



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  
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

一、导言

1. 大会1993年12月20日第48/118号决议：(a) 呼吁会员国、国际组织和非政府组织为众多的难民、自愿回返者和流离失所者和自然灾害灾民的救济和善后方案提供足够和充分的财政、物质和技术援助，并向受影响国家提供这些援助；(b) 请所有各国政府、各政府间组织和非政府组织特别注意保护难民妇女和儿童的特别需要；(c) 吁请秘书长、联合国难民事务高级专员、秘书处人道主义事务部和联合国各人道主义机构继续努力为难民、回返者和流离失所者包括城市地区的那些难民的救济、遣返、善后和重新定居调集人道主义援助；(d) 请秘书长继续努力调集足够的财政和物质援助，以充分执行在因难民、回返者和流离失所者的滞留而受影响的农村和城市地区正在实施的项目；(e) 请高级专员继续同联合国主管机构、非洲统一组织(非统组织)以及政府间组织、政府组织和非政府组织共同努力，以便巩固和增加对难民、回返者和流离失所者的基本服务。

2. 大会请秘书长就决议执行情况向大会第四十九届会议提出一份全面综合报告。

## 二、联合国难民事务高级专员办事处的活动

3. 自大会通过第48/118号决议以来,非洲继续受到难民问题和强迫人口流离失所问题的困扰。

4. 目前,非洲大陆收容720万名难民,占全世界难民人数的三分之一,由于530万人接受联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的援助。此外,约有2 000万非洲人被视为国内流离失所者。

5. 内部冲突、侵犯人权以及法治崩溃,再加上贫穷、干旱和饥饿的不利影响。继续在非洲大陆许多地区造成空前的艰难和困苦。这些因素也继续促使和引起一些国家出现大量难民外流及国内人民流离失所的问题,并妨碍向难民、回返者和国内流离失所者提供保护和人道主义援助。

6. 持续不断地出现种族争斗和冲突、侵犯人权、经济发展和社会进步情况恶化以及缺乏负责任的管理方法等问题继续在许多国家造成新的难民流出,因此必须部署紧急援助方案或采取其他适当的人道主义和政治措施以求长期解决难民问题并通过及早警报机制和由有关联合国机构、政府间、政府和非政府组织及时进行干预来避免更多难民外流。

7. 尽管难民潮带来无法承受的安全、社会和经济重担,继续不断地慷慨提供庇护的国家由于大量难民滞留而对环境造成不利影响,一些国家的政策和做法对难民的保安、安全和福利造成不利影响,这无疑会加深某些非洲国家内造成难民外流和人民流离失所的根源。

8. 一些国家,例如安哥拉、利比里亚、卢旺达和索马里等国国内出现新的紧张局势及冲突,使长期解决问题的前景再次受损害。难民专员办事处和其他联合国机构,以及各非政府组织,连同庇护国和回返国有关当局继续在条件有利的国家内规

划遣返和安置方案。其中一个明显的例子是,有100万莫桑比克难民回返家园,这至今是一项成功的行动,值得效法。

#### A. 西非

9. 通过执行科托努协议寻求和平而持久的办法解决利比里亚境内各种问题的努力实际上已告失败。虽然利比里亚民族过渡政府于1994年3月7日宣誓就职,但该政府无法在蒙罗维亚以外的地区行使权力和进行控制,尽管部署西非军事观察组和联合国利比里亚观察团(联利观察团),但裁军进程仍受阻碍,预定于1994年9月7日进行的选举无法举行。主要参战派别于1994年9月12日在加纳阿科松博签署新的和平协定,同意将现任联合政府的任期延至1995年10月10日,并确定了选举的新日期。不过编写本报告时,利比里亚各地的战斗依然激烈,安全情况毫无好转的迹象。

10. 利比里亚境内政治不安,安全情况恶化,促使更多的国民逃往蒙罗维亚,或逃往邻国,1994年9月初,约有50 000名难民从利比里亚流入几内亚和科特迪瓦。

11. 尽管各救济机构作出种种努力,但由于安全问题,特别是1994年8月敌对情况大大加剧以来,向利比里亚境内的流离失所者、难民和回返者提供的援助有限。在上洛法的所有救济行动自1993年底暂停,而1994年7月开始也无法从蒙罗维亚前往格邦加。联合国各机构现在只能在可抵达的地区和蒙罗维亚周围向受影响者提供援助。

12. 塞拉利昂东南部的安全情况从1994年1月开始恶化。连续不断的战斗使更多的国民流离失所,并使这个地区出现40 000名回返者,由于无法进入这些地区,向受影响者提供的援助有限。

