



大会
安全理事会

Distr.: General
10 October 2000
Chinese
Original: French

大会
第五十五届会议

安全理事会
第五十五年

议程项目 109

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
的问题和人道主义问题

2000 年 10 月 4 日布隆迪常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函附上联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会主办、2000 年 8 月 14 日至 16 日在布琼布拉举行的中部非洲分区域难民和国内流离失所者问题分区域会议的报告（见附件）。

这次会议的结论无疑将帮助有关国家理解这个区域数以百万计的国内流离失所者的迫切问题，并寻找这些问题的短期和长期解决办法。

提供捐助并经常注意这个问题，可使中部非洲已经面临战争和贫困的国家减轻负担。

敬请将这份报告作为大会议程项目 109 的文件和安全理事会的文件。

常驻代表

大使

马克·恩泰图鲁耶（签名）

2000 年 10 月 4 日

布隆迪常驻联合国代表给秘书长的信的附件

联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会中部非洲分区域难民和国内
流离失所者问题分区域会议的报告

（2000 年 8 月 14 日至 16 日，布琼布拉）

一. 引言

中部非洲分区域难民和国内流离失所者问题分区域会议，在联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会主持下，于 2000 年 8 月 14 日至 16 日在布琼布拉举行。

举行这个会议，是因为咨询委员会在前几次会议上表示关切最近几年来中部非洲境内难民和流离失所者大量流动的程度及其对有关人口和收容国家或地区的影响。

自从联合国秘书长根据大会 1991 年 12 月 6 日第 46/37 B 号决议在 1992 年设立咨询委员会以来，委员会实际上充当一个预防性外交的工具，旨在避免各成员国境内和彼此之间的冲突，特别是研究可能对分区域国家的和平、稳定和发展构成威胁的问题，并拟订对付这些问题的适当措施。

1999 年 10 月 26 日至 30 日在恩贾梅纳举行第十二次会议时，委员会各成员国的部长对来自其他国家的难民和武装分子大量流入而在分区域各国境内造成的安全问题，深表关切。他们主张加紧进行双边接触，以便消除这种情况所引起的紧张局势，并请主席团采取必要步骤，在第十四次部长级会议的范围内，召开一个分区域会议讨论这个问题。

下列国家出席了会议：安哥拉、布隆迪、喀麦隆、刚果、加蓬、赤道几内亚、中非共和国、刚果民主共和国和乍得。卢旺达及圣多美和普林西比缺席。

这次会议，聚集了政府机构的高级文官、武装部队的高级将领和民间社会的代表，使上述人员能够针对中部非洲难民和流离失所者的异常现象的起因、规模、形式和后果，以及在国家和分区域两级所应采取的对策，深入、坦率、直接地交流意见。

若干专家提出的报告充实了与会者对这些敏感问题进行的思考和讨论。委员会秘书处延揽这些专家，因为他们既有才干，又熟谙问题。其中特别包括：

- 刚果共和国司法部人权司长丽贝卡·基奥尼·奥巴—奥莫阿利夫人
- 日内瓦难民专员办事处中部和西部非洲问题首席法律顾问弗兰索瓦—格扎维埃·杜杜·基阿迪拉先生
- 刚果共和国律师法蒂玛·班扎尼—摩勒先生
- 刚果共和国历史教授亚伯拉罕·康斯坦·恩丁加·姆博先生
- 加蓬内政部法律顾问罗歇·芒格·埃科米先生。

会议秘书处由联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会秘书帕梅拉·马蓬加夫人和两名助理妮科尔·莫兰夫人和费迪南·恩戈·恩戈先生组成。

布隆迪共和国交通部长吕克·鲁金加马先生阁下代表因故缺席的外交和合作部长主持开幕式。下列人员在开幕式上讲话：

- 乍得外交部非洲、亚洲和大洋洲司长蒙顿·戈尔恩加尔先生代表乍得共和国外交和合作部长穆罕默德·萨利赫·安纳迪夫先生阁下讲话，
- 布隆迪联合国驻地协调员格奥尔格·沙彭蒂耶先生宣读联合国秘书长的祝词，
- 非洲统一组织秘书长的代表西尔万·恩贡·埃图尔·姆普沃奇先生致词，
- 布隆迪共和国交通部长吕克·鲁金加马先生阁下代表外交和合作部长致欢迎词，
- 流离失所者和回返者重新融合与安置部长帕斯卡尔·恩库伦齐扎先生阁下致开幕词。

