



大 会

Distr.
GENERAL

A/49/533
18 October 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

议程项目99

联合国难民事务高级专员的报告，
有关难民回返者和流离失所者问题和
人道主义问题

召开一次联合国会议以全面审议和审查
难民、回返者、流离失所者和移徙者的问题

秘书长的报告

1. 大会第四十八届会议上，于1993年12月20日通过了关于召开一次联合国会议以全面审议和审查难民、回返者、流离失所者和移徙者的问题的第48/113号决议。

2. 该项决议内，大会考虑到全球难民危机的复杂性和迫切性以及国际社会有必要采取全面着手办法，协调有关难民、回返者、流离失所者和移徙者的行动并认识到有必要拟定这方面的创新策略、机制和决定：

(a) 注意到关于召开一次联合国会议以全面审议和审查难民、回返者、流离失所者和移徙者的问题的建议；

(b) 请全体会员国、各专门机构、其他国际组织、联合国主管机构、各区域组织和有关非政府组织就召开这一会议的适宜性进行审查并向秘书长提出建议,要考虑到除其他外,国际人口与发展会议的讨论情况和秘书长代表的工作;

(c) 请秘书长就依照上文第2(b)段所收到的建议向大会第四十九届会议提出报告。

3. 这项决议通过之后,秘书长请联合国难民事务高级专员进行协调、编写本报告提交大会第四十九届会议。难民事务高级专员为编写本报告,曾于1994年6月1日向联合国全体会员国和观察员征求其对于召开这样一次会议的意见。以这样或那种形式涉及难民问题和人口移动的其他问题的一系列广泛的区域间、政府间和非政府组织,也都受到咨询。

4. 截至1994年9月26日止,收到下列31个国家政府的答复:

安哥拉、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、孟加拉国、比利时、喀麦隆、加拿大、中国、捷克共和国、法国、德国、教廷、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、摩洛哥、荷兰、新西兰、挪威、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、苏丹、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

5. 此外,下列联合国机构和国际与政府间组织也提出了它们的意见:

联合国政策协调和可持续发展部、联合国工业发展组织、世界粮食计划署、联合国社会发展研究所、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、世界银行、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织、经济合作与发展组织和国际移徙问题组织。

6. 又收到下列非政府组织的答复:

美国援外社、世界教会服务社、国际红十字和红新月协会联合会、国际援救委员会、移徙和难民服务社(美国天主教会议)。

政府的答复

7. 从各国政府收到的答复含有一致的看法,就是自从1951年通过《关于难民地位的公约》以来,人口移动的范围和复杂性变化巨大,已成为全球性问题,是对国际社会的一项紧急的新挑战。这个世界上难民和高级专员办事处所关心的其他人士超过2 300万以上,而各国内部由于发生规模空前的移徙现象,所造成的流离失所人数或许更大,因此为拟定有效策略以解决和防止新难民潮和其他无法控制的人口流动的需要,都再三集中表现在国家一级、区域一级和全球一级这种流动对政治和经济稳定性的冲击上。

8. 很多答复都指出,各国针对这种问题而零零碎碎采取的办法是不够的,并承认需要在区域一级和/或全球一级针对难民、回返者、国内流离失所者和移徙者问题采取全面性的解决办法。但是,又一再指出,这种解决办法是否可行立足于国际合作和团结一致上。

9. 有些答复提请注意现有的涉及难民和移徙流动的多边论坛范围很广。因此认为召开一次国际会议的提议,需要从现有的机制和任务规定方面来检查。这方面提到了大会、难民专员办事处、欧洲委员会、欧洲安全与合作会议、国际移徙问题组织和负责国内流离失所者问题的秘书长代表的工作。

10. 很多政府的答复都具体提请要注意国际人口与发展会议和预定于1995年召开的社会问题世界首脑会议对于移徙和/或难民流动问题的讨论,并强调需要在这些会议和第48/113号决议内的倡议提案之间进行协调工作。有些答复的意见是,在采取新的行动之前,应当等待并评价这些会议辩论(特别是国际人口与发展会议)的结果。有一份答复强调指出,国际人口与发展会议已经制定出首次得到普遍同意的一整套移徙政策目标,作为其行动纲领的一部分。它又指出,该次会议提出了召开一次移徙和发展会议的提议,认为第48/113号决议所提议的会议,在国家一级和区域一级对具体成果和具体要求进行评价之后,可成为对全球移徙问题进行一次全面审查的