13. 这些新情况妨碍在难民专员办事处主持下安排大量难民回返利比里亚或塞拉利昂。难民专员办事处将继续向该地区收容国内的难民提供援助,并尽可能协助自动回返。1994年头三个季度内,难民专员办事处协助161名塞拉利昂人和超过5 500名利比里亚人回返家园。

14. 1994年1月底,加纳北部的种族冲突升级成为部落暴力战争,结果造成约150 000人流离失所,难民专员办事处向受害者提供紧急援助以救燃眉之急并协助他们在回返后恢复正常生活。

15. 马里和阿尔及利亚政府以及国际农业发展基金(农发基金)和难民专员办事处在1993和1994年联合举行若干次协商会谈后,四个方面签署了一份四方协议。同时也与布基纳法索和毛里塔尼亚政府缔结两项单独的三方协议。这些协议创造必要的条件,有利于难民专员办事处参与马里遣返和善后方案,包括试点遣返行动双边(阿尔及利亚-马里)计划。难民专员办事处在马里设立一个办事处,负责监测该方案的执行情况。不过自1994年5月以来,马里北部的局势恶化,由于暴徒加强攻击,12 000名马里人逃至布基纳法索。

16. 由于国民盟约的执行率很低,而马里北部的局势又不稳定,1994年内遣返方案的前景大受打击。

17. 1994年1月初,由于加纳北部发生种族暴力事件,8 000名加纳人逃至多哥。并已为这一情况制定紧急协助方案。

18. 多哥局势好转,并于1994年6月成立新政府,贝宁境内难民的总数从150 000名减至60 000,加纳境内难民从150 000减至100 000人,人数减少是由于自动回返。

## B. 中非

19. 乍得政府和促进国家和平与民主委员会之间于1994年8月10日在中非共和国班吉签署和平协定,这是朝向为自愿遣返创造有利条件迈出令人鼓舞的一步。这也导致更有效地执行向乍得境内的难民、回返者和流离失所者提供人道主义援助的工作。

20. 难民专员办事处正代表苏丹难民通过联合国开发计划署(开发计划署)、援非社和天主教促进发展救济会寻求长期解决办法。

### C. 非洲之角

21. 面临惊人数额的人道主义需求,在整个非洲之角继续为难民、回返者和内部流离失所者采取富有创造性而灵活机动的援助方针。

22. 1994年9月,埃塞俄比亚收容约271 000名难民,其中包括东部的180 000名索马里人、西部的50 000苏丹人、东北部的10 000名吉布提人以及南部的25 000名索马里人和6 000名肯尼亚人。最令人关切的优先事项是将埃塞俄比亚东部难民营内180 000名索马里人遣返索马里西南部的的问题。自1991年以来,估计已有400 000名难民自动回返。在索马里所有难民营内成功完成口粮配给卡重新生效的工作,这成为自愿遣返的依据以及尽快实际安排回返行动各种有关后勤工作的基础,上述遣返进程最近获得新的动力。预期约有10 000住营者在1994年底回返索马里西北部。同时,从1993年底开始至1994年,埃塞俄比亚难民以不同的速度从苏丹经由陆路和空运回返提格雷和邻省,至今已有25 000名难民回返。1994年10月/11月雨季后道路情况改善,有利于各处难民从苏丹经由陆路返回。预期还有25 000名埃塞俄比亚难民会在这项行动于1995年初完成之前回返家园。

23. 难民专员办事处在索马里境内的行动仍着重于在索马里西北部执行回返者方案,着重于从肯尼亚进入索马里南部中朱巴和下朱巴地区盖多越境事件的行动。进行中的活动主要涉及恢复社区服务和基本设施,目的在于加强回返者安置地区的吸收能力,它们大多在内战期间大受破坏,特别是索马里西北部地区。在这个范围内,与联合国和非政府组织协作,并与各地方当局紧密合作,在供水、保健、卫生、教育、农业/家畜业及住房等方面已执行,并将继续执行立竿见影的安置项目。尽管在寻求持久解决办法方面出现这些积极的发展,但难民专员办事处行动地区的安全问题再次令人关切。盗匪/抢劫以及劫持人道主义援助资源等情况,使局势更不安全,在索马里,最近关于丧失生命和救济机构财产受损的事件的报道比以往更频繁。联合国部队的规模缩小,今后联合国在索马里的行动(第二期联索行动)的情况总的