这些讲话激发与会者进行辩论。

与会者决定授权委员会主席团领导会议的工作。

委员会主席团由乍得的蒙顿·戈尔恩加尔先生担任主席。

中非共和国空中和边界警察局长德尼·姆班圭比先生担任总报告员。

会议的工作按下列主题进行：

主题一

中部非洲大量人口流离失所的原因和后果

介绍主题：刚果共和国历史教授、荣誉讲座亚伯拉罕·恩定加·姆博先生

主题二

中部非洲难民和流离失所者的境况（这种现象的规模、各种困难、限制因素及承认、安置和遣返的问题）

介绍主题：日内瓦难民专员办事处中部非洲问题首席法律顾问弗朗索瓦-格萨维埃·杜杜·基阿迪拉先生

主题三

妇女和儿童难民和流离失所者的特殊问题

介绍主题：刚果共和国律师法蒂玛·班扎尼-摩勒先生

主题四

保护难民和流离失所者的法律和体制框架（国家、区域和国际立法）

介绍主题：加蓬共和国内政部法律顾问罗歇·芒格·埃科米先生

主题五

中部非洲难民和流离失所者问题的解决办法（在国家、区域和国际各级所应采取的改善难民和流离失所者境况的措施）

介绍主题：日内瓦难民专员办事处中部和西部非洲问题首席法律顾问弗兰索瓦-格扎维埃·杜杜·基阿迪拉先生

介绍行动计划草案：刚果共和国司法部人权司长丽贝卡·基奥尼·奥巴-奥莫阿利夫人。

二. 会议的工作情况

步琼布拉会议按照筹办人员提议的方法，首先由应邀出席的高级专家提出简要的报告，然后由各国政府、国际组织和民间社会的代表积极参加热烈和建设性的意见交流，最后提出有关建议，说明应采取何种具体措施对付中部非洲难民和流离失所者人数激增的现象。

(A) 在审议关于**中部非洲大量人口流离失所的原因和后果**的主题一时，与会者首先同意承认难民和流离失所者的当前情况严重，对中部非洲所有国家实际上都有不同程度的影响。他们强调指出分区域的难民和流离失所者的异常现象在最近几年达到的规模。

关于难民和流离失所者人数激增的原因，与会者指出主要的原因是中部非洲司空见惯的致命冲突。

他们认为，本区域内许多国家所发生或持续存在内战或国家间冲突，以致各个派系、武装集团、种族集团、叛军、民兵、起义部队、反叛运动和政府部队之间兵戎相见，结果迫使无数的难民离开家园，流落道路之中，寻求避难处所。在许许多多的原因之中，与会者举出：民主过渡时期的动荡局势、政治上的要求、争夺权力和资源控制权、选举后的争执、部落制度、利用种族作为政治工具、拒绝政治上的更替、缺少民主体制或政治事务的适当渠道、缺乏社会正义、经济不平等现象，等等。

与会者指出造成中部非洲大量人口流离失所的其他原因：

- 侵犯人权：大量、普遍侵犯人权、屠杀、灭绝种族等；
- 对宗教或种族方面少数群体的压迫；
- 种族、政治或宗教上的不容忍；
- 自然灾害：旱灾、水灾、火山爆发；
- 经济原因：经济发展落后、困苦、贫穷；
- 仇外心理和外来干涉。

关于难民和流离失所者流动的后果，与会者认为有两类后果：

- 对难民和流离失所者本身造成的后果：他们往往失去一切（土地、房屋、财产、家庭），一般都在非常困难的条件下求生存、忍受饥饿、疾病、各种物品的匮乏，饱受种种凌辱和虐待（强奸、抢劫、屠杀等）。
- 对收容国造成的后果：破坏收容国的稳定、安全和经济，重大抢劫、持械抢劫、拦路抢劫、强奸、盗窃、杀人事件增加，破坏地方经济，缺少社会服务，造成经济和社会失衡，损害环境，破坏动植物，造成与本地人民的紧张关系和冲突，不安全局势增加，轻型武器扩散和非法流通，疾病的传播，收容国与来源国之间的紧张关系和冲突，中央政府对某几部分领土失去控制，政治不稳定，民主化进程受到干扰；

(B) 关于**中部非洲难民和流离失所者的境况（这种现象的规模、各种困难、限制因素及承认、安置和遣返的问题）**的主题二，与会者指出中部非洲难民和流离失所者的异常现象在过去几年所达到的规模仍是分区域各国关切的一个重大问题。

他们估计中部非洲难民和流离失所者的人数很多，可惜缺少可靠的数据，以便更精确地了解这个异常现象的规模。

谈到承认难民身份的问题，与会者对现有法律框架的各种漏洞和缺点表示遗憾。

关于难民和流离失所者管理方面的困难，与会者指出政治上的困难（包括各国政府不愿拨出必要的资源）、经济上的困难和法律上的困难（法律框架的漏洞，特别是与流离失所者有关的漏洞）。