工具。

11. 在对难民专员办事处征求意见提出答复的31个政府中,有12个政府明显地赞成召开一次国际会议。它们当中,很多都强调指出难民和移徙流动的 global 规模以及需要发展新的战略和机制。

12. 在赞成召开全球性会议的答复中,有一份答复回顾指出,世界人权会议已承认有必要由国际社会同有关国家和有关的组织协调与合作,并考虑到难民专员办事处的任务规定,采取全面性的解决办法。这份答复辩说,对付难民危机需要采取一系列不寻常的措施,包括预防行动,阻止出现由于人民的权利受到侵犯和安全生存缺乏基本条件,而被迫大批流离失所的情况。也需要采取联合行动,阻止非法的移徙和向生活水平较高国家移民的其他类型的移徙。此外,它又表示意见说,对于整套难民和移民问题的审议,在国际团结一致的精神下,会有助于加强现有国际机制的工作和扩大区域机关的作用。关于这次会议的方法,它强调指出,需要细心准备,并说明理由赞成把需要组织筹备会议的普遍性办法同需要按照较窄的地理构架制定立场和措施的区域性/次区域性办法结合起来。

13. 另一份赞成召开一次全球会议的答复则认为,这次会议适宜于集中注意象移徙和发展等问题,检查移徙问题内在的政治、经济和文化现象,以及来源国所无法控制的外部压力。同一份答复又认为,这次会议可以检查种种方法取消针对难民的歧视做法,对脆弱团体提供特别的支助。同一份答复内又建议说,这次会议应当设法订正1951的《关于难民地位的公约》的条款,以便这份公约成为全面的、平衡的、公正的文书。

14. 另有一个政府重申,它有兴趣调动国际政治支持就全球移徙问题采取协调而全面的行动,并且表示,如果确有条件保证这样一次会议能够取得进展,实现全球一级的有秩序而符合人道的移徙机制,它赞成召开一次联合国移徙问题会议。它认为这个方向的头一步是,保证区域实现全面移徙战略的努力取得成功。它又认为,除非这种区域进程取得成果,否则全球会议不能寄望取得具体结果。

15. 几个赞成召开一次全球会议的政府强调需要作出周详的筹备,这是成功的先决条件。

16. 其他对全球会议的想法表示赞成的答复也强调需要作出周详的筹备和清楚界定会议的目标,以期确保通过具体的结论。一份答复说,会议的广泛目标应是发展新措施,解决因种族冲突而造成的人口移动问题,以及国际团结一致与合作原则的实际实施。它又建议说,会议也可考察一下“安全国家”概念和防止屡次申请庇护的措施。该国家说,必须设法消除,至少在一定程度上消除全球会议的复杂程度,因为这种会议的特性是参加人和利益繁多,并建议考虑是否设立一个筹备委员会。另一个政府建议说,会议不仅应寻找解决难民问题的方法,而且应调动国际社会支持收容国家。另有一个政府强调指出,会议应当能够通过有利于长久解决的实际措施,并建议这方面可以审议其他多边文书,包括扩大1951年《公约》以包括其他类别的人士,特别是国内流离失所者。该政府一边赞成采取全球性解决办法,一边指出参加国家具有解决区域和种族冲突、贫穷、社会衰退和发展不足的根本原因的政治意志是成功的先决条件。另有一个政府认为,这次会议应当想办法扩大难民专员办事处的任务规定,以便协助各会员国的经济难民/移民、寻求庇护者、流离失所者和回返者。一份答复在赞同全球会议想法的同时,明确指出应当把巴勒斯坦难民问题排除在外。

17. 31个答复政府中,大多数对召开一次国际会议的想法都表示不同程度的保留态度。若干答复指出,世界不同地区的问题并不相同;其中一份答复指出,过去的经验证实这种会议从采取充足又迅速的行动方面来说,总是成就很少或一事无成。另一份答复指出,当代流离失所问题固有的原因的复杂性,以及第48/113号决议所针对的对象团体性质复杂,因此辩说,基于分析上的理由以及政治上和法律上的理由,它们最好分开审议。一份答复认为,很难了解这样一次想要把国际流动的所有不同问题包括在内的国际会议,如何能够充分集中注意力,作出有意义的讨论,通过实际的解决办法。又有其他几份答复认为,全球会议无法找到解决与难民和移民有关的