来说未明朗化,上述两个因素助长索马里南部的不安全状况,这可能会使在索马里境内继续不断推行人道主义措施的工作严重受影响。

24. 随着非洲之角其他地区最近出现积极的发展,寻求持久解决办法的前景更加光明。遣返运动的势头越来越大。最近确定了实际可行的计划,开始将厄立特里亚难民从苏丹遣返厄立特里亚,在一次初步行动中涉及25 000名厄立特里亚人,为有组织地遣返约400 000名难民的运动拉开序幕。估计约有100 000名难民自动回返厄立特里亚。一旦10月/11月间的雨季结束,将恢复由陆路遣返苏丹境内的埃塞俄比亚难民。除约25 000名难民已遣返埃塞俄比亚外,预期1995年初约有25 000名难民回返。同样地,在不久的将来,约10 000名第一批吉布提境内的埃塞俄比亚难民将踏上归途,人们长期盼望的、从1993年12月开始的这一个时期也随之结束。

25. 同时,在吉布提难民营,正采取预备措施推动索马里人自愿遣返索马里西北部。吉布提境内难民营约有20 000名索马里人。与遣返进程并行的是进行中的将难民/流离失所者从吉布提市转至各难民营,这些人继续滞留在该市已使社会和经济服务/设施不胜负荷,当局已无法应付。各营中约15 000名索马里难民已登记自愿遣返;他们的离去加速了转移至难民营的行动及随后的遣返行动的步伐。

#### D. 南非

26. 成功地使大量莫桑比克难民从马拉维自愿遣返的运动仍在顺利进行。1993年初有1 058 500名难民接受援助,至1994年9月减至约200 000名,随着难民的离去,应该国政府之请,已提供资金用于摧毁难民离去所腾空的营中厕所和住房。平整后的土地将供当地农民耕作之用。同时也建造水坝防止土壤侵蚀。

27. 继续不断地向莫桑比克难民提供的照顾和援助包括在马拉维推行一些项目以减轻由于难民滞留而造成的环境影响,包括重新造林、养护能源和提供燃料等项目。预期这些活动大多会在1995年继续进行。

28. 尽管这些措施作用很大,但数目特多的难民所造成的巨大压力使这些减缓

工作无法应付。环境退化需要立即作出持久的努力来恢复,这是遣返后的阶段内所要处理的问题,而到时难民专员办事处的人员和投入却会减少。马拉维政府准备呼吁国际捐助者提供资金重建受莫桑比克难民影响的地区。难民专员办事处将继续努力广泛动员捐助者并协调他们为方案提供的投入。

29. 难民专员办事处为南非难民和流亡者主办的遣返活动于1993年12月31日成功完成。

30. 难民专员办事处1993年在非洲的援助开支和分配额共为3.251亿美元,其中1.885亿美元来自一般方案基金,1.366亿美元来自特别方案基金。执行委员会第四十四届会议核可的1994年一般方案初步目标为1.643亿美元。1994年特别方案年中所需数额约为2.223亿美元。

31. 本报告所涉期间,秘书处人道主义事务部代表联合国系统发出呼吁,促请向安哥拉、布隆迪、肯尼亚、利比里亚、卢旺达、苏丹和扎伊尔境内危机的受害者提供紧急援助。这些呼吁中所提出的人道主义方案主要针对内部流离失所者、难民、回返者和其他容易受害的人口群组。为紧急援助非洲筹获的14亿美元中,迄今为止各呼吁机构和组织已收到8.662亿美元。

32. 认识到难民的滞留对环境的影响,以及敌对状况对难民福利的影响,难民专员办事处已加强努力应付环境问题,方法如下:

(a) 在规划和执行难民营地管理时采取对生态敏感的方针。例如,进一步考虑扩大提供燃料和节省燃料的火炉,并在许多地点推行改良的排水/废水系统;

(b) 在住所、供水和卫生方面进行研究,以尽量减少对周围环境的影响,并以生态无害方式改善难民营和住区的条件,

(c) 确认难民本身是促进积极改变的一股重要的集体力量。通过以人为主的规划培训方案并动员难民参与发展及执行难民专员办事处方案来提高环境养护意识;

(d) 提供资金促进由政府各部门和非政府组织执行的重新造林项目,例如在几内亚、马拉维、卢旺达、苏丹和坦桑尼亚联合共和国。

### 三、世界粮食计划署的活动

33. 世界粮食计划署(粮食计划署)的战略是协助收容国或原籍国内的难民和国内流离失所,在他们别无他法时满足其基本粮食需求。在可行的情况下,通过在收容国或原籍国内提高粮食产量和其他赚取收入的活动来鼓励难民及国内流离失所者自给自足。

34. 在寻求持久解决办法时,粮食计划署鼓励难民在收容国永久居留及投入生活,或鼓励他们遣返原籍国并在那里重新投入生活。国内流离失所者也同样获得粮食援助以利他们重新安置。粮食计划署日益优先援助回返者和国内流离失所者,通过紧急活动和发展活动协助受人祸所害的国家进行安置和重建。这种援助特别注意从救济到安置和发展活动的连续性。