与会者还痛责交战各方的态度，它们阻止人道主义机构与难民接触，有时还袭击人道主义工作人员。

他们指出，应当把给予难民庇护视为一种人道主义行为，而非对来源国的一种不友好行为。

与会者还呼吁更经常与难民专员办事处进行协商并拟订援助难民的具体措施。

(C) 关于**妇女和儿童难民和流离失所者的特殊问题**的主题三，与会者研讨了这两类脆弱的人所面临的特别困难。

他们指出这两类人，占中部非洲难民和流离失所者的大多数（大约 80%），由于本身脆弱，处境比其他难民更加悲惨。

实际上，由于年龄的关系，他们受到各种各样的剥削、凌虐以及不人道和有损人格的待遇：

- 身体上的各种暴力行为；虐待、凌辱、杀害，
- 性暴力：强奸、被迫卖淫，
- 强征入伍参加战斗人员的行列（童兵被引诱吸毒并被用作杀人工具）。

与会者特别谴责在武装冲突情况中经常发生强奸妇女和儿童难民和流离失所者的事件，并谴责强征儿童入伍造成其身心上严重后遗症的做法。

在妇女和儿童难民面临的困难方面，与会者还指出营养不良、疾病、日常生活上的困难（饮水供应）、人道主义援助方面的歧视，延迟入学。

与会者认为，妇女和儿童难民遭受各种凌虐，其原因是目前的冲突大多数是民兵、种族或派系之间的对抗，参与冲突的战斗人员既未受过适当的教育，也不遵守国际人道主义法的规则。

他们感到遗憾的是，妇女协会和民间社会的其他机构往往没有参与构想专为女和儿童难民拟订的援助和照顾方案。他们还表示关切地注意到，目前没有分区域机构来协调妇女协会，以便在武装冲突情况中促进对妇女权利的保护并促使妇女更积极参与解决冲突的策略。

与会者强调在战争和冲突的情况下必须更适当地保护妇女和儿童，表示决心举办一个讨论在武装冲突中保护妇女和儿童问题的分区域会议，并在中部非洲各国分别设立收容中心，负责为妇女和儿童难民提供医疗和心理照顾。

(D) 关于**保护难民和流离失所者的法律和体制框架（国家、区域和国际立法）**的主题四，与会者审查了各项关于保护难民和流离失所者的国家、区域和国际法律文书。

在这方面，他们指出国家、区域和国际各级保护难民的法律框架的情况有差异，又因为没有一套相同的法律规范来处理流离失所者，而使他们处于不明确的境况中。

在有关保护中部非洲难民和流离失所者的法律文书之中，与会者列举：《日内瓦四公约》及其《附加议定书》、1951年《联合国关于难民地位的公约》及其1967年《附加议定书》、1969年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、1984年《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》、1989年《儿童权利公约》、《非洲人权和人民权利宪章》，以及各国的立法。他们还提到1998年《关于国内流离失所问题的指导原则》。

与会者高兴地看到分区域各国的国家立法中包括处理难民情况和保护难民权利的法律文书。某些国家立法还抄录有关的国际法律文书的规定。

他们还声称分区域各国加入大多数关于保护难民的法律文书，使他们感到鼓舞，敦促尚未这样做的国家加入、签署或批准有关保护难民和流离失所者的法律文书，并确保切实执行这些文书。

同时，与会者惋惜负责执行的人员对各项保护难民的国际法律文书不甚了了，在中部非洲各国有人公然一再违反各项保护人权和难民权利的国际法律文书的规定。这种违规行为一般都是出于战斗人员，但是也有这些法律文书的缔约国政府。

与会者还高兴地看到分区域各国设有负责管理难民和流离失所者的行政机构，并对这些机构努力协助难民的情况表示满意。但他们对这些机构缺乏物质、后勤和财政能力的情况表示遗憾，呼吁国际社会向其提供更大的支持。

此外，与会者表示遗憾的是，有人基于种族、政治或宗教的考虑而对某几类流离失所者有所歧视。

他们还对目前向难民和流离失所者提供人道主义援助的差异情况深表关切，并强调人道主义机构对难民的优待，最后往往造成难民与本地人民、甚至与流离失所者之间的紧张关系。在这方面，他们呼吁人道主义组织、特别是难民专员办事处更加关心流离失所者的处境。

(E) 关于**中部非洲难民和流离失所者问题的解决办法（在国家、区域和国际各级所应采取的改善难民和流离失所者境况的措施）**的主题五，与会者列举难民、遣返、融合和重新安置的问题所应采取的许多长久解决办法。

