



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/1996/52
13 May 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

1996年实质性问题会议

联合国难民事务高级专员报告¹概 要

本报告是根据《联合国难民事务高级专员办事处规程》(大会根据1950年12月14日第428(V)号决议通过)第十一条编写的。这一条特别规定：“高级专员应具备常年报告书经由经济及社会理事会转送大会”。报告叙述办事处根据《规程》和大会随后通过的各项决议为难民和流离失所者进行的主要活动。这些活动包括国际保护、紧急救济和获得持久解决。报告还载有关于和联合国系统其他成员及政府间和非政府组织进行合作的资料。本报告所涉时期为1995年1月1日至1996年3月31日,但统计、财政和规划方面的资料除外,其中多数是1995日历年的资料。

¹ 本件为油印初稿,随后将作为大会第五十一届会议正式记录以铅印形式散发。

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
一、序言.....	1 - 9
二、国际保护.....	10 - 30
A. 导言.....	10 - 12
B. 当今国际保护的内容.....	13 - 26
C. 促进活动.....	27 - 30
三、援助活动.....	31 - 196
A. 援助的主要趋势.....	31 - 50
1. 一般方案和特别方案.....	31 - 34
2. 援助种类.....	35 - 50
(a) 应急准备、反应和援助.....	35 - 41
(b) 看护和照料.....	42
(c) 自愿遣返.....	43 - 44
(d) 就地安置.....	45
(e) 重新安置.....	46 - 50
B. 方案主题和优先事项.....	51 - 63
1. 难民妇女.....	51 - 54
2. 难民儿童.....	55 - 57
3. 环境.....	58 - 60
4. 对难民/返回者的援助和发展工作.....	61 - 63
C. 方案管理与执行.....	64 - 72
1. 概述.....	64 - 68
2. 手册和准则.....	69
3. 评价.....	70 - 72
D. 非洲地区的事态发展.....	73 - 111
1. 大湖地区.....	74 - 82
2. 中非.....	83 - 84
3. 西非.....	85 - 95

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
4. 东非和非洲之角	96 - 103
5. 南部非洲	104 - 111
E. 美洲和加勒比地区的事态发展	112 - 124
1. 北美洲.....	113 - 114
2. 中美洲和墨西哥	115 - 121
3. 南美洲和加勒比地区	122 - 124
F. 亚洲和大洋洲地区的事态发展	125 - 134
1. 南亚	126 - 128
2. 东亚和东南亚	129 - 131
3. 全面行动计划	132 - 134
G. 欧洲地区的事态发展	135 - 169
1. 中欧	136 - 138
2. 东欧.....	139 - 148
3. 西欧	149 - 153
4. 前南斯拉夫	154 - 169
H. 西南亚、北非和中东地区的事态发展	170 - 196
1. 中亚各共和国	171 - 174
2. 西南亚	175 - 180
3. 北非	181 - 184
4. 中东	185 - 196
四、物质援助活动的供资情况	197 - 200
五、与其他组织的关系	201 - 220
A. 难民署与联合国系统内其他成员之间的合作	201 - 210
B. 与其他政府间组织的关系	211
C. 与非政府组织的关系	212 - 220

表

表 1. 难民署1995年按区域局/国家和主要援助活动类型分列的支出

表 2. 截至1996年3月29日对难民署援助方案的捐款情况

第一章

序言

1. 由于没有出现近年来遇到的那种大规模的难民涌入现象,1995年全年和1996年第一季度,联合国难民事务高级专员办事处工作的特点是:巩固针对先前出现的大规模紧急情况而发起的方案和机制,办法是寻求并落实解决办法,并在情况允许时制订预防措施。接近1995年底,将大批难民遣返前南斯拉夫显然已成为可能之事,而在非洲大湖地区,大规模自愿遣返计划因受外部因素制约而难以执行。在前苏联各国,高级专员巩固了一项旨在处理现有和潜在人口流离失所问题的涉及面广泛的战略的基础。

2. 难民署继续执行独特的国际保护任务,内容有促进、维护和发展难民保护原则,加强国际承诺,并推动持久解决难民问题,不论是自愿遣返、就地融洽还是重新定居。

3. 到1995年底,难民署关注的人口在全世界约为2,400万,其中1,420万或60%是难民。余下的是国内流离失所者(320万)、得到人道主义援助者(350万)和回归者(280万)。总起来看,1995年间,这一数目减少大约350万。减少的主要是国内流离失所者和回归者。

4. 1995年底,随着《代顿和平协议》的签署持久消除二百万波斯尼亚难民和流离失所者困境一事成为可能。难民署于1996年3月提出了持久解决前南斯拉夫境内流离失所问题的行动计划。在该计划中,难民署详细确定了遣返需具备的条件以及难民和流离失所者的回归应遵循的原则。在自1994年以来收容大约二百万难民的非洲大湖地区,持久解决的可能性较小。不过,1995年底,新到达的一百万卢旺达难民中约有25万人选择自愿遣返。在东南亚,印支难民综合行动计划定于1996年6月结束,该计划的结束,标志着始于1970年代的寻求庇护局势告一段落。

5. 由于既要解决现有问题,又要防止出现新的问题,这一双重任务要求设法制订一项全面的办法,以处理独联体和有关邻国的难民、回归者、流离失所者以及移徙者的问题。随着一些筹备会议的举行,为定于1996年5月30日和31日在日内瓦举行部长级区域会议,以通过一项行动计划创造条件。

6. 难民署极重视其活动与其他联合国机构的协调,尤其是依照经社理事会关于加强联合国人道主义紧急援助的第1995/56号决议来做到这一点。难民署执行委员会在全面考虑执行该决议时,将解决、预防和应付紧急情况作为基本活动内容。难

民署还积极参加由人道主义事务部和机构间常设委员会发起的并行机构间磋商。人道主义事务部被邀请定期在难民署执行委员会闭会期间的会议上发言,介绍机构间磋商以及经社理事会决议所涉其他机构的理事机构进行的讨论取得的进展情况。

7. 为了改善救济、复原和发展之间的相互联系,难民署在提供重新融合援助方面继续加强以社区为基础的做法,并努力加强与其他联合国机构,尤其是粮食计划署、儿童基金会、卫生组织、开发计划署、人口活动基金、教科文组织的伙伴关系。1996年3月,难民署和儿童基金会签署了一项全面《谅解备忘录》,是实现这些目标的一个重要步骤。难民署同其他部门和机构尤其是人道主义事务部和世界银行进行了充分的讨论,商讨如何更为切实地弥补由救济到发展的连续性方面体制上的不足。同一些金融机构讨论了如何加强冲突后重建方面的相互利益的问题。

8. 难民署仍继续特别重视执行委员会和经社理事会确定为优先领域的政策问题。难民妇女和儿童的特殊需求以及大会难民滞留在庇护国所引起的环境问题等,现已被更好地纳入难民署的规划和报告中。

9. 1995年,难民署收到的其一般方案和特别方案提供的自愿捐款共计13亿美元。截至1996年3月31日,共得到2.29亿美元捐款,而一般方案和特别方案所需经费估计为14亿美元。

第二章

国际保护

A. 导言

10. 难民署的主要职能是向难民提供国际保护并设法永久解决其问题。《难民署规程》为这些职能提供了法律依据(大会1950年12月14日第428(V)号决议,附件)。大会随后的决议以及高级专员方案执行委员会的结论和决定进一步加强了难民署的活动,并为这些活动提供了进一步指导。

11. 为了完成国际社会委托任务,难民署一向提倡各国批准有关国际文书,并将这些文书纳入国内立法;设法使难民和寻求庇护者被收容,向其提供保护,使其免遭推回;并确保庇护国主管机构采取必要措施保障难民和寻求庇护者的人身安全,向其提供符合国际保护标准的待遇。当今的事态发展使得难民署能够并且实际上促使难民署加强同其它行为者的合作,制定和执行保护所有实际上或者可能缺乏国内保护者的人权的政策,包括鼓励制订全面和区域性的办法,处理可能或者的确迫使人们逃亡的情形;并且设法创造条件,实现难民的自愿遣返。

12. 自现任高级专员自1991年任职以来,已有24个国家加入或继承了1951年《关于难民地位的公约》、其1967年的议定书,或者既加入了《公约》又加入了《议定书》,从而使其中一项文书或这两项文书的缔约国总数达到131个。目前共有41个国家加入了1969年非统组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》;大多数拉丁美洲国家遵守1984年《关于难民的卡塔赫纳宣言》和1994年《关于难民和流离失所者问题的圣何塞宣言》的原则。

B. 当今国际保护的内容

13. 尽管全世界的难民人数继续略有减少,但是,人们仍对保护和援助难民实际造成、可能造成以及据认为会造成的负担表示忧虑。有些国家政府由于这种忧虑不允许寻求庇护者入境,或者强行将数千名难民送回原籍国;另一些政府限制国内冲突的各类受害者对基本权利享受,还有一些政府则试图简化手续,使得当事人在被驱逐出境前无法提出上诉。

14. 由于这些情况和其它一些情况,难民署在开展保护和援助活动方面遇到严

重困难。这些情况还突出表明,需要加强庇护制度,还需要继续寻求持久解决办法。不过,许多国家政府仍将庇护视为对难民提供国际保护的一种不可或缺的手段,并承诺与难民署合作收容和安置难民。

15. 向1995年10月的执行委员会第四十六届会议提出的关于国际保护的说明(A/AC.96/850)强调了两个主题:在出现大规模外流情况、尤其是逃离冲突情况时向所有需要国际保护者提供此种保护;减轻由于难民大规模涌入而对许多发展中国家造成的负担。该说明还提出了一些难民署认为对加强国际保护制度至关重要的设想。例如,有必要在对国际难民文书作广义解释的基础上制定积极的区域标准,并且需要避免对法律作狭义的解释。尤其不应当更多的是由于担心非法移民而不是担心难民流动而作出狭义解释。

16. 在第四十六届会议上,执行委员会呼吁各国向起源国提供复原和发展援助,以创造有利于难民返回的条件,并支持难民持久地重新融合(A/AC.96/860,第19段)。委员会还呼吁各国表明对庇护国尤其是资源有限的庇护国的国际声援,并表明愿意分担这些国家的负担。执行委员会还重申支持难民署在设法拟定旨在确保向所有需要得到国际保护者提供此种保护的指导原则方面发挥作用,并要求难民署就此组织非正式磋商。难民署目前正在进行此种磋商。

17. 执行委员会还通过了一项关于防止和减少无国籍状态和保护无国籍者的结论(A/AC.96/860,第20段)。执行委员会强调,防止和减少无国籍状态以及保护无国籍者对于防止出现难民问题来说很重要,因此,委员会确认已经赋予高级专员以保护无国籍难民和减少无国籍状态方面的职责,并鼓励难民署继续为无国籍者开展活动。具体而言,执行委员会请难民署积极促进各国加入关于无国籍状态的公约。难民署还在旨在解决某些国籍问题的区域讨论中发挥了更加积极的作用。

18. 目前向所有需要得到保护者提供保护并防止和解决难民流动问题的任务的一个重要方面,是难民署在起源国境内开展的活动。难民署在起源国境内的活动包括监测回归者以及在某些情况下保护国内流离失所者并向其提供援助,还包括能够有助于防止新的难民流动的活动。

19. 执行委员会在第四十六届会议上确认,为了处理难民移动的一些原因,一项有效的人权制度极为重要,其中包括能够维持法治、公正并能负责的体制机构。为此,执行委员会要求难民署加强支持国家法律和司法能力建设的活动(A/AC.96/860,第19段(i)分段)。按照这项要求,难民署酌情在国家法律、司法和行政能力的建设方面提供了协助。在一些资源和条件许可的国家,难民署帮助培训法官和检察官,以便进一步确保回归者和其它流离失所者的权利。此类活动旨在通过确立和巩

固保障人们在居住地的基本权利,包括留在居住地的权利的法律框架来防止人口的流离失所,还旨在加强难民保护制度。

20. 为了努力调动对区域预防行动的支持,难民署准备与欧洲安全与合作组织和国际移民组织合作,组织一次区域性会议,处理独立国家联合体和有关邻国境内的难民、回归者、流离失所者问题,以及其它形式的非自愿流离失所问题。该会议旨在制定一项一致、全面的措施,防止人口的非自愿移动,还旨在处理该区域境内的流离失所问题所产生的后果。会议的另一个目的是在该区域境内提倡和宣传人道主义原则。

21. 自1992年以来,难民署就向由于前南斯拉夫境发生侵犯人权行为或冲突而需要国际保护的人提供临时保护问题给予了指导。其中一些人在适用1951年公约的情况下将得不到保护。难民署设想需要此种保护的时间不会很长,因此,难民署呼吁各国政府收容并照料需要得到保护者。各国政府对这一呼吁作出了积极反应,并在许多情况下,鉴于前南斯拉夫境内的问题仍未得到解决,向有关的难民提供了更为长期的地位,因而使其得到了更大的安全。

22. 在《关于实现波斯尼亚和黑塞哥维那和平的总的框架协定》范围内,难民署被指定为负责规划和实施遣返目前能够考虑返回的许多波斯尼亚人的计划的机构。为此,难民署制定了有关标准,以便确定何时不再有国际保护方面的经推断的、总的需要。一项关键的基准是有关机构的设立和运转,此类机构将维护并确保宪法规定的各项人权标准。

