其脆弱性、复杂性和有时令人难以捉摸也十分明显。情况常常是,难民返回的地方尚处于内战或不稳定的境况之中,和平谈判仍在继续或尚未得到巩固,基础结构已遭摧毁。难民署为数不少的遣返活动资金不足。对冲突后的恢复与重建活动投资甚少。

11. 政治解决与经济恢复有密切联系。国际社会必须表明更大的意愿在政治上和财政上予以支持,这种支持不仅是难民问题的最佳解决办法,而且也是对地区和全球稳定的投资。

12. 如果与其它联合国机构配合,仔细筹划遣返和重新融合,我相信,这将为较长期的发展奠定基础。我们不应该自欺欺人地说,难民署的速效项目是通过关注社区需要去协助重新融合的一个重要和切实的工具。然而,这个从下到上的方法可以说是被广为引用的从救济到发展的连续统一体的关键第一步。速效项目成功地从中美洲转用到柬埔寨之后,现在又用于世界各地的其它业务活动,包括从阿富汗到索马里、从莫桑比克也许至缅甸。

13. 随着难民返回家园,我们也必须撤回。经过14年之后,难民署驻尼加拉瓜办事处的规模已逐步缩小,并将在年底关闭,它已成功地完成了旨在促进返回者重新融合的350个项目。我们有关柬埔寨活动的大多数人员也已另作安排。上星期四,我们关闭了在苏里南的办事处。对如我们这样一个组织来说,逐步撤出是一项艰难但又至关重要的工作。

14. 在我结束谈论解决办法的问题之前,我还要谈一下重新安置问题。随着遣返机会的增加,需要审查重新安置作为一种解决办法所起的作用,特别是在满足保护需要的方面。我想邀请对此感兴趣的各国政府就此问题与难民署进一步磋商。

防止: 国际存在和国内流离失所

15. 我现在接下来谈谈防止问题。随着结构的崩溃,中央政权受到挑战,边界变更,在原籍国的国际存在正在成为我们预防战略的一个基本特点。通过当场提供国际人道主义援助,能够使冲突或侵害人权的受害者产生某种程度的信任、安全和得

到救济,不然的话,这些受害者就可能被迫跨越边界或无法返回家园。在这个意义上,在场、预防与寻求解决办法之间有密切的联系。

16. 当我尚在伊朗伊斯兰共和国时,邻近的阿塞拜疆事态的急剧发展突出地表明,保护和救助其国内流离失所者是预防难民流动的重要方法。我们正在向由于最近的阿塞拜疆战事而流离失所的约21万人提供保护和紧急援助。难民署驻巴库办事处的援助通过我们在伊朗采取的跨界支持行动而得以加强。在收到伊朗伊斯兰共和国政府有关边界将对希望寻求庇护者开放的保证之后,我决定采取这种齐头并进的做法。我已提醒秘书长注意那里的局势并寻求他的支持以动员政治意愿,在问题演化成更大的危机之前就加以解决。

17. 虽然我对联合国大会核可难民署为国内流离失所者开展的活动而深感鼓舞,但我想申明,我们并不是要包揽世界各地所有有关国内流离失所者的事务。然而,应秘书长的请求,难民署准备在参与能起预防出现难民问题的作用时,为流离失所者的利益而站出来展开活动。例如,我们能够向那些不然的话会被迫跨越边界沦为难民的流离失所者提供保护和援助。另一种情况可能是,国内流离失所者与返回的难民混杂在一起,从而唯有同时援助这两类人,才能成功地实现重新融合。因此,我们参与援助国内流离失所者不是我们职权范围的扩大,而是我们以预防和解决为重点的保护难民战略的一个基本成分。

18. 显而易见,我们为国内流离失所者的利益而开展的活动必须以能够从国际社会得到必要资金和有关国家的同意为前提。

19. 如国内流离失所虽构成人道主义的问题,但与目前或潜在的难民流动无关,则难民署的作用只能是有限的,仅仅是应秘书长的请求支助其它组织的努力。

20. 然而,我必须强调的是,难民署在预防领域内的贡献主要是起推动作用和配合作用。如我们在塔吉克斯坦和前苏联的其它部分的努力所显示的,预防唯有成为解决冲突根源和确保尊重人权的国际广泛努力的一部分方能生效。实际上,如果我们要制止人道主义危机的频繁发生的话,我就要强调指出联合国系统在世界这个部分必需采取全面、综合的方法。

21. 如同解决办法一样,预防,长期来说是节省成本的,但在短期内则是耗费成本的,经常需要大量的投资,特别是为确保存在需要配备工作人员。我期望国际社会

能为支持这些努力更为迅速和慷慨地作出反应。

保护：对庇护的承诺

22. 不应以预防替代庇护，而是将其作为庇护的补充。对寻求庇护者，庇护的可能性必须始终存在。虽在大规模流动的情况下提供临时保护的新情况令我鼓舞，但我也对在庇护承诺方面出现重大反复的情况表示忧虑。在世界某些地方，不驱回的主要原则遭到了蔑视，而蔑视者正是那些在其它地方支持我们的国际行动最为有力的国家。