他们呼吁分区域各国创造难民回返来源国的适当条件。在这方面，他们建议收容国、来源国和难民专员办事处签署三方协定或双边协定。

与会者审查了在会上提出的行动计划草案之后，建议在国家和分区域两级采取的一系列措施，以寻求中部非洲难民和流离失所者各种问题的长久解决办法。

下列各项建议已经通过：

三. 建议

国家措施

- 批准并有效实施各项关于国际人道主义法、人权和难民权利的主要国际法律文书；
- 采取措施加强国家的体制能力，并确保实施独立的司法制度，以保障人权、和平与民主；

- 恢复防止、处理和解决冲突的传统机制：对话、调解与和解；
- 让妇女、青年、老人和少数民族参与防止、处理和解决冲突；
- 根据关于国际人道主义法、人权和难民权利的国际法律文书，在保护难民和流离失所者方面采取一切适当的立法、司法和行政措施；
- 严格遵守 1951 年 7 月 28 日《关于难民地位的公约》和 1969 年 9 月 10 日《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》中所揭示的不驱回原则；
- 制订符合非洲古老待客传统的难民庇护政策；
- 在中部非洲安全方案的规划和执行方面，赋予妇女更重大的作用；
- 与难民专员办事处合作，建立适当机制防范难民营内武装分子和其他战斗人员的存在，包括将其解除武装和解散，以维护难民营的非军事和人道主义性质；
- 按照 1969 年 9 月 10 日《非统组织公约》的规定，将难民营设在与难民来源国边界有适当距离的地点；
- 与民间社会联系，制订难民和流离失所者的援助和保护方案；
- 加强并实施法律禁止强奸和对妇女施加的其他暴力行为；
- 确保发起宣传和教育运动，使人了解战时适用的法律、妇女和儿童的权利；
- 制订难民重新安置政策；
- 创造遣返的有利条件，以促进难民和流离失所者返回来源国或惯常居住地点的权利；
- 以具体方案促进难民和流离失所者融入当地社会或重新安置；
- 作出无歧视性的努力帮助受武装冲突影响的所有人士融入或重新融入社会；
- 制订重新融入社会和重新安置的方案，其中包括促进民主、民族和解、社会正义、人道主义法的活动；
- 寻求国际社会的支助，使收容国能将难民和流离失所者重新安置或重新融入社会；
- 推广并实施有关国内流离失所者的指导原则；
- 更妥当地选择难民营的设立地点，以减轻和防止难民造成的不利影响；
- 寻求国际社会援助，使被难民的居留所引发的后果破坏的地区恢复原状；
- 为军事人员举办国际人道主义法的特别训练，包括讲解难民和流离失所者的特殊问题；
- 采取一切必要措施，确保收容国的国家当局与难民专员办事处进行透明的合作；
- 促进收容国与来源国双方国家当局之间的互信，以期对庇护权有相同的理解；
- 促使严格遵守 1969 年 9 月 18 日《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》第 3 条，其中规定庇护国承诺禁止在其各自领土居留的难民从事足以造成与来源国之间紧张关系的颠覆活动；
- 成立本会议各项结论的后续行动委员会，任务包括拟订一个援助和保护难民和流离失所者并促进难民和流离失所者的权利的方案。

分区域和区域措施

- 通过座谈会、会议、讨论会等方式，建立分区域的合作，以便有助于促进和尊重民主和法治；
- 加速推动中部非洲和平与安全理事会（中非和安会）章程的批准程序；
- 加入 1954 年《无国籍人地位公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》；
- 在中部非洲多国部队中成立一支特别部队，大多数成员为妇女，负责在武装冲突中保护脆弱群体（妇女、儿童、老人等）；
- 在分区域各组织或非统组织主持下，成立来源国与庇护国之间和难民专员办事处参加的三方委员会，更有效地处理和解决有关难民的争议；
- 确保用非统组织的各种工作语文印发有关庇护难民的国际法律文书，特别是 1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》；
- 为民间社会从事人道主义领域工作的成员举办关于援助和保护难民和流离失所者问题的讨论会/训练班；
- 在咨询委员会支持下，成立妇女团体和协会；
- 仿照西部非洲的西非国家经济共同体的方式，在中部非洲一级成立一个妇女机构，努力争取和平与安全；
- 与难民专员办事处和所有其他有关的人道主义机构合作，为各国政府和民间社会从事人道主义领域工作的成员举办若干分区域讨论会/训练班；
- 在国家 and 分区域两级，对妇女难民发起一个宣传运动，讲解她们及其子女的基本权利；
- 采取一切必要措施，确保人道主义工作人员的安全，并便利他们毫无条件、顺利无阻地与难民和其他寻求援助的人接触，这些措施之中包括拟订人道主义机构援助行动的框架；
- 在中部非洲预警机制的范围内，注意防止分区域的危机和冲突所引起的人道主义情况，并采取后续行动。

最后，与会者赞扬在他们工作期间一直存在的良好气氛，并感谢布隆迪共和国总统皮埃尔·布约亚先生阁下、布隆迪政府和人民在他们访问布隆迪期间给予他们的热烈欢迎和亲切款待。

2000 年 8 月 16 日于布琼布拉