



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/364
18 August 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议
临时议程 * 项目97

联合国难民事务高级专员的报告：
有关难民、回返者和流离失所的人的问题
和人道主义问题

秘书长的报告

一、 中美洲和平进程中的进展

1. 中美洲难民问题国际会议是中美洲各国总统在联合国秘书长的支持下为协调一致地寻求区域和平而采取的一项重要的主动行动。1987年7月1日签署的关于在中美洲建立牢固和持久和平的程序(第二次埃斯基普拉斯会议协议(A/42/521-S/19085, 附件))是这一和平进程中的一项重大进展。这一协议的一项基本原则就是和平与发展是不可分割的。此外,中美洲各国总统认识到,不解决流离失所人口的问题就不可能实现持久和平。

2. 中美洲经济合作特别计划(A/42/949, 附件)是为应付上述问题而制定的。其中有一章专门涉及向难民、回返者和流离失所的人提供紧急援助的问题。这一章就是中美洲难民问题国际会议于1989年5月在危地马拉城通过的《协调行动计划》(见A/44/527和Corr.1和2, 附件),其中内容之一就是《为流离失所者、难民、回返者设置的发展方案》。

* A/47/150。

3. 自那个时候以来,区域和平进程已经取得重大进展,这显著地反映于尼加拉瓜结束敌对行动和开始民族和解、在萨尔瓦多签署和平协定以及目前在危地马拉正在进行的寻求和平的努力。中美洲难民问题国际会议的各项目标仍然得到各方的外交支持,这体现于欧洲经济共同体和中美洲各国外长们于1992年2月在里斯本举行的“圣何塞-八”高峰会议的最后公报。最近,美洲国家组织第二十二届大会在其1992年5月18日的决议中赞扬了中美洲难民问题国际会议对区域和平进程作出的贡献。

二、 中美洲难民问题国际会议协调行动计划的贡献

A. 背景离乡的中美洲人状况的演变

4. 通过中美洲难民问题国际会议,各与会国(即中美洲五国、伯利兹和墨西哥)努力通过国家调查从数量上说明难民、回返者和流离失所者人口现象的影响和规模。所得出的结论(该结论已提交1989年5月的会议)是:过去20年来受到各种区域冲突影响的估计共有200万人,他们构成中美洲难民问题国际会议的对象人口。其中,有多达15万人被视为难民,并有61500人是回返者。而且,会议认识到,各种区域冲突还造成大量的内部和外部人口背井离乡。估计这后两种人在该区域的所有背井离乡人口中约占180万。

5. 1989年5月至1989年6月期间,中美洲难民问题国际会议的对象人口的状况发生了巨大变化。现在,该区域的回返者已超过难民人数。根据现在的官方估计数字,难民人数共有103250人,其中多达90%都在伯利兹、哥斯达黎加、以及墨西哥境内。

6. 中美洲难民问题国际会议的主要成绩之一就是在安全和体面的条件下促进和实现自愿遣返。至1991年12月底,有107170中美洲人已返回到其原籍国,他们多数返回到尼加拉瓜(64%)和萨尔瓦多(25%),有较少的人返回到危地马拉。

7. 鉴定内部流离失所者的确切人数仍然是项困难的工作。根据政府的估计数目,这一组人口在1991年年底总共多达658000人,其中绝大多数集中在萨尔瓦多、危

地马拉和尼加拉瓜境内。外部流离失所者的人数甚至更难估计：在伯利兹，约有2800人，其中至少20000人有资格获难民身份，而在哥斯达黎加有多达80000人。危地马拉、洪都拉斯和墨西哥都承认有外部流离失所的人，尽管它们没有提供任何具体数字。

8. 和平及和解的进程也在某些国家引起了新的人口流离失所的现象。在努力解决背井离乡者问题的措施中，正在越来越多地列入其他类别的人，例如战争受害者、残疾人和被解散者，其中许多人现在正在返回他们原来的社区。

9. 估计中美洲难民问题国际会议的各个项目包括了对象人口的三分之一。这些方案正在日益旨在实现综合解决办法和加强受援社区的能力，同时不在各组人口之间造成歧视。例如，为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案可间接地使六个国家50个城市内的70多万人受益。该方案的直接受益者共达32万人，其中百分之十为难民和回返者。