23. 难民署的保护责任包括确保难民署关注的难民、回归者和其它流离失所者的人权。高级专员在联合国人权委员会第五十二届会议(1996年3月20日,日内瓦)上的发言中,着重谈论了难民的遣返和国内流离失所者的回归问题。她强调,尊重人权在冲突之后的整个缔造和平进程中应处于核心地位,包括在冲突之后,负责处理这些问题的各个有关国际行为者有必要作结构严密的分工。在与联合国人权机构进行合作方面,难民署将以相互补充和相对优势的原则为指导,并在同时考虑到任务和做法方面的差别。在组织联合国整个业务活动范围内的难民和人权行动(例如在柬埔寨和萨尔瓦多的行动)方面,这些原则证明很有用,并且在卢旺达和波黑难民的遣返规划以及在冲突后的重建工作中得到进一步试验。

24. 难民署继续提倡积极注重难民妇女和难民儿童的保护需要。根据执行委员会提出的关于支持和促进各国努力制定和执行有关对付专门针对妇女的迫害行为的标准和指导方针的要求,并依照第四次妇女世界问题会议通过的《北京行动纲领》的规定,难民署于1996年2月举办了一次基于性别的迫害问题讨论会,在基于性

别的权利要求方面积累了一些经验的16个国家政府参加了这次讨论会。讨论会试图突出难民妇女可以免受的迫害的性质,尤其是发生在社会、家庭中,或是在生育健康方面的迫害现象。为确保难民妇女在不受歧视的情况下得到确认并受到保护,目前仍需要大力提倡和传播女性寻求庇护者的面谈程序以及评价基于性别的迫害行为的实质性问题的程序的标准和资料。难民署准备借鉴已经率先起草了关于处理基于性别的迫害行为的准则的国家的经验。

25. 难民署和儿童基金会于1996年3月签署的一份《谅解备忘录》对两个机构所涉及的受益人口(难民、回归者、国内流离失所者以及受影响的当地人口)作了界定。该备忘录还涉及倡导、促进和战略制定等方面的作用,尤其是在《儿童权利公约》方面,还涉及业务活动以及重新融合和复兴等方面的活动。

26. 难民署长期以来一直试图劝阻各国政府进行,要求政府不要任意拘留难民和寻求庇护者。难民署认为,将拘留作为对付寻求庇护者的一种手段无疑是不可取的。在对待诸如单身妇女、儿童、无亲属陪随未成年人以及需要在医疗或心理方面得到特殊照料者等易受伤害群体的时候,尤其不应当采取这种手段。免受任意拘留是一项基本人权,利用拘留来达到行政目的在许多情况下是违反国际法准则和原则的。难民署对世界各地明显越来越多地采用拘留做法表示关注。难民署根据执行委员会第44号结论(XXXVII)并且参照多项国际准则和标准,公布了关于寻求庇护者的拘留问题的准则。这些准则称,在一般情况下,寻求庇护者不应当被拘留,准则还叙述了一些可以采用拘留的情形,详细说明了允许拘留的期限和条件。

C. 促进活动

27. 在报告所涉期间,纳米比亚加入了1951年《关于难民地位的公约》,南非、安提瓜和巴布达加入了1951年的公约及其1967年的议定书,从而使加入其中一项或这两项文书的缔约国数目达到131个。

28. 难民署的促进活动的目的是加深人们对难民问题的认识 and 了解,并且推动保护难民署所关注的难民、回归者和其他人的国际法律标准的切实执行,包括促使这些标准纳入国家立法和行政程序。为此,难民署为世界各地的政府官员、执行伙伴以及其它非政府组织开设了难民法律和保护课程。

29. 1995年,难民署通过交流难民和回归者问题的信息和看法以及提倡这方面的人权标准,越来越多地参与人权条约机构和其它人权机构的工作。难民署加强了与人权事务高级专员的合作,尤其是在外地业务一级。1995年,难民署驻卢旺达办事

分处和驻卢旺达的人权外地业务处签署了一项备忘录,目的是在监测和体制机构建设等方面更好地相互补充。难民署还同人权工作组、报告员、专家、监测员等保持联系,这是难民署设法将对人权的关切同保护难民联系在一起这一做法的一个组成部分。

30. 难民署的资料和研究中心是该署的信息资源部门。该中心向用户提供大量相关的难民文献资料以及法律信息和起源国信息。为确保用户利用难民资料,该中心开发了14个数据库,统称为REFWORLD,这些数据库包括国别报告和联合国文件(备有全文、判例法、各项文书、立法、新闻报道以及一个联机词库。REFWORLD现在可在互联网上查阅,而且不久前已经有了只读光盘机。

第三章

援助活动

A. 援助的主要趋势

1. 一般方案和特别方案

31. 难民署的援助活动通过两大类方案进行：一般方案(包括一项方案准备金、一项自愿遣返基金和一项紧急情况基金)和特别方案。1995年期间在一般方案下的承付款项是4.051亿美元。至于特别方案(其中包括联合国机构间统一认捐呼吁筹款的方案),1995年承付款项达7.379亿美元。在特别方案的开支中,有31.7%用于难民署对前南斯拉夫的人道主义援助方案,还有31.8%用于布隆迪/卢旺达的紧急行动。其他重要的开支涉及莫桑比克的遣返方案和印支难民综合行动计划(综合行动计划)。因此,与1995年活动有关的自愿基金承付款项总额达11.4亿美元。此外,联合国经常预算下的费用数额达2,790万美元。表 1载有关于各个国别或区域方案开支数额的详细资料。

32. 执行委员会1995年10月核准的1996年一般方案的初步指标是4.453亿美元(包括为方案准备金、自愿遣返基金和紧急情况基金提供的款项)。截至1996年3月1日,对1996年特别方案的预测数额达9.306亿美元,其中2.884亿美元与布隆迪/卢旺达行动有关,约3.483亿美元则用于前南斯拉夫。

33. 1995年,应执行委员会的要求(A/AC.96/839,第24段),就有关一般方案和特别方案的性质和关系举行了一系列非正式的预算问题磋商会议。同时,还审议了这些方案的管理问题。执行委员会于1995年年会在一项有关预算结构和管理的决定(A/AC.96/860,第22段)中核准了上述磋商会议的结论。

34. 委员会在其关于预算结构的决定中重申,将活动列入一般方案的主要标准是,这些活动确定为法定活动;此外,它们应是与已经稳定的局势有关的活动。然而,一般承认,出于一系列的原因,特别是出于筹措资金的考虑,并不能把所有符合标准的活动全列入一般方案。执行委员会重申,一般方案下的活动应是提供资金的重点。同时,还对方案准备金、自愿遣返基金和紧急情况基金的标准进行了审查。已核准的一些规定,准许在某种情况下,可对由于某些原因,由特别方案供资的难民情况和自愿遣返业务分别使用方案准备金和自愿遣返基金;对这些活动提供这种资金

即承认这些活动为法定活动。同时,还对准备金、自愿遣返基金和紧急情况基金的额度进行了审议。紧急情况基金的额度保持在2,500万美元。至于自愿遣返基金,审议认为其基本额度应为2,000万美元,但可增加其额度,最多为前一年自愿遣返基金概算总额的10%;1996年的自愿遣返基金额为2,000万美元。至于方案准备金,决定的金额应为一般方案规划活动的10-15%之间;1996年的方案准备金为4,290万美元(占规划了的活动的12%)。

2. 援助种类

(a) 应急准备、反应和援助

35. 1995年期间,难民署继续巩固自1991年以来制订的广泛应急准备和反应安排。1995年将上述大部分资源主要运用于俄罗斯联邦-(达吉斯坦、北奥塞梯和因古什梯)以应付俄罗斯联邦的车臣危机。

36. 难民署应急准备和反应能力的协调中心是,该署的应急准备和反应科。去年,向各地派出了5名难民署应急准备和反应干事,不仅为了应付紧急情况(达吉斯坦/北奥塞梯、几内亚、塞尔维亚(南斯拉夫联盟共和国)、坦桑尼亚联合共和国、乌干达),而且也从事制定业务规划的任务(马里、波斯尼亚和黑塞哥维那、扎伊尔),需求评估任务(埃及、俄罗斯联邦)以及进行机构间协调活动(卢旺达和斯里兰卡)。应急准备和反应科还力求保证在各种紧急情况下的行政能力。去年,还培训了一批新的难民署应急财政和行政管理助理。去年向达吉斯坦/北奥塞梯、加纳、几内亚、马里、缅甸、多哥、卢旺达和扎伊尔部署了应急财政和行政助理。

37. 难民署内外部的备用人力资源名册是应急准备和反应安排的另一个组成部分。目前,难民署内部应急反应工作队名册已经成为难民署备用能力的既定特点。目前已制定一份名册,有效期为6个月,随时均有约30名有经验的难民署工作人员待命。难民署除内部人员名册外,同时还备有若干份外部人员名册;诸如与挪威和丹麦难民理事会、联合国自愿人员和拯救儿童协会制定此类名册。1995年,难民署与灾难救援志愿工程师登记处(澳大利亚)签署了一项新的应急备用人员协议,从而使该机构能提供达20名的工程师,进行应急部署。根据这项安排,第一年完全由澳大利亚政府供资,向俄罗斯联邦、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、也门和扎伊尔部署了13名工程师。

38. 1994年非洲大湖地区出现紧急情况,难民署根据在该区恩加拉取得的教训

认为,有必要在无适当当地住房的地点,解决应急工作队工作人员住房问题。为此,拟定了一个新的工作人员住房和办公处一揽子计划。每项一揽子计划(目前有两项一揽子计划)可提供25名工作人员的住所,和可容纳40名工作人员的办公室。

39. 在1995年期间,应急准备和反应科尤其关注的是,应急规划;应急准备和反应科的干事参与了在大韩民国、埃塞俄比亚、阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、斯里兰卡、埃及、约旦、卢旺达和扎伊尔拟定应急计划的工作。在这些工作中,难民署奉行并提供便利实施“机构间程序的办法”以进行应急规划。规划工作是由联合国各机构、非政府组织,并在可行时,政府机构持续不断集体进行的。在许多情况下,是由难民署与人口活动基金密切合作,组织开展的。应急准备和反应科与人口活动基金定期联系,以确认宜于开展应急规划的地区或国家并为其制订轻重缓急。根据这些经验,正在拟定应急规划的准则。人道主义事务部要求难民署在综合应急培训倡议的范围内协助确保上述应急规划办法和有关准则反映于联合国应急规划标准中。

40. 另外两项增强应付紧急情况常备能力和部署工作的主动行动是,发展非政府组织应急能力和设立各国政府服务一揽子计划的数据库。去年,难民署与联合国人道主义事务部密切配合,在发展政府服务一揽子计划概念方面取得了相当大的进展。1995年4月3日-6月13日难民署与各国政府举行了一些多边会议,随后,又与各国政府进行了双边技术讨论,以便为应付特殊紧急情况就自成一体的优先一揽子计划,达成商定的具体规定。这些讨论最终促成难民署于1996年3月20-21日与各国政府及直接相关的联合国机构和一些非政府组织代表举行多边会议。在这些会议讨论期间,重点转向了预先具体设定应急机制的广泛范围,而其中只在某些方面反应了原先的概念并涉及到了军方能力。上述这些机制并不一定是具体针对难民紧急情况机制,而且与人道主义事务部继续进行讨论,是为了确保所有机制采取一种标准的做法和集中登记。第二项主动行动涉及到在发生难民紧急情况时由非政府组织提供的传统性应急资源。为了更确切地掌握和使用这一反应能力,难民署在1995年10月与非政府组织举行过一次会议后,开始着手建立资料库的工作;30个主要非政府组织的资料已经输入这个资料库。

41. 1995年应急援助费用总额为4,130万美元,其中1,600万美元列在一般方案之下,2,530万美元列在特别方案之下。

(b) 看护和照料

42. 在完成了援助难民工作的紧急阶段之后,难民人口基本需要是由所谓的看护和照料满足的。1995年,2.418亿美元,即难民署一般方案费用的约60%是以看护和照料形式提供的。此外,特别方案为看护和照料援助另外支出了4.54亿美元。1995年,由所有资金来源支出的看护和照料费用达6.962亿美元;这一数额占难民署开支总额的约60%。

(c) 自愿遣返

43. 难民署认为自愿遣返是解决难民状况的较理想的长期解决办法。基于在世界许多地方展开的谈判和发生的事件,使人们有理由继续希望,自愿遣返对世界上大部分难民来说,可成为现实。1995年,800,000多人遣返回他们的原籍国,其中450,000人得到了难民署的援助,最主要的是阿富汗(170,000人)、卢旺达(110,000人)和缅甸(61,000人)。1995年,由所有资金来源支付的自愿遣返费用达1.919亿美元,大部分属特别方案下的开支(1.717亿美元)。

44. 在去年的讨论期间,执行委员会继续侧重讨论难民署在各原籍国的活动,特别是着重讨论了确保自愿遣返真正成为解决难民困境长期办法的必要条件。最近,常设委员会在审议经社理事会第1995/56号决议时,探讨了难民署在原籍国中的作用和援助活动问题(EC/46/SC/CRPs.16和17)。常设委员会还于1996年4月的会议上审议了所计划或进行中的具体自愿遣返行动(EC/46/SC/CRP.23)。