35. 上述战略体现在粮食计划署与难民专员办事处之间的紧密合伙关系上,1992年1月1日以来,这种关系又在协助难民、回返者和国内流离失所者的共同工作安排中表现出来。在上述安排的目前阶段,粮食计划署继续负责动员所需的一切基本粮食及有关外部运输和内部运输、储存和处理费用,用于对难民和回返者及国内流离失所者的情况进行联合评估,其中涉及超过5 000人受益者。粮食计划署也处理内部运输及将粮食运至有关援助国各供应站的工作,它在这方面也逐步负起管理仓库的责任。

36. 粮食计划署新承诺提供超过784 000吨的粮食,连同有关的海运和内部运输费用,,这一承诺在1994年非洲难民、返回者和内部流离失所者行动上半期获得证实。粮食计划署需为上述行动提供超过3.52亿美元的费用,援助目标为16个国家内的780万美元。粮食计划署现有向难民提供粮食的行动援助超过700万名难民,涉及的粮食承诺超过780 000吨,价值3.66亿美元,包括有关的运输费用。目前接受粮食计划署援助的国内流离失所者的人数共超过1 000万人,大多在安哥拉、莫桑比克、



利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里和苏丹。粮食计划署为这些行动所作的承诺合并起来涉及超过770 000吨的粮食,共值3.85亿美元,包括运费。预期1995年内向非洲难民、回返者和国内流离失所者提供粮食的行动所需紧急援助达220万吨,惠及28个国家约1 430万人。

37. 粮食计划署参与的非洲重大难民和国内流离失所者行动如下:

(a) 在利比里亚地区,粮食计划署援助长达三年之久的内乱中超过200万的受害者,其中约有750 000人为几内亚、科特迪瓦及塞拉利昂境内的难民,其余的为利比里亚和塞拉利昂境内国内流离失所者。这些行动涉及每年提供大约200 000吨粮食的承诺;

(b) 1993年内,粮食计划署向马拉维、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦境内将近100万莫桑比克难民提供粮食援助。1992年10月签署的总和平协定鼓励许多莫桑比克难民和国内流离失所者返回家园。至1994年8月,已有超过130万人回返,其中超过100 000名在1992年回返,600 000名在1993年回返。重新投入生活、土地平整和种植期间也向回返者提供粮食援助。同时也支持重整和建造道路、保健站和其他社区服务基本设施。粮食计划署承诺在1995年6月终了的18个月期间向难民和回返者提供支助的总额超过370 000吨粮食。

(c) 粮食计划署向埃塞俄比亚、苏丹、吉布提和肯尼亚境内约930 000名难民提供援助,承诺额超过250 000吨粮食,价值超过1.16亿美元。由于该地区的和平与稳定的前景较为光明,埃塞俄比亚境内的索马里难民人数减少,肯尼亚境内的情况也是如此,但减少的幅度较小。正拟定计划协助苏丹境内超过300 000名埃塞俄比亚和厄立特里亚难民、肯尼亚境内超过200 000名索马里难民和吉布提境内超过20 000名索马里难民中的许多人自愿回返;

(d) 1993年11月,粮食计划署发起大规模救济工作以协助布隆迪境内种族冲突的受害者。1993年10月布隆迪境内发生试图推翻政府的事件后,粮食计划署承诺向布隆迪境内的国内流离失所者以及卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔境内的布

隆迪难民提供大约209 000吨的粮食商品。粮食和运输费用共为1.09亿美元,用以援助布隆迪和邻国境内的100万人。

(e) 在卢旺达,1993年2月发生内乱后,粮食计划署开始向流离失所者提供援助,需要援助者最多达900 000人,为这一行动所作粮食承诺为125 000吨,共值7 100万美元。这项援助于1994年3月结束,几个月后又在一个新行动下恢复,以求应付1994年4月卢旺达和布隆迪两国总统在一次飞机坠毁中身亡而引起卢旺达境内的空前内乱。针对这种情况,粮食计划署迄今为止在该地区作出新的承诺,提供约150 000号粮食,价值超过1亿美元。早些时候为前一次布隆迪区域行动所作的承诺也为上述活动提供了粮食资源。粮食援助的对象主要是卢旺达境内超过700 000名国内流离失所者,坦桑尼亚联合共和国境内500 000名难民及扎伊尔境内约170万名难民。

38. 粮食计划署也协助向贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、刚果、加纳、几内亚比绍、卢旺达、乌干达、多哥、赞比亚和扎伊尔境内的若干其他人数较少的难民提供和运送粮食。

- - - - -