B. 以中美洲难民问题国际会议为协调行动的基础

10. 中美洲难民问题国际会议行动计划的一个关键特征就是它源自中美洲五国、伯利兹和墨西哥、国际社会、联合国系统和非政府组织之间达成的一项协定，因而它有助于区域的和平进程。会议认识到要持久地解决背井离乡人口问题，就必须在一个积极能动的范围内根据该区域不断变化的现实情况促使有关各方达成协议。

11. 因此，该计划中包涵了各种承诺，它们涉及难民法的基本原则、人道主义援助以及社会 and 经济发展，并载有后续行动与核查的明确机制。为了配合这些承诺，还提出了如何在纯属人道主义和非政治的条件下实现持久解决办法的政策和战略。

C. 关于背井离乡者的具体政策的演变情况

12. 在国家一级，各参加会议的国家都采取了政策来管理难民、回返者和流离

失所者的情况。在伯利兹,1991年颁布了《难民法》,洪都拉斯加入了《1951年关于难民地位的公约》及其1967年议定书,哥斯达黎加也颁布了为期一年的大赦令,以让外来流离失所者调整其身份。萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜已采取措施,方便回返者在法律上重新加入社会,特别是在证件方面提供这种方便。在墨西哥,预期不久将通过立法,以便进行有利于难民的改革。

D. 中美洲难民问题国际会议后续机制

13. 人道主义和发展方面活动的结合--两者之间的比重将随着中美洲难民问题国际会议进程的演变而发生变化--需要有“一个后续机制,该机制应能够(完全)针对受益人群的需求,并迅速和灵活地解决这些需求问题”。因此,在国家、区域和国际层面上建立了这些机制。在区域和国际层面,《行动计划》要求:七个与会国,在联合国的支持下,通过联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)及联合国开发计划署(开发计划署),组成一个后续委员会。

14. 按照七个国家轮流担任主席的方式,设立了该后续委员会,以评价《行动计划》的方向,并协调为背井离乡人口提供进一步支助的行动。

15. 自1989年5月以来,该委员会在区域一级定期举行会议,从而成为一个论坛,讨论诸如支持和平活动、人权、将非政府组织纳入中美洲难民问题国际会议进程以辅助政府努力以及获得土地等问题。

16. 在国际一级后续委员会召开了两次重大会议:1990年6月在纽约的会议以及1992年4月在圣萨尔瓦多举行的会议。在这两次会议上,与会国分析了在执行中美洲难民问题国际会议《行动计划》过程中取得的进展(A/44/527,附件,第40-41段),再次鉴定了各国关于背井离乡人口问题的优先目标,以及因此要得到国际支持的需求。

17. 为了支持各国的和解与重建的进程以及改善中美洲难民问题国际会议各个项目的执行情况或重新设计尚未筹资的项目,在参加会议的各国家里设立了国家委

员会。在多数情况下,规划和/或发展部都派有代表,以确保将背井离乡人口问题纳入国家发展规划中。

18. 为了保证背井离乡者安全和体面地返回,由原籍国、避难国以及难民专员办事处的代表组成的三方委员会已被事实证明是特别有效的。在某些情况下,成立了两国技术小组来解决诸如边境过境、承认国外的学历,以及证件问题等具体问题。

19. 《行动计划》中所设想的支助小组在实践中为协调标准和最后确定项目提案发挥了有效的作用,在某些情况下,他们还处理了更广泛的人道主义问题。后续委员会第二次国际会议的筹备工作加强了这些国家政府与国际社会的关系。

20. 非政府组织在《行动计划》的执行中发挥了根本性的作用。它们代表背井离乡者参加项目执行和宣传工作,并由于成立中美洲非政府组织区域协会以及国际社会和联合国系统所提供的支助而得到促进。在多数国家,非政府组织协助拟定了项目,以便提交中美洲难民问题国际会议后续委员会第二次国际会议。