(d) 当地安置

45. 这类援助如有可能均以项目形式提供,旨在促进庇护国境内难民社会经济上的自力更生及当地融合,从而使难民署能够逐步结束其看护和照料援助。此类项目大多分为两大类即农业和非农业活动。1995年当地安置项目的总开支为1.264亿美元。

(e) 重新安置

46. 除了审查重新安置政策和做法的一些主要结论之外,难民署还发起了一项

磋商进程,以便与各主要的重新安置国政府和机构建立定期的对话。有关重新安置问题的非正式工作组每两个月举行一次会议,非政府组织重新安置机构则举行不定期区域性会议。1995年10月在日内瓦举行了一次较正式的会议,由各国首都派代表出席,另订于1996年6月举行与各国政府和非政府组织的第二次正式磋商会议。

47. 难民署估计,1995年约有32,000难民需由难民署提出进行重新安置。另外还有15,000前南斯拉夫人也被认为需要重新安置。难民署欢迎一些政府与非政府组织和私营部门合作,执行的一些具体方案以重新安置处境危险妇女和具有医疗问题难民和其他残疾的难民。

48. 在难民署的主持下,将近10,000前南斯拉夫的难民得到重新安置。有些国家不太愿意参与这项工作,另一些国家参加了这项工作,但其条件是难民只能暂时获得保护。代顿和平协定签署以来,需要重新安置的难民人数已经下跌。

49. 在其他地方的重新安置案件中,有三分之二,总共为21,000人,实际已经离境前往第三国。原籍为中东和非洲的大部分案件仍被认为需要重新安置。据估计,1996年还将需要为32,000人安排重新安置。

50. 根据执行委员会的各项决定和1994年重新安置审查会议的建议,难民署正在采取步骤增强其拟订标准和管理重新安置执行的能力。例如,除了增进1996年的磋商进程之外,难民署还将印发一份重新安置手册并与政府和非政府组织合作伙伴一起增强培训重新安置工作人员的方案。

B. 方案主题和优先事项

1. 难民妇女

51. 难民署与各国政府和非政府组织密切合作,积极地参加了各次筹备会议以及第四届世界妇女大会,以保证《行动纲领》体现出对难民妇女的关注。难民署各外地办事处建立起的协调中心网络,确保了妇女本身成为这一进程的一部分。在妇女大会召开之际,除了放映一部有关难民妇女的新影片之外,还发表了一份出版物,着重列举了许多难民署有关难民妇女政策和准则的实地运作实例。《北京行动纲领》中一些针对人权、对妇女施暴以及处于冲突境况下妇女的建议,均体现了这方面的主张;这些关注问题既是难民署下一年行动的范围,也是难民署对联合国全系统有关中期计划作出贡献的基础。

52. 为增强在外地落实有关难民妇女的现行政策和准则,三个区域性难民妇

女协调员的职位已配备了人员,并预定于1996年下半年设置第4个员额。原先为北京会议筹备工作设立的各个难民署外地协调中心已经得到了增强。为支持难民署在外地落实《北京全球行动纲领》,已经设立起了一个咨商小组,由副高级专员担任主席;该组当前的工作重点是,使妇女获得并且参与粮食分配的机会。

53. 难民署强调性别的培训(POP:侧重人的规划)继续扩大了其单项性的培训班,与此同时,正将该培训的各个方面融入其他培训班。最近在培训资料方面还增加了一项有关生殖健康的专题研究和一项培训录像。非政府组织也各自增加提供类似的培训,表明了这种培训与非政府组织本身业务的相关性。此外,已经建立起了难民署侧重于人的规划的培训教员网络,从而创建了另一个支持落实妇女政策的有力渠道。

54. 1996年初在日内瓦举行了基于性别的迫害问题研讨会,有16个政府与会,研讨会的目的是着重指出女性寻求庇护者的具体处境(见上文第24段)。难民署还编制了针对难民妇女的人权意识培训模式。

2. 难民儿童

55. 1996年3月14日,难民署与儿童基金会之间签署了一项谅解备忘录,目的在于进一步增强两个机构之间的合作与协调,并且旨在增强对共同关注的领域作出协调反应。(见上文第25段)。该备忘录所列的具体业务活动包括:应急规划;评估与监测;对无亲属陪随儿童的支持;增进社会心理福利;支持家庭和儿童;基本教育;健康活动;以及用水和卫生。

56. 为了增强对在紧急情况下无亲属陪随儿童的需要作出反应,儿童基金会和难民署在两个机构间达成的谅解备忘录框架内,正在共同研制用于应急箱的工具和《优先行动手册》。难民儿童需求的一个具体业务重点仍然是卢旺达--布隆迪的紧急情况。截至1996年1月1日在大湖地区有28,000多儿童与其家庭团聚,但是还有约78,000儿童仍被列为无亲属陪随儿童。遵照大会第49/172号决议,一份关于援助无亲属陪随未成年者的报告已提交大会(A/50/555)。报告除其他之外,阐述了各项政策、机构间的合作、长期性的保护问题以及在解决无亲属陪随难民儿童需求方面所汲取的某些教训。

57. 一份关于难民署难民儿童政策和准则执行情况的文件(EC/SC.2/78)于1995年10月提交给了执行委员会。难民署继续与联合国系统的其他各机构以及其他各有关机构密切合作,力求落实关于难民儿童方面的各项目标。难民署积极参与儿

童权利委员会的工作,向该委员会提供有关难民儿童情况的资料并向有关的外地办事处传达其建议,以增强它们的执行工作。同时,难民署还积极地支持并参与联合国有关武装冲突对儿童影响的研究,以保障在研究报告中充分反映难民和流离失所儿童的观点。

3. 环境

58. 执行委员会于1995年第四十六届会议通过了一项环境新政策。政策旨在以更为全面的方式,在整个难民署援助难民的业务中体现出对环境的关注。这一政策有四项基本原则:确保采取综合性的方式;采取预防,而不是治疗的做法;讲求成本效益和确保最大程度上的全面收益;并且让难民和当地人口参与。为落实这项政策,已经制订一项新的综合环境准则,并且正在修订有关的部门准则。

59. 在外地业务中,目前更为注重的是,对难民营周围自然资源的可持久地使用。目前正在采取的一些环境措施包括:促进对树木有控制的采撷、建立苗圃、对林木被毁坏的地方开展植树造林,建立保护区。此外,为了减轻对周围环境的压力,正在采取措施,减少柴火的消费量。这种措施包括使用有效能的火炉,提供其他能源,例如煤油、豆类、以及农业残渣以及分发各类烹饪时间不需很长的食品。

60. 为了推行上述新的环境政策,正在采取其他新的主动行动。除其他之外,主动行动包括促进环境教育和培训以及对环境问题采取参与态度的示范项目、环境资料库,以及无害环境技术。同时还正在努力增强与其他各国际组织的进一步合作。这些实例包括,针对坦桑尼亚联合共和国、布隆迪和扎伊尔境内受难民影响地区的基础结构恶化和环境的退化,开发计划署与难民署最近联合发起的大湖主动行动,以及由难民署、国际移民组织和难民政策小组于1996年4月举办的有关环境因素对流离失所问题的影响以及流离失所反过来对环境所造成影响的国际研讨会。

4. 对难民/返回者的援助和发展工作

61. 如经社理事会第1995/56号决议所强调的,人们越来越认识到必须促使人道主义和发展行为者确保它们的活动更加密切联系。就难民署而言,此类联系显而易见是必要的。其中特别受到关注的是自愿遣返业务,特别是那些促使难民与下述社区重新融合业务:因内战和社区间冲突,社会和生产结构蒙受了广泛的破坏的社区。

62. 人道主义和发展行为者必须共同面临这些挑战,并且在那些资源稀缺和由于难民的存在而使得社会经济结构受到压力的庇护国共同开展工作。难民署具有至关重要的第一手经验,可确保人道主义和发展援助的模式确实发挥相互支持和相互增进的作用。当出现难民返回并且重建其被毁坏社区的机会时,最能显示出这一点。和平一旦经历过社区相互残杀的冲突必然甚为脆弱,因此需要得到持久的支持。难民署为便利返回的难民重新得到社会和经济融合而提供的短期恢复援助,必需扎根于更为广泛的恢复和重建战略,以保证初步恢复可演进为可持久的发展。

63. 因此,难民署一直不断增强与各机构和伙伴的业务联系,这些伙伴能够胜任并且有能力应付难民涌入对庇护国发展资源的影响,以及难民正在进行重新融合的国家所面临的多方面需要。1995年,难民署继续致力将其人道主义工作融入发展框架。难民署在莫桑比克的遣返和重新融合方案将于1996年结束,在与难民署和其他发展行为者之间的工作交接方面已经汲取了某些重要的教训。难民署与开发计划署已共同就《机构间的主动行动纲领》达成协议,以促进人道主义援助顺利过渡到可持久的人的发展。难民署与儿童基金会目前正在讨论的新谅解备忘录以及与人口活动基金备忘录修订案(1994年)均特别强调,必须进一步发展冲突后恢复期情况下难民重新融合工作的业务联系。同时,与世界银行和区域开发银行的磋商亦继续进行,特别注重冲突后的重建工作。高级专员呼吁采取更灵活和可预测的援助,支持冲突之后的恢复工作,从而可帮助弥合救济与发展之间的鸿沟,并必须致力于解决和防止社会冲突,以及随之造成的社会解体现象。

C. 方案管理与执行

1. 概述

64. 执行委员会第四十六届会议的一项决定(A/AC.96/860,第21(a)段)要求高级专员就非政府执行伙伴的间接费用问题,特别是总部的费用问题,展开一项非正式的技术咨询进程。1995年12月至1996年3月,举行了4次磋商会议。会议就难民署有关非政府组织间接费用的政策提出了拟议的修订并进行了澄清。执行委员会下属的常设委员会于其1996年4月会议通过了经修订的暂行政策。

65. 1994年采用的难民署资产管理制度的目的在于增强每个外地办事处的能力,增强难民署对为其本身使用以及供其执行伙伴使用而购买的资产的控制。这项制度将于1996年上半年充分实施。

66. 1995年,作为改善制订和落实培训工作的一部分,培训活动的预算行政和管理的职责已经移交总部的有关单位。具体就方案的管理培训而言,难民署为其工作人员展开了诸如以下各类专题的培训:方案管理制度、需求评估、项目设计、执行、监测、评估、与执行伙伴的携手工作,以及方案和外地辅助工作人员的作用。各培训班越来越重视具体国别内容的课程,而且也为难民署的执行伙伴对这类培训进行调整。

67. 去年难民署在执行有关难民登记项目方面取得了进一步的进展。目前已举行了两个区域性难民署登记工作讲习班(肯尼亚内罗毕、塞内加尔达喀尔),工作人员接受了登记战略、技术和软件培训。

68. 1995年10月,难民署对其开展业务的方法进行了广泛的审查,旨在改善执行工作,责任制和工作实绩,并针对业务要求建立起签订合同和扩大的能力。这项工作被命名为 Delphi 项目,使用了内外部的“改革管理”专门技术。在对难民署进程进行了周密的审查之后,将于1996年第一季度向高级专员提交第一份载有拟议改革选择方案的报告。

2. 手册和准则

69. 1996年3月最后完成了为难民署执行伙伴编制的题为“伙伴关系”的方案和项目管理手册。1995年6月发表了经修订的针对难民的教育援助准则;这些准则包括顺应《儿童权利公约》制订的政策,并以难民署的难民儿童政策和准则为依据。此外,还编制了一份题为“难民的生殖卫生”的机构间实地手册(1995年,日内瓦)。这份手册是难民署和联合国人口活动基金与儿童基金和世界卫生组织合作,在约50个政府和非政府组织机构的积极参与下,于1995年6月举办的“难民的生殖卫生问题机构间研讨会”产生的结果。难民署还在编制了《关于商品分配的准则》;这些准则体现了有人口活动基金和非政府组织参与举行的1995年10月区域性讲习会的结果。

3. 评价

70. 去年,难民署的评价职能经历了重大的变革。随着联合检察和评价处的设立,目前为落实对国别业务的综合审查投入了新资源。难民署目前从事的检察工作审查了更多的国别业务,以及许多原先未受评价的管理方面。去年对28个国家进行

了检察,从而大幅度增加了难民署的内部监督的范围。

71. 与此同时,难民署近期的急剧变革,使得该组织面临着一系列的新业务挑战,对此需要加以分析和审查。因此,人们越来越多地呼吁难民署评价和分析创新的业务政策和各类管理和方案问题。

72. 为了侧重评价具有最大影响力的领域,难民署已经进行或着手进行考虑到全面管理战略各项评价规划。这些评价工作可划分为四大组的优先管理项目:保护和解决办法、合作与配合、政策和准则的落实,以及工作人员的福利活动。经过周密的规划和指标的确定,难民署力求向其管理人员提供它们所依赖的独立和客观的评价,以及可以信赖的检察工作,从而向高级专员提出新的管理办法和解决问题的手段。