23. 正如我最近在日内瓦举行的保护战争受害者的国际会议上发言时指出的，两次世界大战中人类的苦难导致某些保护个人的基本法律和道德价值的出现，包括寻求和享受庇护的权利。那些总想限制这一权利的国家应认真考虑当今军事冲突有多么普遍和不择手段。我们要记住，特别是工业化世界要记住，战争及其给人类造成的可怕后果并不是我们历史很久远以前的事。我们当时曾要求庇护权得到更为广泛的承认，并要求给予逃离今天打算限制庇护权的国家的人以更慷慨的庇护权。当欧洲再次成为冲突的场所及大规模难民外流的根源时，从未象今天这样更需要保护难民。如果正当关心如何处理不正常移民流动的话，则必须找到其它方法来解决这个问题。我呼吁本委员会继续支持我们独特的保护使命。

紧急状况：有准备与回应

24. 在给予国际保护的同时，还必须对紧急状况作出迅速、有效的反应。去年，难民署对紧急状况作出反应的能力受到了考验，它在亚美尼亚、阿塞拜疆、阿富汗、塔吉克斯坦、加纳、贝宁、乌干达和利比里亚取得了某些成功。目前我们正在评估格鲁吉亚的紧急需要并对最近流离失所者提供某些救济物资。

25. 自近二年前我们开始在前南斯拉夫采取紧急行动以来规模已有很大的地扩展。除邻近的克罗地亚、塞尔维亚和黑山的130多万波斯尼亚难民外，我们今天正在援助被围困在波黑的约270万流离失所者。在战争进入第二个冬季的时候，它完全无视人道主义准则并对安全造成威胁，这一切对难民署及其它国际组织开展的非军事行动能在这些情况下持续多久提出了严重的挑战。

26. 紧急事件的不断出现促使我们通过备用安排进一步增强了我们的常备和应变能力。根据我们同丹麦与挪威难民理事会所达成的安排,在过去两年内,共有123名来自北欧的工作人员被安排至16个国家开展行动。与联合国自愿人员目前也已达成类似的安排,而且我们正在探寻与其它机构订立类似的安排。我们还正在加强与世界粮食计划署的合作关系协定以确保,无论出现什么样的粮食紧急情况,我们都能更有准备地共同作出反应。

27. 我感谢本委员会将紧急基金增加至2,500万美元以及将每起紧急用途的资金最高限额提高至800万美元。同时,我担心,许多所谓的“默默无闻”或“非举世瞩目”的紧急情况未得到资助或仅获得有限的资助。我们应将所有紧急情况同等地视作对难民来说生死攸关的事情。难民署的责任是全球性的--其应变范围也应如此。

管理: 计划与资源

28. 正如你们所知道的,我十分注重提高计划的责任明确性和改善其执行情况。除我们目前组织良好的紧急情况常备应变工作组外,我们还建立了一个紧急情况行政人员后备小组以确保在作出迅速反应的同时也提高责任的明确性。

29. 为改善计划的执行情况,我在内部建立了一个计划管理和计划实施能力的工作组。该工作组建议将重点放在进一步将权力下放到实地并修改难民署计划的周期以便综合筹划及加强监测和报告能力。我们目前正在实施工作组的建议。

30. 我的最终目标是创立一种体制文化,俾使踏实工作、效率和明确负责成为大家珍视的目标。这不仅与计划的改善,而且与人力资源管理的提高很有关系。今年,还制定了一个包括征聘、职业规划、培训和考绩等各方面在内的雄心勃勃的行动计划。还正在采取步骤以充实人力资源管理司,使其具备履行计划所必需的技术专长。

31. 我在开始时曾提到,我对难民署许多工作人员天天在艰难危险的条件下进行工作十分关心。今年1月成立的外地安全协调股已同联合国总部和其它机构密切协作,采取一系列具体措施以改善工作人员的安全条件。我们还开始减轻压力的工作,这表明我们对在最严峻条件下工作的人造成影响的一个严重问题已有了虽还不

够但已相当重要的认识。

32. 在谈了人力资源问题之后,我接下来谈一下财务问题。使世界1 900万难民中约1 300万难民获益并为我们在全世界范围内所承担的大多数保护责任提供支助的一般方案资金严重不足。正如执行委员会将今年目标提高至4.13亿美元的决定所反映出来的,我们的需要正在增加,但我们最重要的一些捐助国的认捐远远低于1992年的水平。靠去年结转的资金,也许够1993年一般方案的预算。但真正使我感到忧虑的是1994年一般方案和一些特别方案的资金问题,特别是莫桑比克、非洲之角和可能包括利比里亚在内的遣返活动。如果压缩方案的话,我担心,首当其冲的将是难民妇女和儿童受益最多的服务项目。