E. 以中美洲难民问题国际会议为调集资源的场所

21. 中美洲难民问题国际会议已成为为该区域调集更多非偿还性资源的重要场所。在1990年6月于纽约举行的中美洲难民问题国际会议后续委员会第一次国际会议期间,与会国提出了59个优先项目,需要从外部筹措的经费为1.61亿美元。共有34个项目获得了6500万美元的全部或部分供资,它们目前正在执行之中。此外,意大利政府已承诺提供1.15亿美元,以用于为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案。估计还直接通过非政府组织调集了6 000万美元,以用于中美洲难民问题国际会议的项目。

22. 为各国家项目调集的资金、意大利给为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案提供的捐款、区域支助活动的资金以及通过非政府组织所调集的资金,估计共达2.45亿美元。这一数额并不包括美利坚合众国、加拿大、欧洲经济共同体和

日本向国际支助和核查委员会提供的捐款,后者在1990-1991年期间达4 500万美元。

F. 项目执行的进展

23. 为了评价已经取得的进展和衡量中美洲难民问题国际会议的影响,开发计划署通过中美洲难民问题国际会议联合支助股对七个国家内的50个项目进行了一次技术评价。这些项目的大多数(72%)是旨在主要通过培训、技术援助和信贷来支助生产性活动。其余的项目旨在促进基础设施和/或修复、提供基础社会服务和机构支助。通过政府执行的项目大约有40%(20个项目),其余的主要通过非政府组织实施。

24. 生产性项目在使难民融入地方社会方面取得了巨大进展,这主要是在哥斯达黎加和在墨西哥的坎佩切州和金塔纳罗奥州实现的,生产性项目还在使回返者和内部流离失所者重新融入其原籍社区方面取得了巨大进展。评价工作得出结论,对于旨在促使融入地方社会的项目来说,主要的障碍是获得土地的问题。这一问题已严重地影响到在墨西哥的恰帕斯执行的地方融入项目,以及在萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜实施的重新融入项目。所遇到的其他困难包括结构问题、资金转移的拖延、以及各方之间的协调困难。

25. 调查的结论是,旨在改善社会福利条件以及建设和(或)修复社会基础设施的这些项目(不包括为流离失所者、难民和回返者设置的方案)已取得以下的成绩:建设和(或)修复了11 800个住房单位,多数都是在萨尔瓦多、墨西哥和尼加拉瓜;和(或)修复了230个学校和180个卫生中心,多数在墨西哥。在建设和(或)修复教育和卫生设施的同时,还开展了对教育和卫生促进人员的培训活动,整修了超过464.5公里长的农村公路,其中一半是在萨尔瓦多。在大多数生产性和社会服务/基础设施项目中,受益者参与对项目的执行非常重要。调查发现,由非政府组织执行的项目以及为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案实现了高度的受益者参与。

G. 为流离失所者、难民和回返者
设置的发展方案的成就

26. 开发计划署负责执行和协调为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案,其中包括诸如国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)/泛美卫生组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国自愿人员方案(自愿人员方案)和难民专员办事处等机构的参加。该方案的总预算在1991年12月31日为335万美元。

27. 为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案的综合领土办法着重于与有关6个国家政府议定的致力于15个地区的活动,以促进因大规模逼迁、冲突和贫困而受到影响的人口的福利。以社区为基础的干预措施旨在满足难民回返者和当地居民的所有迫切的人道需求。通过该方案在50个城市所开展的活动,为255 000人提供了社区和卫生基础设施,25 270人参与了生产项目,同时在信贷计划中投资了430多万美元;由771名技术人员提供了资助,培训使15 944名生产人员受益。

28. 在教育方面,已建造和修复了143所学校,并为另外289所学校提供了技术援助。在诸如伯利兹和危地马拉等多民族国家中促进文化融合活动。教学活动已使共28 000人受益。通过在城市一级作业的16个文化中心促进了维护文化活动。通过为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案下属的方案已建设或修复了62个卫生中心,同时为98所提供技术援助。