D. 非洲地区的事态发展

73. 1995年非洲收容了约880万难民署职权范围内的人,其中550万人是难民。大湖地区约有200万难民,这种情况继续对各庇护国造成了巨大的压力,并对难民署为持久解决他们的困境带来了挑战。在非洲之角虽巩固了对某些人口的解决办法,然而在西非由于近期的发展事态,使得750,000名利比里亚难民的立即自愿遣返前景暗淡。1995年难民署为非洲拨出的费用为4.826亿美元,即约占难民署开支总额的42%。

1. 大湖地区

74. 目前有1,684,640卢旺达难民滞留在扎伊尔、坦桑尼亚联合共和国和布隆迪境内。此外,还有208,000布隆迪难民滞留在扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国境内。在提供了二年的紧急救济援助之后,非洲大湖地区的难民营情况已经稳定。难民人口的规模(约200万人)和受难民影响的地区现状无法使难民得到长期安置,因而自愿遣返被视为是唯一可行的解决办法。难民署在庇护国(布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔)境内,向难民提供最基本的救济援助,以及向庇护国本国人民提供某些援助。

75. 作为难民署致力于促进自愿遣返和重新融合工作的一部分,难民署亦在卢旺达积极开展活动,那里重新融合活动的关键工作是,建造住房,主要是安顿那些1994年4月事件之前逃亡的难民。难民署在卢旺达的返回地区在用水、保健、教育

和社区服务部门执行若干速效项目。除了对返回者进行监测以及开展大规模宣传运动之外，难民署与卢旺达司法机关和警察部门密切合作，以提高标准。

76. 在布隆迪，总统和各部长在全国各地开展的安抚工作收效有限。武装冲突持续发生，主要在农村地区发生，造成难民涌入扎伊尔和坦桑尼亚，以及布隆迪本国境内的新难民潮。1995年底布隆迪安全情况恶化，致使约30,000卢旺达难民和布隆迪寻求庇护者逃入坦桑尼亚联合共和国，与此同时每月约有1,000名布隆迪难民进入扎伊尔。1996年1月，应秘书长的要求，高级专员前往布隆迪考察业务和人道主义工作人员的安全情况。在高级专员的建议下，由该国政府以及联合国和非政府组织派代表设立了一个联合安全委员会。

77. 大湖地区的主要庇护国一再表示关注的是，难民们的长期滞留。1995年3月31日，随着卢旺达难民大批涌入坦桑尼亚联合共和国，坦桑尼亚政府以国家安全为由，关闭了其边境。1995年8月，扎伊尔在一周内强行驱回了约16,000难民。为此，高级专员作为秘书长特使走访了该地区，并且与扎伊尔当局商定，遣返将必须是自愿的，然而返回速度必须加快。整个地区的返回率一直不高。

78. 从1995年1月至1996年3月，有280,000多名难民遣返回卢旺达，其中122,357人是由于1994年4月的事件而出逃的。在本报告报导期间，每月从各庇护国返回人数平均为14,000人。

79. 继1995年2月非统组织/难民署举行了布琼布拉会议之后，举行了两次有关落实会议通过的《行动纲领》的后续会议。其中一次会议(1995年5月26日在亚的斯亚贝巴举行)注意到，各当事方在自愿遣返方面采取的积极步骤，但认为如要实现大规模的遣返运动，还需要做相当多的工作。1996年2月29日，举行了第二次会议，更为确切地注重于讨论遣返的障碍问题。会议对卢旺达的情况以及难民署迄今为止为促进遣返所采取的各项措施取得了更好的了解。会议就加速自愿遣返的必要性达成了协商一致。

80. 由卢旺达、难民署和坦桑尼亚联合共和国或布隆迪组成的遣返问题三方委员会定期举行会议。1995年9月和12月在日内瓦举行了两次由扎伊尔、卢旺达和难民署三方出席的部长级会议。委员会所举行的会议，集中讨论了各种方式，以大规模宣传运动、从难民中分离出威胁恐吓者和实行跨界访问的办法，加速遣返。在本报告汇报期间，卢旺达难民大规模返回仍存在着一些主要障碍，包括在扎伊尔、坦桑尼亚联合共和国和布隆迪各难民营中继续发生着恐吓、边境区域日趋加剧的紧张和不安全状况以及缺乏全面的政治解决办法。布隆迪局势的继续恶化，是受到严重关切的另一个根源。

81. 1995年11月18和19日,卡特基金会在开罗召开了大湖地区国家首脑最高级会议。布隆迪、卢旺达、乌干达和扎伊尔各国总统以及坦桑尼亚联合共和国的代表出席了会议,并通过了一项宣言,着重阐述了加速难民向卢旺达自愿遣返并增进该地区和平进程的措施。1996年3月18日,在突尼斯举行了一次后续最高级会议,以审查《开罗宣言》执行的进展情况,并讨论了布隆迪的冲突。

82. 为了执行《布琼布拉行动纲领》所载的建议,开发计划署与难民署共同于1996年1月24日在日内瓦举行了一次捐助者和难民收容国的磋商会议,讨论了对受大量难民不利影响区域的援助问题。会上提出了一项7,050万美元短期援助一揽子计划,以帮助恢复遭损坏的环境和基础结构。迄今为止,国际社会所作的响应有限。

2. 中 非

83. 在中非共和国约有27,000名苏丹难民,以及111,870难民在上扎伊尔;其中91,545人得到了难民署的援助。在扎伊尔北部得到安置的18,560乌干达难民中,有15,560人得到难民署的援助。扎伊尔境内的安哥拉难民人数估计为160,950人,其中41,950人得到难民署的援助。

84. 除了在扎伊尔北部土地肥沃地区地得到安置的难民外,该分区域实行自给自足的前景有限。在难民原籍国的条件有利于他们返回之前,必须向大部分难民提供看护和照料。

3. 西 非

85. 虽然在1995年8月签署了《阿布亚和平协定》之后,已经注意到有些人自发地返回利比里亚,但仍然约有750,000名利比里亚难民,大部分滞留在几内亚和科特迪瓦境内,而且最近发生的一些事件已促使了新的难民外流潮。

86. 在阿布亚和平协定签署之后,为实现利比里亚的和平取得了一些进展。但是,自1995年12月西非和平维持力量(西非经共体军观团)与某些派别之间发生摩擦以来,使得这些进展遭受了挫折。西非国家经济共同体(西非经共体)为恢复和平进程而召集的若干次会议,由于某些派别的领导人不愿意恢复对话一再推迟。在编写本报告时,又重新爆发了主要派别之间的战斗,严重地打击了和平前景。

87. 利比里亚交战各派的作战人员侵入邻国也造成了生命和财产损失,使当地人民与难民之间的关系十分紧张。据估计,截至1995年12月,利比里亚境内滞留着

120,000名难民,以塞拉利昂难民为主。

88. 在本报告审查期间,由于塞拉利昂持续发生内战,使得几内亚和利比里亚境内塞拉利昂难民人数大幅度增长,致使塞拉利昂难民总数达360,000人。

89. 塞拉利昂最近出现积极的政治动态,为解决内战带来了希望,但在利比里亚发生的事件使得希望成泡影。该国政府代表与革命统一阵线进行了和平谈判。第一次谈判是1996年2月底在科特迪瓦举行的。此外,还计划举行大选,并选出一个新的文官总统。人们期望,这一事态发展将促使进行一系列准备工作,以便于1996年从该分区域,主要从几内亚和利比里亚遣返约360,000名塞拉利昂难民。

90. 多哥的局势基本上已恢复正常,致使从贝宁和加纳这两个主要庇护国的自发遣返和得到援助遣返的人数大幅增加。

91. 随着原籍国内状况的改善,贝宁和加纳境内多哥难民的人数已经大幅减少。根据1995年试验项目,从贝宁遣返的总人数达20,983人,预期1996年返回的人数会超过70,000人。

92. 据估计,鉴于马里北部安全状况的改善,1995年已经有相当多的柏柏族人自发地返回他们的祖国。约有100,000马里人仍滞留在阿尔及利亚、尼日尔、布基纳法索和毛里塔尼亚。

93. 在整个报告期间,塞内加尔境内的毛里塔尼亚难民人数为66,000人,变动不大。

94. 分区域的援助方案以看护和照料为主。最近由人口活动基金和难民署组成的联合工作团有一些捐助者参加,该团决定逐步削减对利比里亚、塞拉利昂和毛里塔尼亚难民的粮食援助,并随着在实现相对程度的自给自足方面已经取得的进展,粮食救济目标转向对特定对象提供。另一方面,则增加了在农业和创收部门的援助,并且增强了保健和卫生的援助结构。

95. 1996年2月,在利比里亚发生4月战斗之前,为落实利比里亚难民的遣返和重新融合业务,发出了6,000万美元的认捐呼吁。为遣返和重新融合在加纳的50,000名多哥人,贝宁的20,000人和其它各国500人的行动计划正在编纂成一份认捐呼吁文件。同样,也正在为组织从布基纳法索、尼日尔、阿尔及利亚和毛里塔尼亚遣返90,000马里柏柏族人最后诉认捐呼吁。在新选举的文职政府就职之后,塞拉利昂的安全局势如得到改善,难民署将发动遣返居住在邻国的约360,000名塞拉利昂难民的工作。

4. 东非和非洲之角

96. 难民署在该分区域的活动主要在于对厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹难民的看护和照料。然而,与扎伊尔北部一样,由于乌干达政府执行向难民,主要为苏丹难民分配土地的慷慨政策,因而能够逐步停止看护和照料援助并建立当地定居点。在本报告汇报期间,虽然出现有限的有组织返回,但却出现了南部苏丹难民净流入的现象,主要流入乌干达、扎伊尔北部、肯尼亚、中非共和国和埃塞俄比亚。

97. 除了援助难民增强他们的熟练技能,以加速他们返回原籍地时能迅速重新融合以及少数人到第三国重新安置外,难民署还日益加强参与有组织的遣返工作。厄立特里亚重新安置区难民重新融合和恢复正常生活方案的试验阶段于1995年6月圆满结束,遣返了24,235厄立特里亚人。由于未预料到的情况,未能开始实施厄立特里亚重新安置区难民重新融合和恢复正常生活方案的第一阶段,该阶段原计划遣返和重新融合100,000名厄立特里亚人自1995年12月以来,从苏丹遣返了19,000多名埃塞俄比亚人。虽然已重新开始登记,但遣返工作已经暂时停止。

98. 在厄立特里亚,难民署与厄立特里亚难民事务高级专员一起拟订并落实一系列的速效项目,这些项目旨在援助当地和返回者的社区。

99. 苏丹与一些邻国关系紧张,对正在进行的遣返行动产生了不利的影晌。副高级专员于1996年3月访问苏丹时得到保证,政府将为埃塞俄比亚难民和厄立特里亚难民的自愿遣返提供方便。

100. 自厄立特里亚自1991年5月获得独立以来,约有150,000人返回了其祖国,其中24,235人是通过试验性的遣返项目返回的。这个项目已于1995年6月初圆满结束。

101. 自1995年12月15日起,难民署从苏丹遣返了19,000多埃塞俄比亚难民,而据估计还有52,000名难民滞留在苏丹。肯尼亚为已登记并经埃塞俄比亚政府核可入境的3,000名埃塞俄比亚难民,准备空运遣返的工作进入最后阶段,这项遣返行动计划于1996年第一季度开始进行。截至1995年12月31日,在难民署的主持下从吉布提遣返了32,000名埃塞俄比亚难民。因此,吉布提境内剩余难民总数为25,000人,其中22,000名是索马里人,3,000名为埃塞俄比亚人。

102. 在肯尼亚的索马里难民人数为126,060人,而在埃塞俄比亚的索马里难民为275,190人。在整个报告报道期间,跨越边界的遣返业务,促成45,000名索马里人从肯尼亚返回。虽然索马里的安全局势仍然较为不稳定,但在联合国机构间高级访

问团和难民署访问团访问该国之后,已经决定于1996年从埃塞俄比亚将10,000名索马里人遣返索马里西北部的试验性遣返工作。

103. 3月20和21日在内罗毕举行了一系列政府间发展管理局会议。除了肯尼亚的代表外,乌干达、苏丹、厄立特里亚、埃塞俄比亚和吉布提也派代表团出席会议。会议强调了和平解决现有分歧的紧迫性,以及和平作为发展的一个先决条件的重要性。会议认为,政府间发展管理局是在区域一级处理该分区域的难民和人口流离失所问题最适当的论坛。

5. 南部非洲

104. 在1995年晚些时候,约有170万多莫桑比克难民从6个庇护国返回家园,因此圆满完成了难民署援助的遣返工作。

105. 难民署对莫桑比克的援助重点在于实现优先地区的返回者和其他目标人口的重新融合,办法是:增进粮食安全、改善道路交通、提供水源和改进卫生以及初级保健。通过执行750多个速效项目来进行这些活动,预计这些项目将于1996年6月完成。

106. 在直至最近还收容了100多万莫桑比克难民的马拉维境内,一些执行伙伴在莫桑比克难民方案中使用的某些资产已经于1995年4月转交给了东道国政府。难民署继续在植树造林、用水和保健部门提供遣返后的援助。