一系列问题的办法,并表示偏好比较集中的区域办法。

18. 其他答复虽然意见比较不明确,但都不愿意预见在短期内召开一次全球会议。一份答复认为,全球会议需要对潜在的有关问题了解更加清楚,只有在更详细地讨论秘书长的和平纲领和发展纲领取得进展之后,才会有益处。

19. 鉴于全球范围的难民和移徙流动的复杂性,很大数目的答复表示强烈偏向区域性办法,是取代全球会议的比较有希望的办法,而且比较可能带来有形的结果。

20. 一个政府的答复强调指出,流离失所者的真正问题和实际需要,由面对类似挑战的一组国家和机构来解决比较有利。另一份答复着重指出,需要有一解决问题为主的办法,而其合作方法和措施的选择则根据每个个别情况的需要。它认为,根据收容国、来源国、其他有关国家、非政府组织和国际组织对问题的共同认识,采取区域或次区域面向行动的办法,并以全面办法的通过和执行作为目标,鉴于所涉问题的复杂性,比世界会议成效更大。

21. 一些答复指出,区域办法的好处已经得到中美洲难民问题国际会议和印度支那难民综合行动计划的证明。它认为,区域会议能够对具体团体和个别人士实施综合性办法,以便按照整体方式解决它们的问题。但是,一份答复强调指出,只有把重点放在收容难民数目最大的区域上,才能支持区域会议。

22. 一些答复明确表示欢迎高级专员的倡议,针对前苏联各国境内的流离失所问题发展一套全面解决办法,包括分析该区域各国国内和各国之间的局势,把注意力放在根本原因、防止、紧急情况的反应、作好准备和解决问题。

政府间组织的答复

23. 政府间组织的答复在当前流离失所问题的复杂性方面,与政府的答复完全相同。

24. 在作出答复的12个政府间机构中,有2个强有力表示支持全球会议。其他2

个认为召开这样一次会议是有明显的好处,两者都强调需要界定职权范围,并通过区域或专题会议,进行细心而细致的筹备工作。

25. 其他几份答复表示强烈偏好面向行动的区域办法。虽然有些并不排斥通过区域会议最终召开全球会议,其他则赞成比较谨慎的逐步办法,在决定全球会议之前,先评价任何区域会议的结果。

非政府组织的答复

26. 在作出答复的5个非政府组织中,2个表示支持全球会议。一个认为,由于问题各不相同,所涉区域的情况各有特色,因此全球会议可能太过笼统和抽象,而缺少明显的实际价值。另一个则赞成区域办法,起码在开始的时候。

难民专员办事处关于独立国家联合体和波罗的海国家的区域倡议

27. 近几年内,难民专员办事处强调针对流离失所问题采取综合区域办法的重要性,并针对区域问题发展了一些以行动为主的倡议。这些倡议中值得注意的有,中美洲难民问题国际会议和印度支那难民问题综合行动计划。

28. 最近,独立国家联合体和波罗的海国家境内实际的或潜在的难民流动和其他形式的非出于自愿的流离失所情况的规模很大,越来越令人关切。因此,难民专员办事处在就第48/113号决议进行协商的同时,又发起一项倡议,以促进并发展一项综合战略解决该地区的情况。

29. 在以前的区域倡议的基础上,难民专员办事处建议举行一系列的协商,导致召开一次国际会议,定于1995年内举行。关于大会第48/113号决议的进一步辩论,需要照顾到这项区域性倡议,因为它是曾就该项决议与之协商的政府和组织知道的答复大多数都表示赞同的。

联合国系统内部的协调

30. 应当指出,有关难民、国内流离失所者和回返者的人口流离失所问题,也应在机构间常设委员会(按照大会1991年12月19日第46/182号决议设立)的框架内解决。机构间常设委员会已设立一个关于国内流离失所者问题机构间工作队。它的目的是寻找种种方法和方式让国际社会用于向遭受国内流离失所问题的国家提供及时而迅速的人道主义援助和支助。这方面也考虑到了有关组织的任务规定和专门知识的补充作用,已向国内流离失所者提供人道主义援助和保护。

— — — — —