29. 尼加拉瓜和危地马拉政府决定,在国家和解和重建计划范围内针对背景离乡人口所开展的活动应当采纳为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案的方法。该方案还初步为从洪都拉斯返回的危地马拉难民设计了紧急援助计划,从而方便他们初步再融入亚尔佩梅切社会。1992年,该方案扩大了其在尼加拉瓜境内三个城市的覆盖面。

30. 综合社区发展方式的一个关键特点就是“为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案区域活动”促进人权,这是难民专员办事处负责的一个项目,它包括关于儿童和流离失所的妇女的权利问题的法律研究活动,以及关于促进和传播难民和人道主义法原则的研讨会。

H. 中美洲难民问题国际会议的新活动

31. 为了应付妇女和回返者社区的特殊需求问题,已经设计了各种新的活动,这再次反映了中美洲难民问题国际会议的不断演变的特点。在区域一级,1992年2月在危地马拉城举行了关于对中美洲女性的难民、回返者和流离失所者采用的按性别区分的工作方法的第一次区域讨论会,旨在引起人们注意特别保护和援助流离失所妇女的需求的问题,其方式是在规划和执行中美洲难民问题国际会议项目中纳入性别重点。

32. 另一项活动是通过难民专员办事处在尼加拉瓜境内为回返者社会正在实施的快速影响项目。这种项目方案的发起是为了应付受多年冲突的破坏的国家内回返者的特殊需求。快速影响项目采用一种社区方式,它超越了难民专员办事处的历来有限的回返者援助办法,并且是中期和长期发展的第一阶段。快速影响项目通过综合微观项目的方式在社会服务和生产领域里对迫切的基本需求作出反映。鉴于这一方案在尼加拉瓜所取得成绩,难民专员办事处目前正在伯利兹和危地马拉也开始实施这种项目。

I. 秘书长、联合国难民事务高级专员办事处和 联合国开发计划署之间的协调

33. 为支助《行动计划》的执行,联合国秘书长办公室、难民专员办事处以及开发计划署设立了联合工作队这样一个特设机制,为各项政策和行动保持必要的联系,协调,从而支助区域和平进程。秘书长办公室派代表参与这一机构说明了中美洲

难民问题国际会议与区域和平活动之间的联系。

J. 中美洲难民问题国际会议联合支助股

34. 通过中美洲难民问题国际会议宣布的目标是将经济和社会发展与背景离乡人口问题的持久解决联系起来,通过该会议,难民专员办事处与开发计划署间的伙伴关系已呈现新的特征,这种伙伴关系最有力地反映于开发计划署/难民专员办事处联合支助股,它由这两处机构共同提供资金和工作人员。在难民专员办事处方面,自1989年以来为联合支助股提供的捐款共达180万美元,分别由欧洲经济共同体,芬兰、法国、日本、挪威、瑞典提供。1992年,该股在难民专员办事处方面的预算共为120万美元。自1989年以来开发计划署为该股共提供186万美元,由加拿大、法国和瑞典提供的核心基金及特别方案基金供资。这一数额包括开发计划署最近提供的并经参与经济合作特别计划(见上文第2段)的各国政府在项目CAM/91/003“为协调行动计划提供支助”下核准的756 000美元。

35. 该股在其两年工作中的主要任务是在国家一级为项目设计提供支助、作为后续委员会的秘书处、定期向各国政府、捐助方、非政府组织以及难民专员办事处/开发计划署各办事处提供关于中美洲难民问题国际会议的资料、以及维持关于各捐助方向中美洲难民问题国际会议各项目所提供捐款的数据库。

三、中美洲难民问题国际会议后续委员会第二次国际会议

36. 中美洲难民问题国际会议后续委员会第二次国际会议于1992年4月7日和8日在圣萨尔瓦多举行,其目标是:向国际社会通报在执行《行动计划》中取得的进展、根据背井离乡者本国状况的变化提出修订项目意见供捐助方考虑、以及评估中美洲难民问题国际会议进程的今后方向。

37. 出席会议的有36个成员国、18个政府间组织以及62个非政府组织。会议通过的宣言重申中美洲难民问题国际会议的各项原则和目标仍然有效,认识到中美洲

难民问题国际会议对区域和平进程作出的贡献,并为今后的行动确定了重要的方针。需要优先重视的问题包括背井离乡者的保护和记录问题、使妇女完全参与发展进程、致力解决内部和外部流离失所者的问题、以及保护环境。