107. 为使难民署逐步撤出莫桑比克作准备,难民署和开发计划署制订了一个“机构间主动行动的框架,以推动人道主义援助顺利过渡到可持久的人的发展”。这一进程旨在确认得到初步重新融合援助的受影响地区令人关注的一些关键性发展问题。

108. 在1994年11月20日安哥拉政府与争取安哥拉彻底独立全国联盟签订了《卢萨卡议定书》之后,难民署筹备并发动了从1995年6月至1997年12月为期30个月的约311,000名安哥拉难民遣返和重新融合业务。1995年6月,难民署发出了认捐呼吁,以筹集这一阶段所需的预算资金。

109. 虽然《卢萨卡议定书》的执行拖延,耽误了遣返计划,但最近安哥拉独立联盟安营扎寨和16,000名士兵复原的行动,使人们有理由希望,可于1996年6、7月间开始有组织的遣返。

110. 自1995年6月难民署发出认捐呼吁以来,约有15,000安哥拉难民自发返回他们的原籍。据估计,约有300,000名安哥拉人仍在扎伊尔、刚果和赞比亚避难。

111. 难民署继续与南部非洲发展协调会议就双方所关注的领域,诸如该地区的人口迁徙方面密切合作。为此,最后拟定了一项谅解备忘录,概要阐明了两个组织的责任以及合作领域。最近,难民署参加了南非发展协调会的社会发展的会议(1996年3月25至28日在斯威士兰举行),会议力求增强社会发展活动,包括对该分区域的难民援助。

E. 美洲和加勒比地区的事态发展

112. 在1995年全年和1996年头三个月期间,对难民署在美洲和加勒比地区工作有影响的有三件事。第一,危地马拉选出的总统赞成改革,为和平进程带来了必要的推动力,可加强在墨西哥的12,000名危地马拉难民的遣返工作,但由于对返回者施暴的事件增加,这一进程在1995年底放慢了速度。第二,墨西哥政府决定危地马拉难民可长期留在墨西哥,为寻求持久解决在墨西哥的危地马拉难民问题打开了最后的篇章。最后,其他大陆的寻求庇护者不断抵达拉丁美洲国家,促使难民署密切监测形势,确保庇护原则继续得到维持。1995年在该地区的支出总额为3,490万美元。难民人数略低于100万。

1. 北美洲

113. 在美国,众议院和参议院各有一项拟议的移民法案,这两项法案正在进行修正和最后敲定。难民署对于这两项法案中可能损害保护原则的规定表示关注。

114. 在加拿大和美国,有人提议将两国之间的“在审查第三国国民难民申请问题上进行合作”的谅解备忘录签署成法律。在起草该备忘录期间,两国政府均同难民署进行了磋商,难民署提出了自己的意见,既指出了积极内容也指出它所关注的问题。

2. 中美洲和墨西哥

115. 十年的自由庇护政策于1994年达到高潮,这一年举行了纪念《卡塔赫纳宣言》十周年的国际讨论会并结束了中美洲难民问题国际会议。继该十年之后,难民署的区域战略目前强调防止今后发生难民潮。

116. 由于已经为中美洲大部分难民找到了持久的解决办法,难民署在中美洲

(在较小规模上在危地马拉)活动目前的重点涉及与返回者和当地融合有关的法律问题¹和国际保护。难民署的目前作用是加强各国政府处理难民问题的能力,并作为预防手段,加强区域人权机构;发挥促进作用,确保发展项目也针对难民署所关心的人的主要聚集地区。

117. 在中美洲,持久的解决办法继续得到巩固。1996年将在伯利兹继续执行速效项目,但规模将缩小,目的在于促进8,100名难民和对于类似难民状态的无证件者的社会经济融合。在萨尔瓦多,1995年4月完成了速效项目方案,促进了大约31,500名萨尔瓦多返回者的融合。此外,难民署继续协助个人自愿遣返,对选择留在庇护国的难民,提供在法律方面融合的帮助。

118. 尽管继续存在安全问题,特别是11名返回者在萨曼遭到屠杀,返回者所能得到的土地极少以及未能签定和平协议,但1995年仍约有9,500名危地马拉难民从墨西哥遣返。自从1993年发起集体返回活动以来,1995年的返回者数目最高。这使1993年1月以来通过速效项目和其他援助得到难民署帮助的危地马拉返回者人数累计达到目前的20,000多人。

119. 武装反对派危地马拉全国革命联盟是总和平协定的缔约方。危地马拉政府与该联盟之间的人权协定尚未在改善治安方面产生积极效果。但是,这一进程在继续进行,1995年签署了一项关于土著人权利的协定。由于当选总统赞成改革,增加了在1996年底之前达成最后和平协定的可能性,而这将加速返回进程。但是,由于有可能在墨西哥当地融合以及危地马拉的治安瞬息万变影响到愿意遣返的人数。

120. 通过联合信贷方案和以产出为取向的在职培训,在墨西哥坎佩切州和金塔纳罗奥州开展的援助方案成功地提高了难民安置区的生产率,帮助难民自立。1995年,这两个州的安置区继续得到改善,并开始将基础设施和服务方面的责任移交给墨西哥当局。1996年,难民署将继续帮助进行一些重要的修补工作,但日常工作将越来越多地移交难民自己或由墨西哥当局处理。

121. 墨西哥政府在1995年最后几个月中宣布,打算允许不愿意遣返的难民在当地融合。在签发移民证件之后,在恰帕斯州的大部分难民预计将迁往坎佩切州和金塔纳罗奥州重新定居。这两个州的现有定居点将得到加强,如果需要,将设立新的定居点。值得注意的是,50%的危地马拉难民是在墨西哥出生的儿童,根据宪法权利,他们被认为是墨西哥国民。

3. 南美洲和加勒比地区

122. 加勒比地区、特别是海地的有利的政治事态发展使难民署能够连续不断地开展自愿遣返活动。到1995年年底,1,121名难民已被遣返。尽管剩余的937名海地难民仍然留在多米尼加共和国,但是预计大部分难民将在1996年遣返。同时,在难民署和多米尼加共和国政府之间继续进行讨论,为选择不返回的难民寻找持久的解决办法。

123. 抵达南美洲和加勒比地区的其他大陆的寻求庇护者人数大增。1994年,13%的寻求庇护者来自其他大陆,而1995年,这类情况占寻求庇护者的80%。在拉丁美洲区域的其他地方,类似的趋势也很明显,预计这一趋势将保持不变。

124. 尽管难民署继续鼓励自愿遣返,将其作为该分区域更好的持久解决办法,但它也继续支持就地融合。

F. 亚洲和大洋洲地区的事态发展

125. 随着62,000名缅甸难民从孟加拉国自愿返回以及印支难民综合行动计划结束,亚洲和大洋洲的解决办法得到加强。难民署感到关注的是,为滞留尼泊尔的不丹寻求庇护者和难民寻找解决办法的工作继续陷于僵局以及斯里兰卡出现了新的重大国内流离失所现象。到12月31日,该地区的难民总数约为80万。1995年在该地区的支出总额为9,580万美元。

1. 南 亚

126. 从1995年1月到1996年3月,约有62,000名缅甸穆斯林难民从孟加拉国自愿遣返到缅甸的若开邦。自从1994年4月开始进行有组织的自愿遣返以来,已有142,000多人返回。留在孟加拉国5个难民营中的约50,000人预计将于1996年遣返。返回者家庭可领到一套返回用具,其中包括基本的家庭必需品,加上个人零用钱、住房补贴、两个月的口粮。向返回者社区提供了1,000多个小型项目,这些项目由难民署资助并由村庄发展委员会实施。世界粮食计划署实施了一项综合的以工换粮方案,以便改善道路情况,挖掘小池塘以支持村庄一级的水产业。卫生组织和儿童基金与一些当地和国际非政府组织一道还在保健、饮水和卫生、教育、农村基础设施以及创收活动等方面实施了一些方案,所涵盖的地区在构成返回者区域的142个村庄中

占80%。难民署可不受阻地接触所有的返回者,以便监测他们的福利和社会经济融合情况。到1997年7月,难民署将减少在若开邦的业务活动,它目前正在进行工作以确保适当的联合国机构和其他发展机构提供较长期和可持续的援助。

127. 在印度德里,登记的城市难民主要是阿富汗人,人数在报告报道期间稍有减少,从23,000人跌至21,000人,其中约50%接收难民署的援助。在斯里兰卡政府与泰米尔猛虎解放组织之间于1995年1月停止敌对行动之后,1995年第一季度,约10,000名斯里兰卡难民由难民署主持从印度的泰米尔纳德邦自愿返回。为了促进融合,斯里兰卡北部的5个地区及马纳尔岛、瓦武尼亚、亭可马里、基利诺奇、穆莱蒂武的返回者社区得到一些小型项目的援助,主要涉及教育、道路维修、饮水和卫生、创收支助。约52,000名难民仍然留在印度的难民营中。据报告,另有40,000名难民居住在难民营以外。1995年4月敌对活动再次爆发并于10月升级,在贾夫纳半岛造成350,000人在国内流离失所,阻碍了从印度进一步遣返斯里兰卡难民。1995年12月,难民署应斯里兰卡政府的请求,向瓦尼地区150,000名流离失所者运送非食品救济品。1996年1月,难民署在基利诺奇开设了一个外地办事处,以监测最近流离失所者的情况。

128. 尽管有关政府自1994年以来举行了6轮双边会谈,但未能对在尼泊尔的89,000名不丹寻求庇护者和难民找到持久的解决办法。

2. 东亚和东南亚

129. 1995年,难民署在柬埔寨的工作重点继续是监测脆弱返回者的情况,由于治安不良和收入潜力有限,他们的融合程度很低。除了援助20,300名脆弱返回者外,难民署还同联合国其他机构和非政府机构一起向113,000名国内流离失所者提供救济。1995年,总共有145名柬埔寨难民在难民署的援助下自愿返回原籍国,370名柬埔寨人依然留在东盟的第一庇护国内,等待返回许可。1995年下半年,难民署监测了1,859名越南血统的柬埔寨人的安全返回,这些人是在1993年5月选举之前逃离柬埔寨的。他们得以返回在磅清扬省、暹粒省、菩萨省的原来的传统居住区。除了有限地继续向新返回者提供援助外,难民署在1996年的工作重点是发挥比较传统的作用,即宣传和促进难民法,为难民和难民署所关注的人寻求持久解决办法,与联合国人权事务中心密切合作,支持对人权的促进。

130. 根据中国政府的报告,在中国的难民从1995年初的287,086人增加到1996年3月底的288,411人,其中包括286,900名越南人、1,452名老挝人和40名柬埔寨

人。对于其中大部分难民，难民署的援助主要是通过支持循环基金农村信贷方案，进行当地安置。在报告期间，6名柬埔寨人和59名老挝人从中国返回其原籍国。

131. 1995年底，93,250名缅甸难民居住在泰缅边境泰国境内的28个定居点，其中包括75,940名克伦人、11,150名孟人、6,160名克伦尼人。这些定居点位于巴蜀、卡查纳武里、达和夜丰颂等省。这些群体与泰国边境人口有着类似的民族背景和亲缘关系，他们继续得到泰国政府和由五个非政府组织组成的缅甸边境联合援助组织的援助。在缅甸政府与新孟国家党之间达成停火协定之后，1996年第一季度，有2,500多名孟人从泰国的巴尧难民营返回孟州境内的定居点。在报告期间，驻曼谷的难民署工作人员前往边境地区执行任务，监测难民的福利状况。难民署已经要求有关政府允许它更多地探访泰国境内的缅甸难民和缅甸境内的返回者，以便监测他们的庇护条件，确认他们系自愿安全地返回的。

3. 印支难民行动计划(综合行动计划)

132. 截至1996年3月31日，78,000多名越南人和27,000多名老挝人从亚洲的第一庇护国返回原籍国。约350,000名越南人和6,300名老挝人依然留在难民营中。剩下的难民中包括33,365名越南人和160名老挝人，他们不符合综合行动规定的难民标准，应当返回原籍国。1995年，非难民越南人和老挝人的自愿遣返大幅度下降，只有5,600名越南人和2,500名老挝人返回，而1994年的返回人数则分别为12,500名越南人和5,600名老挝人。1995年上半年的事态发展使人们误以为重新安置有希望，减低越南人和老挝人的返回速度。

133. 印支难民问题国际会议指导委员会1996年3月5日和6日在日内瓦举行了第7次即最后一次会议，指导委员会同意，综合行动计划将于1996年6月30日正式结束。指导委员会重申，非难民越南人的唯一可行的选择是根据自愿遣返安排或有秩序返回安排返回越南。难民署为东盟庇护国境内的非难民越南人发起的看护和照料以及与遣返有关的援助规模将从1996年7月1日起缩小，并为香港作出适当安排。关于老挝人，指导委员会注意到，有关政府正在做出安排，确保尽可能早地在1996年解决泰国境内余下的难民。会议同意，难民署在越南和老挝人民民主共和国境内的返回者融合援助和监测活动将继续进行。难民署对所有关于返回者受到虐待的指控进行了调查，并未发现迫害案件。