33. 我强烈呼吁尽可能多的国家政府能在11月10日的纽约认捐会议上宣布他们的认捐数额。如果那时及今年余下的几个月里得到慷慨响应的話,则1994年最初一些日子的情况就不会很暗淡了。

伙伴关系: 一个全面的战略

34. 要求我们做和我们能够做的两者之间的差距显然在不断扩大。在一个动乱的世界寻求新的平衡时,无疑难民署在今后几年内将继续面对许多要求。我相信,我们的主要重点仍在非洲。但我们也可能必须对新的和正在不断发生的紧急情况作出反应,这些紧急情况越来越多地发生在我们从未活动过的地区,那里的严冬要求我们集中采取措施以满足住宿和能源需要。同时,遣返机会将继续需要更多的资金。

35. 为迎接这个挑战,我们必须从内外两方面入手。从内部来讲,必须改善我们自己的工作实绩和责任明确性。从外部来讲,必须与其它组织合作以提高我们的能力、最大限度地增加我们的资金并为难民问题的全面连贯战略争取更大支持。

36. 瞻望未来,我认为有一个五边,或者说五点的伙伴关系。

37. 第一,我们必须继续与联合国和区域组织的政治机构密切合作以确保在难民署作出人道主义反应的同时也在政治上主动采取行动以解决造成难民问题的冲突。许多难民紧急情况,特别是在非洲这类情况一再发生,这种危险性只是突出了国际社会十分需要为寻求政治解决协同一致地作出大量努力。

38. 由于人道主义行动已成为许多维持和平或促成和平行动的重要组成部分,

目前的挑战是要确保能维持人道主义行动的独立性、非政治性和公正性,并使所有人都能这样认识并加以尊重。我们必须加紧努力,严格遵守指导我们政策与方案的基本中立和非政治的原则,这些原则赋予难民署以信誉,而舍此我们无法有意义地进行工作。

39. 第二,我们应该继续与联合国系统内外的人道主义组织发展合作,从而最大限度地利用我们的比较优势。我期望与人道主义事务司继续密切配合以努力动员联合国系统对复杂的紧急情况作出反应并处理从救济到发展的一连串问题。

40. 而且,由于我们工作的环境越来越多是有冲突的地方,我们必须进一步加强与国际红十字会在机构上的接触以增强我们的互补性。

41. 同样,迁移与难民流动之间的联系要求我们加强与国际移民组织之间的合作关系。我特别强调我们有关大众信息的联合方案,它帮助人们在决定离开家园之前先了解其流动的机会与后果。

42. 第三,非政府组织我们对紧急情况作出反应所能最快找到的合作伙伴及我们在国际保护方面最坚强的拥护者。他们以社区为基础的方法在弥合救济与发展之间的空缺上是十分有用的。在对我们的要求增加时,他们动员公众支持和捐助国援助的能力至关重要。今年决定将南森奖章颁发给无国界医生组织说明已认识到非政府组织对难民事业的贡献。难民署已开始一个称之为PARINAC(行动的伙伴关系)的与非政府组织磋商的进程,其目的是为加强与改善未来非政府组织/难民署的合作奠定基础。在举行了六次区域筹备会议之后将最终在明年六月于奥斯陆举行一个全球会议。

43. 第四、我们必须进一步加强与开发计划署、儿童基金会和其它发展组织之间的合作。我们正在探索与世界银行和各区域银行的合作安排、这些银行在处理造成强制流动的社会和经济根源及冲突后进行重建以巩固和平解决方面起重要作用。

44. 最后也是最重要的一点,我依赖于各国政府的继续合作和支持、不论这些国家是来源国、庇护国或捐助国。我十分感激庇护国作出的贡献、虽这种贡献是无法用数字来表示的。我还感激我们主要的捐款国,这些国家不顾困难重重仍在过去几年里作出了出色的响应。然而,我必须以最强烈的措词再次呼吁他们竭尽全力至少能维持他们现在对难民署的捐款水平。

45. 在过去三年里,我访问了46个国家。在同一时期,难民的数目从1,500万增加到1,900万。约500万难民已返回家园。我们的预算从5.44亿美元上升到近13亿美元,我们的工作人员从2,400增加到近4,000人。激增是因为事态发生了急剧变化。

46. 回顾以往的三年并瞻望未来,我比任何时候更加坚信,我们的使命是独一无二而且做得令人满意。我们有幸能与本届执委会的成员国和观察员国、联合国系统、国际组织和非政府组织合作,对此我十分感谢。我们必须齐心协力继续为世界上的难民提供保护和寻求解决办法。我们的战略必须以合作关系为基础,我们采取的方法必须建立在团结的基础之上。我们的目标必须是努力保障所有人的安全。对此方针,我承诺,难民署将矢志不渝。

- - - - -