38. 会上通过的重大决定之一是将该进程的期限延长两年,即直至1994年5月,这一期间将注重为该区域的和平与民主不断提供支助以及设计资源调集战略。最后,宣言要求通过难民专员办事处、开发计划署和中美洲难民问题国际会议联合支助股继续支持联合国系统,强调必须与其他机构协调,并强调必须进行更加密切的协商,特别是与捐助方和非政府组织进行协商。

39. 在圣萨尔瓦多会上,各捐助方共宣布捐助8 267万美元,其中5 155万美元专门用于中美洲难民问题国际会议的项目,3 112万美元用于中美洲难民问题国际会议范围内的其他活动。难民专员办事处的部分,包括给一般方案和特别方案的认捐,共达1 180万美元。为了支助这些方案,若干捐助方在最后确定供资协定之前向若干国家派出了技术特派团。

新的战略和提议

40. 应当指出,会上提出的大多数项目都涉及到以全面方式对待因背井离乡者的融入或再融入而受到影响的地方社区。这项因素标志着工作的重点已从人道主义性质的行动--如在中美洲难民问题国际会议进程开始时所发起的行动--转向促进与发展结合的行动。由于这一原因,多数项目都具有多部门性质,目的在促进社会发展、社区组织、创造收入、以及建立基础设施。

41. 中美洲五国、伯利兹和墨西哥共提出了65个项目供捐助方考虑,其优先外部供资经费为1.38亿美元:伯利兹提出了14个项目,其外部供资经费为680万美元,用于难民融入当地社会及受影响的伯利兹社区;哥斯达黎加提出了8个项目,其外部供资经费为790万美元,以巩固融入当地社会。

42. 萨尔瓦多将其外部供资需求定为4 700万美元,包括促进回返者和内部流离

失所人口再融入的8个项目。危地马拉所要求的供资共为1 870万美元,用于6个项目,目的旨在加强因从墨西哥返回或内部流离失所的人的返回而受到影响的社区的能力。墨西哥要求只为1个项目供资,用来加强在恰帕斯州的难民安置工作。尼加拉瓜提出的经费要求共为4 210万美元,包括13个项目,用于在受冲突影响最重的地区安排背井离乡人口的融入工作。就尼加拉瓜和萨尔瓦多的情况来看,中美洲难民问题国际会议的项目构成其国家重建和恢复方案的组成部分。而在危地马拉,中美洲难民问题国际会议是全国促进和平基金活动的一部分。在避难国中,唯有伯利兹已将难民问题列入其国家发展计划。

四、 今后的挑战

43. 中美洲难民问题国际会议的主要目标仍然是加强区域和平进程。从业务上说,这意味着全面改进关于对象人口的各个方案。从1992年到1994年,中美洲难民问题国际会议立即面临的挑战是它原来日程上的剩余工作。特别是墨西哥境内的危地马拉难民的自愿遣返,应当在发展进程中进行。与此同时,应当加强使那些选择留在避难国内的难民在融入当地社会的措施。而且,中美洲难民问题国际会议的对象人口覆盖面应当包括更多的内部流离失所者,他们的保护和援助需求在很大程度上仍然没有得到注意。除了由为流离失所者、难民和回返者设置的发展方案和由非政府组织项目所提供的援助之外,这一组人口受到的重视微乎其微,他们在极其贫困的条件下挣扎。

44. 必须进一步加强国家和区域应付流离失所人口问题的能力。这意味着在本进程结束之前,流离失所人口必须在国家发展计划中继续得到重视。因此在1992年至1994年,中美洲难民问题国际会议的重点应当放在下列主题上:

(a) 根据中美洲难民问题国际会议行动计划的原则和准则,在所有国家和区域发展计划中纳入流离失所人口的问题;

(b) 拟订一项筹款战略,以确保重视流离失所人口问题,并将人道主义方面和

发展方面的供资来源结合起来；

(c) 确定使有关各方继续达成协议的机制。