134. 在报告报道期间和1996年全年，难民署将继续向老挝个人返回者提供现金和大米津贴，以及支助返回者村庄社区的重建。难民署将与老挝劳工和社会福利

部、欧洲委员会和三个国际非政府组织(爱尔兰关心救济会、美国联合会、荷兰AOA难民照料组织)一道,继续在12个省支助29个农村定居点的开发,以使大约10,000返回者受益。关于越南的返回者,难民署将继续提供赠款,以支助重新融合。通过劳动、残废军人和社会福利部向返回者社区提供重建支持。1995年期间,难民署支助执行109个社区小型项目,价值达250万美元。

G. 欧洲地区的事态发展

135. 1995年期间,难民署在欧洲的优先项目和所关注的问题包括在中欧和东欧进行体制建设和提供法律咨询;在阿塞拜疆,向最需要帮助的900,000名难民和国内流离失所者提供临时就地融合项目,在亚美尼亚、格鲁吉亚、北高加索和乌克兰,实施有限的援助方案。在波斯尼亚-黑塞哥维那和平总协定签署之后,难民署起草了一项行动计划,以便使约200万人最终返回和融合。1995年,欧洲的难民人数(包括受到临时保护的人)约340万人。1995年在欧洲的支出总额为2.919亿美元。

1. 中 欧

136. 难民署积极参与中欧各国的立法工作,这是在此区域的总战略的一个部分。难民署的工作中心依然是对立法工作施加影响,以便制订难民能够利用的公正的难民地位确定程序。继斯洛伐克和捷克共和国在1995年通过新的难民法之后,罗马尼亚参议院于1996年2月通过了已经搁置四年多的难民法法案。在波兰,关于修订外国人法草案的讨论已经在议会进入最后阶段。波兰当局进行了大量的合作,调整外国人法草案的条款,该法现在与难民署的建议取得一致。1996年初,捷克政府对早先通过的难民法作了修订,其中包括的一项重要内容是,难民地位在维持5年之后结束。修订内容使新立法完全符合1951年公约的规定。难民署正在就这一问题以及与欧洲委员会和其他国际组织合作就公民资格和国籍法问题与捷克当局进行讨论。难民署与有关国家合作,还积极监测与欧洲联盟各国和东欧各国之间签订的重新接纳协定的情况。

137. 除了参与立法工作外,在缺乏全国性机构或援助需求未充分得到满足的国家,难民署的活动还着眼于机构和能力建设、培训、有限的援助方案。东欧的情况就是这样,这一分区域的一些国家受到大量过境移民的影响,往往难以分清移民与真正的寻求庇护者。

138. 难民署努力协助中欧难民当局创造有利的融合条件。由于缺乏寻求庇护者和得到承认的难民买得起的住房,因而妨碍难民迅速融入东道国的社会经济结构。此外,在中欧各国得到承认的难民数目有限,对他们而言,缺少融合的机会往往会鼓励他们迁往西欧。为了解决这一问题,难民署正在与欧洲委员会、社会发展基金和欧洲其他有关机构进行初步接触,以便获取资金。

2. 东欧(独联体和土耳其)

139. 难民署继续主张制订能够在独立国家联合体(独联体)各国预防造成难民形势的战略。难民署积极帮助发展机构能力,帮助流离失所者并为其寻求解决办法。难民署正与有关国家政府和政府间组织一道筹备举行一次区域会议,寻求一种综合办法,解决独联体和有关邻国中的难民、返回者、流离失所者和其他形式的非自愿流离失所问题。这一进程提供了一个讲坛,讨论独联体境内非法移民问题,并在非政治框架中评价这一问题的范围和后果。

140. 会议订于1996年5月30日和31日在日内瓦举行,预计会议将核准一项行动方案,它是一项全面战略,为旨在控制移民潮的后续行动以及发展防止大规模流离失所的体制能力提供一个框架。难民署也将与移民组织一道提交一份联合文件,概述有关该区域未来活动的计划。独联体的所有12个国家以及其他有关国家和政府间组织参加了这一进程,举行了两次专家会议,两轮三个分区域的会议和三次起草委员会会议。订5月初在明斯克举行的起草委员会第四次会议将最后敲定会议文件,其后并立即举行筹备会议。

141. 1996年2月,在人道主义事务部主持下,难民署参加了联合国/捐助方需求评估联合考察团,前往阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚,审查联合国机构和非政府组织在解决高加索地区难民和流离失所者需求方面目前采取的战略。1996年3月5日和6日,所有参加联合评价的人与非政府组织和有关捐助国在第比利斯举行了总结会议。这一工作的结论将于6月被用来制订1996年关于高加索地区的机构间呼吁。

142. 在亚美尼亚,难民署仅对150,000难民中的最脆弱者提供援助。1995年10月,亚美尼亚通过了国籍法,使亚美尼亚血统的难民能够取得亚美尼亚国籍。鉴于这一有利的立法,1996年,通过实施国籍法和导致社会和经济融合的活动,难民署促进和便利难民的当地定居。

143. 在阿塞拜疆,难民署1996年方案的目标是在大约900,000名国内流离失所者和难民中,便利最需要帮助者的临时当地融合,在目前进行的和平谈判--这可能为

实现有利于他们的持久解决办法打开一条道路--产生结果之前,促使他们在经济上自力更生。

144. 阿布哈兹和格鲁吉亚双方未就200,000名国内流离失所者有组织的自愿返回问题取得明显进展,在这种情况下,难民署1996年的目标是减少国内流离失所者对外部援助的依赖,加强政府向这些人提供服务的能力,采取使35,000人受益的建立信心的措施,这些人已经自愿返回阿布哈兹境内加利地区原先生活的地方。

145. 难民署计划于1995年年底逐步结束在北高加索地区为车臣(俄罗斯联邦)流离失所者开展的紧急活动,但新的事态发展使得更多的流离失所者涌入一些邻近的自治共和国。1996年1月,俄罗斯联邦政府请难民署继续在1996年自车臣的流离失所者开展人道主义活动,难民署对这一要求作出了积极反应。在此方面,人道主义事务部将向国际社会发出内容更新的机构间呼吁,其中包括难民署就这一危机继续开展活动所需的资金。

146. 根据乌克兰政府的请求,1996年2月进行了一次情况调查。调查组指出,约有60,000名克里米亚鞑靼人目前没有国籍和/或处于类似难民的状况。这可能使难民署有理由参与,但参与的范围和性质尚待确定。除此之外,应当指出,乌克兰当局在难民署的积极支持下最近开始执行难民地位确定程序,第一批寻求庇护者已经受益于这一程序。1996年全年,难民署将继续支持处理难民/寻求庇护者问题的各个政府机构。

147. 难民署在白俄罗斯和摩尔多瓦共和国的主要目标是向两国政府提供法律援助,促请它们加入1951年公约和1967年议定书,最后敲定两国有关难民问题的立法,为登记和难民地位确定制订具体的程序。还设想确定所关注的群体并拟定具体的支助方案。

148. 在土耳其,难民署的长期目标是帮助政府制订健全的难民地位确定程序,该程序将考虑到抵达土耳其的寻求庇护者的原籍国各不相同。在该领域中取得进一步进展之前,对于政府管理的各个接待中心中收容并等待对其申请进行审查的难民,难民署将继续提供看护和照料,并将继续安置难民署承认的难民。此外,居住在克尔克拉雷利省难民营和伊斯坦布尔的波斯尼亚人将得到难民署的援助。

3. 西 欧

149. 庇护申请案件继续呈下降趋势,1995年,约有264,000人向西欧申请庇护,而1994年为299,000人。人数下跌的原因是各国实施较严苛的措施,以期全面遏制移

民。这些措施中有签证要求、加快的程序、安全第三国和安全原籍国的概念。除了申请庇护的数目下降外,根据1951年公约取得难民地位的寻求庇护者的人数以及以特别的人道主义理由或根据临时保护获准留下的人的人数均告下跌。但是,公约承认率从1994年的约11%上升到1995年的约16%。西欧各国面临的困扰是如何阻止和限制对庇护渠道的滥用,同时确保真正需要国际保护的人得到保护,不被送回对他们生命有危险的处境之中。

150. 1995年12月签署的波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定使人们提出是否应停止对在欧洲的前南斯拉夫庇护寻求者提供临时保护的问题,并出现了大规模返回的前景。

151. 人道主义问题工作组在前南斯拉夫国际会议框架之内举行了一系列会议,在1996年1月16日召开最后一次会议之后,难民署经与有关各方协商,起草了一项行动计划,以期早日以和平、有秩序和分阶段的方式向波斯尼亚和黑塞哥维那进行返回和遣返工作。这项计划包括的条款有,一旦所述的最基本的条件得到满足,即取消临时保护。难民署在波斯尼亚-黑塞哥维那和平与在有关区域的返回和遣返工作的总框架协定附件七的框架内制订的持久解决办法业务计划已正式提交1996年3月8日在奥斯陆举行的高级别工作会议。在西欧国家有大量前南斯拉夫人,为了确保向这些国家派驻足够的难民署人员,根据关于前南斯拉夫的特别行动方案中的规定,1996年在布鲁塞尔、斯德哥尔摩、维也纳的区域办事处以及在波恩的分办事处临时任命了一些联络官员。

152. 难民署在庇护和难民问题上继续同欧洲联盟(欧盟)成员国举行非正式对话。1995年,欧盟成员国在统一1951年日内瓦公约第1 A条问题上进行加紧讨论,这一议题触及难民署职责范围的核心。各国于1995年11月达成最终共同立场,其中包括与难民署解释一致的若干内容。但是,在被非国家人员迫害这一重要问题上,欧盟的立场没有反映难民署提出的意见。

153. 1995年下半年,欧盟移民工作组就欧盟成员国境内被遗弃的无亲属伴随的未成年人境遇编写了一份联合立场文件草稿。该文件已排在意大利担任主席期间(1996年1月至6月)的议事日程上,供讨论。案文草稿提到无亲属伴随未成年人遣返问题,待遇的基本标准以及欧盟对集体抵达的未成年人的应对措施。到目前为止,案文中没有对无亲属伴随的未成年寻求庇护者作出规定,但难民署希望这一问题得到考虑。在关于庇护、难民和移民政策的政府间磋商会议议程上,无亲属伴随未成年人问题也排在优先地位;将编写一份报告,叙述各参加国所采取的不同作法。

4. 前南斯拉夫

154. 随着波斯尼亚政府和波斯尼亚塞族1995年1月1日签署的停止敌对行动协定的落实以及穿越萨拉热窝机场道路的重新开通,人道主义援助交通也得到恢复。该协定还规定萨拉热窝人民有更多的行动自由;根据国际红十字会的计划进一步交换战俘,从戈拉日代撤出需要治疗的人以及居住自由。

155. 1995年初,波斯尼亚-黑塞哥维那境内总的援助物资发送情况良好,考虑到当年晚些时候可能受到阻碍,难民署的地面车队和萨拉热窝的空运工作尽力提供物品以建立紧急库存,并给萨拉热窝和东部一些飞地送去冬季物品和燃料。难民署与粮农组织一道作出安排,在三月份种植季节开始之前,在整个波斯尼亚-黑塞哥维那尽可能多地分配种籽肥料和杀虫剂。

156. 交战各方在停止敌对行动协定于1995年4月到期时未能将其延长,随后波斯尼亚-黑塞哥维那总的的安全情况恶化,使得行动非常困难,难民署面临的障碍更多。战事扩大,更多的人被迫逃离家园或被杀害。难民署在波斯尼亚-黑塞哥维那提供援助的能力深受影响。在塞族控制的领土以及在各个飞地,援助活动几乎完全陷入停顿,在北约1995年5月25日和26日空袭之后以及在由此引起的冲突升级和人质危机之后,情况尤其如此。

157. 在萨拉热窝机场发生的一系列严重事件导致人道主义救济空运于1995年4月8日中止;直到5个多月之后即9月16日才得以恢复。代顿协定签订之后,这项活动于1996年初停止进行。

158. 克拉伊纳塞族人和忠于波斯尼亚反叛领导人菲克雷特·阿布迪奇的部队继续阻止难民署的车队前往比哈奇孤立地区,1994年5月以来,实际上所有的供应都被封锁。人道主义形势一直处于紧张状态,直到波斯尼亚政府于8月7日重新夺取比哈奇孤立地区,造成了大克拉杜沙和察津地区忠于阿布迪奇的约20,000名前居民大批出逃。他们抵达克罗地亚时处境令人震惊。难民署与其他人道主义机构一道提供了食品和非食品援助,提供了住所,饮水、卫生和医疗援助。难民署最后获得授权,在库普伦斯科建立一个难民营,并获准进行冬季准备工作。随着比哈奇形势的改善,难民署与波斯尼亚政府一道开始实施一项自愿遣返方案。在编写本报告时,难民约有6,000人,他们将很快被转移到加辛齐难民营。

159. 整个一年,少数人社区不断受到压力,要他们离开巴尼亚卢卡,西斯拉沃尼亚移民的涌入则使形势进一步恶化。难民署保护官员密切注视这一事态,力图通过前往并访问克族和穆斯林社区以对这一形势作出补救。

160. 1995年5月,西斯拉沃尼亚的4,500名塞族人抵达东区,同时约有2,500人逃往南斯拉夫联盟共和国。他们被私人家庭和集体中心收容。难民署提供了基本食品和非食品物资,特别是向老人提供。

161. 东部穆斯林飞地斯雷布雷尼察和泽帕分别于1995年7月11日和7月25日陷入波斯尼亚塞族部队之手,迫使36,000人逃往图兹拉和泽尼察地区。难民署在图兹拉周围的一些集体中心找到11,000个收容难民的位置。难民署与联合国保护部队(联保部队)和一些非政府组织合作,在图兹拉空军基地帮助新近从斯雷布雷尼察抵达的难民。7月底,波斯尼亚政府和难民署签署了难民接待户协定,对图兹拉地区4,500个接待难民户给予有限的援助。泽帕陷落之后,难民署和联保部队在泽尼察建立了一个中转难民营,在那里对新抵达的难民进行登记并分配援助物资。约4,300名流离失所者被安置在集体中心(供有基本紧急物资)以及难民接待户中。7月底,克族部队攻占了格拉莫奇和格拉霍沃,造成14,000塞族人逃往波斯尼亚北部。其中许多人后来逃到巴尼亚卢卡。难民署分发了救济物品,其中包括食品、塑料布和卫生材料,以帮助新近流离失所者。

162. 1995年8月,由于大约200,000名难民从克拉伊纳大批涌入,预先储存在巴尼亚卢卡的援助物资很快告罄,随后通过陆路从贝尔格莱德运进补充食品和非食品紧急物资。难民署提供了汽油以满足难民的运输需求,因为大部分人陆续前往塞尔维亚(南斯拉夫联盟共和国)。沿着通往塞尔维亚的道路上建立了一些分发援助物资的沿途供应站。此后难民署建立起通往贝尔格莱德的空运线,以补充那里的库存。此外,英国政府向难民署提供了两架直升飞机,以便从萨格勒布向巴尼亚卢卡运来救济物资。

163. 主要令人担忧的是仍然留在克拉伊纳的塞尔维亚人的处境,其中大部分是居住在偏远村庄的老弱者。在若干场合,已提请克罗地亚政府最高层注意违反人权的事件,其中包括焚烧和洗劫被遗弃的财产、骚扰和残暴行为,同时提请其注意国际社会的严厉批评。已经查明并帮助了余下塞族人中的最弱者。

164. 难民署支持南斯拉夫联盟共和国当局应付克拉伊纳难民的大批涌入。难民署分发了食品和非食品物资以及燃料,同时提供紧急援助。难民的大批涌入严重影响了难民署在南斯拉夫联盟共和国的援助方案,那里的难民人数增加了一倍多。

165. 难民署密切注视估计为数约800名穆斯林人的处境,他们被拘留在米特罗沃·波尔耶和斯利沃维察(南斯拉夫联盟共和国)、来自泽帕和斯雷布雷尼察。为了防止将他们驱赶到波斯尼亚-黑塞哥维那塞族地区的任何企图,难民署请当局将他们视为难民,从而置于难民署的保护之下,难民署表示可充分帮助他们提出前往第三国

重新安置的申请。随着和平协定的签署和波斯尼亚-黑塞哥维那新的领土结构的形成,由于希望难民能够返回原籍地区,因而暂时耽置一些重新安置案件。

166. 1995年最后几个月,政治和军事形势大获改善。10月12日,波斯尼亚-黑塞哥维那交战各方之间的一项停火协议开始生效,并大体上得到遵守。由于这一新形势,克族和穆族双方签署一项协定,让流离失所者返回波斯尼亚中部有争议的地区以及返回克罗地亚东区,克罗地亚和东区的塞族当局于11月12日签署了一项基本协定。为了使该地区重归克罗地亚当局,该协定规定了一个为期12个月的过渡期和安全条件。

167. 难民署工作人员多次访问了亚伊采、特拉夫尼克和布戈伊诺,监测波斯尼亚穆族和克族家庭返回家园的情况。尽管有些克族家庭返回布戈伊诺和特拉夫尼克,但没有任何穆斯林获准返回亚伊采和斯托拉茨。

168. 1995年11月21日在代顿签署波斯尼亚-黑塞哥维那和平总协定之后,根据协定附件七,难民署继续在人道主义领域中作为领导机构开展活动,它被授权与各方密切磋商,制订和执行一项遣返计划,使难民和流离失所者有秩序地返回家园。

169. 面对着前南斯拉夫境内人道主义需求的激增,为了应付1995年5月以来继各项事件之后国内流离失所者和难民大幅度的增加,1995年9月15日,就5月31日修订的关于前南斯拉夫的机构间呼吁,散发了一份增编。订正的机构间指标从4.7亿美元增加到5.148亿美元,增加了4,480万美元。12月,难民署的份额从2.064亿美元增加到2.227亿美元。11月20日,发出了新的联合国关于前南斯拉夫的联合机构间呼吁,要求认捐1.796亿美元,资助人道主义援助,使前南斯拉夫的330万受益者度过1996年1月至4月的冬季。难民署的份额是7,090万美元。

H. 西南亚、北非和中东地区的事态发展

170. 西南亚、北非和中东地区收容了约460万难民署所关注的人,其中包括360万难民。难民署的方案重点是能力和体制建设,在五个中亚共和国尤其如此。1995年,约348,000名阿富汗难民被遣返,由于希望鼓励在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国余下的210万阿富汗难民的遣返,因此加强了难民署在阿富汗的力量。在北非和中东,为人数相对稳定的难民规划并落实持久解决办法的工作取得了长足的进展。1995年在这一地区的支出总额约达1.06亿美元。

1. 中亚各共和国

171. 1992年内战或民族冲突期间,500,000名塔吉克人(主要在哈特隆地区)被迫离开家园,在国内流离失所。1995年底,这些人中约95%已经返回原籍。约有14,000名国内流离失所者仍然滞留在戈尔诺-巴达赫尚地区。逃往阿富汗北部的约43,000名塔吉克人也由难民署帮助遣返,同时还有17,600名塔吉克难民仍然留在阿富汗的昆都士和马扎里沙里夫地区。

172. 随着大部分塔吉克国内流离失所者和难民返回各自的原籍,难民署实现了在塔吉克斯坦境内的三年行动的主要目标,并于1995年第四季度逐渐减少活动。难民署的一些设备和设施作了重新部署,转交给欧洲安全和合作组织,该组织成功地从难民署接管了在返回地区进行人权监测的工作。在哈特隆地区,用难民署提供的建房材料为塔吉克返回者重建了约18,000所住房。目前正在发送最后阶段的住房材料,以建造更多的住房。难民署的其他材料援助方案例如速效项目和小型企业发展方案已经移交开发计划署,这些方案促成了有利于自愿遣返的社会经济条件。

173. 1995年8、9月间,难民署在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦开设了三个联络处,从而在所有五个中亚共和国派有人员(另两个是塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦)。难民署在中亚各共和国的主要目标是帮助各国政府和业务伙伴,通过能力和体制建设这一采取预先行动的办法,为有效管理人口流动创造条件。

174. 1995年10月以来,难民署的一名司法顾问在塔吉克斯坦为法官举办了一系列国内研讨会,涉及的议题有宪法和刑法、司法独立、法院管理办法、法官和检察官的关系等。难民署还开始帮助哈萨克血统的难民在哈萨克斯坦重新安置,并在吉尔吉斯斯坦重新安置吉尔吉斯血统的难民。1996年在所有中亚共和国的活动计划包括设立一个区域移民管理中心,就民族间关系进行研究,向政府各部和高等教育机构提供物质支持,司法援助和举办一系列关于难民和人权法的培训研讨会。难民署在中亚的方案将考虑到预计在独联体会议上通过的行动方案(参见上文第140段)。

2. 东南亚

175. 尽管在阿富汗的活动遇到许多众所周知的限制,特别是由阿富汗境内连续战事造成的限制,但对于据报告仍滞留在巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国这两个邻国的210万阿富汗人来说,自愿遣返依然是更好的持久解决办法。1995年期间,有348,000名难民返回阿富汗,其中153,000名难民返自巴基斯坦(其中77,000人得到难

民署的帮助),195,000人返自伊朗伊斯兰共和国(其中92,000人得到难民署的帮助)。执行委员会第四十五届会议通过一项结论(A/AC.96/839,第32段)之后,在阿富汗境内的支持遣返的援助活动越来越转向阿富汗国内的各个社区。难民署的五个分办事处在整个阿富汗总共实施了386个速效项目,其中数目最多的是教育、灌溉和运输部门的项目。向返回者发放遣返费的地点也从巴基斯坦的出发点奎达转移到阿富汗南部城市坎大哈的一个中心。在阿富汗北部,为妇女开展了一项团体保证的借贷方案,以简便低廉的条件提供信贷,增加各家庭的经济实力。目前正与农村银行/信托基金进行合作,考虑进一步的信贷方案。

176. 1995年,阿富汗北部境内塔吉克难民的遣返人数比预计人数低,只有1,053人选择遣返。这使1993年以来的返回人数总额达到43,000人。在萨希难民营(迈克尔)仍然有7,300名得到帮助的难民,在整个昆都士省,估计散居着11,500人。方案目前要考虑在当地安置余下难民的办法。

177. 截至1996年2月,据报告在巴基斯坦有864,000以上的经登记的阿富汗难民。在寻求自愿遣返的同时,难民署还继续努力,使援助方案合理化,进一步使现有资源具有最大的成本效率。同时将援助保持在可维持最低要求的水平上。在难民营分发的一般食品于1995年9月结束,余下援助的主要目标是以社区为基础的活动和脆弱群体,同时使难民有能力实现自力更生。在此方面,加强难民管理委员会是一项目标,因为它促进难民在自我帮助的基础上参与某些部门活动的管理。难民署的主要活动集中在保健服务、教育和以遣返为目标的创收/技能培训。

178. 在报告报道期间,伊朗伊斯兰共和国继续收容着世界上数目最大的难民,在全国各地散居着1,420,000阿富汗人和585,000伊拉克人(库尔德人和阿拉伯人)。受到艰难的经济压力,政府在1995年取消了保健和教育津贴,既影响到当地人也影响到难民,但更严重地影响到脆弱难民。因此在现有方案之内,难民署在保健和教育领域采取了若干具体的临时措施,尽量减少对难民的福利及其潜在自力更生能力产生任何有害影响。

179. 尽管预计自愿遣返对伊朗伊斯兰共和国境内的难民来说依然是最可行的持久解决办法,但人们日益认识到如果要以令人满意和现实的方式解决问题,可能也必须考虑其他持久解决办法。

180. 因此,伊朗伊斯兰共和国政府于1996年初表示准备与难民署进行磋商,为该国境内余下难民寻求全面办法。因此,关于怎样才能实行各种不同的持久解决办法以及如何对不同难民群体实施这些办法的决策,将指导难民署在伊朗伊斯兰共和国的援助方案的总方针。

3. 北 非

181. 1996年在阿尔及利亚继续开展援助方案,帮助在阿尔及利亚南部寻求避难的总共约50,000名马里人(28,000)和尼日尔人(22,000)。阿尔及利亚当局已经将他们重新安置在位于阿德拉尔、塔曼纳塞特和伊利兹三省中的四个中心内。阿尔及利亚的形势对落实这一援助方案的影响极为有限。

182. 关于在阿尔及利亚的马里人,1994年8月23日在马里的巴马科签署了一项四边(阿尔及利亚、马里、农发基金、难民署)协议,根据该协议,1995年进行了一次试验性遣返行动。但是,马里北部的形势耽误了大规模有组织遣返的实施。但据报,还是有难民从阿尔及利亚南部自动返回马里和尼日尔,约有8,000名马里人和245名尼日尔难民遣返回国。

183. 尽管1994年4月6日在巴马科签署了一项从毛里塔尼亚遣返马里难民的三边协议,但马里北部的形势阻碍组织大规模遣返行动。直到1995年年中,人们才注意到毛里塔尼亚难民营中出现了明显的自动返回现象:1995年6月至1996年2月之间,约8,400名难民自动遣返。1995年11月,执行了一项难民署制订的试验性有组织遣返项目,使2,247名难民受益。此后,各难民营中受援助的总人数下降到33,300名流离失所者。

184. 1996年1月31日,安全理事会通过第1042号决议,将联合国西撒哈拉全民投票特派团的任期延长到1996年5月31日。如同难民署一个技术组在1995年2月的报告中所建议的那样,难民署继续更新1991年遣返计划,并更新为遣返约105,000人而拟订的预算草案。对总数约为165,000的难民中的最脆弱的80,000名难民,难民署继续执行价值350万美元的援助方案,对其提供援助。在等待对联合国安置计划所取得的进展加以确认的同时,难民署将继续进行现阶段可以开展的必要筹备工作。

4. 中 东

185. 1995年,7,349名伊拉克库尔德人由难民署帮助返回家园,特别是从伊朗伊斯兰共和国返回。难民署有一项满足他们抵达后需求的项目,其中包括运输和家畜/住所方面的援助,这是促进返回者经济融合一揽子项目中的一个部分。

186. 1995年,约16,000名库尔德血统的土耳其人被安置在伊拉克北部的阿特施难民营。由于对难民的安全不断感到关注,1995年底,“阿特施A”难民营的难民

被重新安置,与“阿特施B”难民营合并。阿特施难民营的安全仍令人担心。在阿特施,难民署提供保健、教育和住所方面的援助,粮食署则提供食品。

187. 此外,难民署在伊拉克继续为其职权范围内的人开展传统活动。难民署根据需要帮助约38,500名伊朗血统的难民,其中大部分人居住在米桑省和瓦西特省的塔什难民营。难民署在伊拉克还帮助556名其他血统的难民。

188. 挪威和芬兰负责重新安置的工作队最近在难民署的主持下前往伊拉克访问塔什难民营的难民,该难民营收容了22,500名库尔德血统的伊朗难民。其他国家也表示有兴趣派遣类似的工作队前往伊拉克。难民署对离开伊拉克经过约旦前往重新安置地的难民提供援助。

189. 关于伊朗伊斯兰共和国和伊拉克之间交换难民的问题,尚无取得进展的报告。但是,据报告伊拉克和伊朗伊斯兰共和国政府关于各自国民自愿遣返的谈判在1995年最后促成签署了一份谅解备忘录。由于预计谈判会成功,难民署将继续与双方联络,确保对选择遣返的人进行有组织的迁移。

190. 1995年,沙特阿拉伯政府继续向哈法难民营的伊拉克难民提供援助。难民署监测援助的数量和质量,就保护问题采取后续行动,必要时与地方当局交涉。1995年,4,430人在10个国家重新安置,总计520人正式要求转移到原籍国,因而得到遣返。截至1996年2月29日,哈法难民营的伊拉克难民人数为13,080人。

191. 到1996年2月底,在阿拉伯叙利亚共和国的难民为37,248人,其中包括35,208名伊拉克人、1,031名索马里人、300名厄立特里亚人、300名波斯尼亚人和409名其他国籍的人。难民署继续为艾赫尔难民营和大马士革收容的4,048人提供援助。1995年,总共有506名伊拉克难民得到重新安置,同时还有23名各种国籍的人得到协助自愿返回原籍国。

192. 截至1996年2月29日,埃及有7,816名难民,其中大部分是索马里人和苏丹人,另外还有186名无国籍人士和16名贝都因人(前科威特)。1995年底,一些巴勒斯坦人遭到阿拉伯利比亚民众国的驱赶,困在靠近埃及边境的萨卢姆,他们得到了难民署的援助。目前有179人住在边境地区,生活条件十分困难。难民署一直与所有有关方面密切联系以处理这一局面,确定适当的行动。

193. 1995年下半年,也门当局和难民署在舒克拉选定了一个新的难民营营址,以取代1994年内战期间被摧毁的库德难民营。

194. 这一难民营一旦完成,将收容约9,000名索马里难民,其中包括目前临时安置在加因难民营中的约4,300人和居住在亚丁郊区的另外5,000人。1995年10月与当地一个名叫发展伙伴的非政府组织签订一项契约,以协助难民署实施援助索马里

难民的看护和照料项目。

195. 1995年初以来,留在萨那的约3,000名索马里难民与城市难民一起得到医疗和财政援助。难民署与当地名叫国际发展合作的非政府组织进行协调,提供这些服务。

196. 鉴于索马里形势动荡不定,只有153名索马里人遣返。在埃塞俄比亚难民中,1995年有65名难民遣返,685名仍然居住在也门南部塔伊兹的难民营中。

第四章

物质援助活动的供资情况

197. 1995年,难民署的最后预算为11.7亿美元。捐助者提供了大约10亿美元的现金和实物,而1994年的捐助总额为10.6亿美元。日本、荷兰、北欧国家、联合王国、美国和欧洲委员会保持了慷慨的供资水平。私人捐助者和非政府来源的捐助继续保持在相当于1994年的水平上。

198. 如同1994年一样,1995年一般方案的供资仍然是最高优先事项。这些方案是难民活动的核心,并向高级专员处理紧急情况和自愿遣返提供了相当大的灵活性。1995年,一般方案的供资继续保持上升趋势。截至1995年12月31日,难民署收到了一般方案捐助额为3.35亿美元,而前一年为3.29亿美元。以前一年的结转款项、取消前一年的承付款项、利息收入和各种转帐等形式取得的次要收入使得难民署能够将将近5,200万美元结转到1996年。这一结转款项有助于在捐助国确认1995年11月在纽约认捐会议上宣布的1.05亿美元之前支付1996年初的开支。

199. 1995年,特别行动再度约占难民署业务活动的三分之二。难民署与人道主义事务部一起就前南斯拉夫、阿富汗遣返方案、卢旺达-布隆迪紧急情况、利比里亚以及非洲之角和前苏联各共和国的方案发出了呼吁。难民署本身就中美洲、莫桑比克和安哥拉的遣返活动、遣返回缅甸、《综合行动计划》和一些其他行动发出了呼吁。大湖地区的行动缺乏资金很可能是难民署在1995年期间遇到的最大挑战。长期以来该方案一直缺少资金,因此妨碍了外地的活动。1995年,除了一般方案下的数额外,难民署还为特别行动、遣返和紧急情况筹集了6.62亿美元。

200. 难民署已经进入连续超常开支的第六个年头,也是开支和预算超过10亿美元水平的第五年。1995年一般方案的目标已定为4.453亿美元,这是从所未有的最大目标。至于特别方案,难民署需要约9.5亿美元。如同在前南斯拉夫、独联体和波罗地海国家的方案一样,卢旺达-布隆迪的行动以及非洲和亚洲遣返活动的需要仍然属于紧迫的优先项目。

第五章

与其他组织的关系

A. 难民署与联合国系统内其他成员的合作

1. 审查经社理事会关于加强协调联合国紧急人道主义援助的第1995/56号决议

201. 经社理事会第1995/56号决议呼吁加强协调联合国紧急人道主义援助。为了执行这项决议,已经展开了政府间和机构间进程。难民署一直积极参与这两个进程。

(a) 政府间进程

202. 难民署执行委员会常设委员会在1996年1月举行的闭会期间会议上决定从高级专员战略的三个主要方面--应急对策、解决办法和预防--的角度审查此项决议及其所附的指示性问题清单。

203. 在1月举行的会议上,常设委员会研究了应急对策的各方面问题。它审查了难民署为了更有效地应付紧急情况而发展起来的一系列财政和活动能力,审查了难民署缔结的关于应急对策的机构间谅解备忘录,并审查了与合并呼吁有关的问题,包括如何使合并呼吁进程更加针对难民署的方案编制需要。4月,常设委员会讨论的重点是解决办法问题。这包括审议难民署在返回其本国的难民重新融合方面的作用和为了确保可持久遣返解决办法而与长期发展或重建努力有效和可预测地相互配合的必要性。它还探讨了难民署在原籍国发挥的保护作用和保护与重新融合援助之间的联系。在6月份的会议上,常设委员会决定更加着眼于研究难民署在预防方面的作用,而在9月份,它将讨论包括协调在内的一些首要问题。

204. 常设委员会进行讨论以后,执行委员会将在1996年10月其年度会议上通过一些初步结论,涉及在常设委员会闭会期间会议上讨论的一系列专题。这些结论将为机构间和政府间的进一步讨论奠定基础。

(b) 机构间进程

205. 人道主义事务部设立了一个机构间常设委员会成员特别工作组。该特别工作组于1995年12月和1996年2月举行会议,确定了一些为了纠正人道主义对策系统的缺陷和不平衡现象而应予以注意的一些方面,并设立了一系列工作组来审查每一个问题。难民署支持这一机构间进程,并积极地参与该特别工作组及其各种工作组的活动。

(c) 连系机构间和政府间进程

206. 为了确保上述机构间和政府间进程的有效连系,难民署请人道主义事务部向难民署常设委员会每一次会议简要介绍机构间进程的进展和其他理事机构的讨论的进展情况。第一次这种情况介绍会于1996年4月举行。人道主义事务部承诺通过其他机构的理事机构提供的情况介绍,确保常设委员会讨论中提出的关键问题引起其他委员会的注意,并确保其他委员会讨论中提出的关键问题也引起常设委员会的注意。

2. 参加其他论坛的讨论

207. 难民署积极参加其他各种论坛的讨论,特别是行政协调委员会(行政协调会)和方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)的工作,这两个委员会为从紧急救济到发展的一系列实际工作制订了全系统范围的准则。在全世界各种业务活动中发起速效项目导致了国别机构间协定的签署。为了突出问题和挑战,并达成共同的解决办法,难民署工作人员继续参加为联合国系统高级代表举办的外地协调管理讲习班。

208. 难民署参加了新近设立的行政协调会就业和可持续生活工作组,向所有人提供基本社会服务工作组和扶持性经济和社会发展环境工作组的活动。在这些工作组中,难民署希望提请注意难民、返回者和其职权范围内的其他人的地位以及社会融合问题,以便防止可能会导致难民外流的社会冲突。

209. 为了精简机构间协作,难民署于1995年继续分析它与其他联合国机构、方案和基金开展的正式合作,而重点机构是各区域委员会和银行。难民署与人口活动基金和儿童基金会签署了谅解备忘录,目的是鼓励和促进与这些组织展开有系统

的、可预测的合作性行动。难民署就返回难民和国内流离失所者重新融合问题与开发署莫桑比克和阿富汗办事处签署了地方谅解备忘录。

210. 难民署与其他联合国组织一起参加了由联合国发起的即将举行的各世界性会议和活动的筹备工作,并积极参加这些活动。这项工作主要集中于国际容忍年(1995年)、国际消除贫困年(1996年)、社会发展问题世界首脑会议(1995年)、第四次世界妇女大会(1995年)、联合国人类住区会议(生境二)(1996年)和世界粮食问题首脑会议(1996年)。

B. 与其他国际和政府间组织的关系

211. 难民署除了与传统的国际和政府间伙伴,例如国际移民组织、红十字国际委员会、红十字和红新月会协会联合会密切协作外,还继续加强与欧洲安全与合作组织特别是在高加索和独立国家联合体其他地区的合作和同欧洲联盟各机构特别是欧洲共同体人道主义事务处之间的合作。1995年,难民署与国际移民组织在开展特别是针对俄罗斯联邦和独联体其他国家潜在移民的大规模宣传运动上进行了卓有成效的合作。难民署在卢旺达与非洲开发银行进行合作,并与亚洲开发银行建立了关系。1995年,难民署根据特别协议同政府间组织进行合作,因为没有缔结正式的备忘录。

C. 与非政府组织的关系

212. 难民署活动的主要方面围绕着在总部和外地与非政府组织一起落实难民署和非政府组织行动伙伴进程。为了落实这一进程,非政府组织协调员办事处得到了总部各司和区域局设立的非政府组织协调中心的支持。此外,各外地办事处设立了一些行动伙伴工作组来讨论和落实优先建议。

213. 1995年在执行委员会会议之前与非政府组织举行的会议第一次列入非政府组织行动伙伴区域协调中心的情况介绍。它们的报告是根据各区域的非政府组织提供的情况编写的,围绕着非政府组织在发展伙伴关系进程方面的经验。

214. 非政府组织协调员继续在总部举办非政府组织定期情况介绍会。在报告期间,就大潮地区、保护问题、独联体会议和前南斯拉夫问题举行了9次情况介绍会。欧洲委员会难民和流亡问题执行委员会(难民流亡执委会)是欧洲行动伙伴的协调中心,在报告期间曾两次同欧洲区域局主任和高级保护和对外关系工作人员举行

会议,讨论难民署/难民流亡执委会在中欧和东欧的合作、寻求庇护者被拘留、在西欧的战略和派驻人员以及在国家一级与非政府组织的合作等问题。

215. 难民署将非政府组织提供的情况纳入新的《执行伙伴方案管理手册》(见第69段)的最后定稿工作。方案和业务支助司会同非政府组织积极制订和加强援助标准。非政府组织是应急规划的重要伙伴,这一方面的活动已经继续展开。国际保护司也正在按照非政府组织提供的情况为非政府组织编订保护方面的实地指南。

216. 难民署与一群范围广泛、具有代表性的非政府组织就管理费用和私营部门资金筹集问题举行了两次重要的讨论。在后一次讨论中,难民署阐明其活动的主要目的在于提高关于难民问题的认识。关于管理费用的讨论正在进行,并包括非政府组织向执行委员会成员提供的情况介绍(见第64段)。

217. 在报告期间,世界各地有1,500多名非政府组织参加者接受难民署的训练。训练的主题包括保护(自愿遣返和重新安置)、技术专题(营养、社会服务和创收活动)、方案管理、侧重于人的规划和训练者的培训。

218. 亚洲、中美洲和西非区域行动伙伴后续会议在斯里兰卡(1995年5月)、哥斯达黎加(1995年12月)和科特迪瓦(1996年3月)举行。难民署和各区域一些国家的非政府组织协调中心聚会一堂。亚洲会议确定了关于1995年期间协调和执行情况资料交流的优先建议。哥斯达黎加会议侧重于1996年的保护、地方非政府组织的能力建设和1996年应急活动,而西非会议确定遣返和重新融合/复原活动为1996年期间各国应定期交流资料和落实的两个主要关注领域。

219. 行动伙伴进程意味着与非政府组织进行更有系统的协调并在应付人道主义大家庭面临的挑战方面展开更大的合作。

220. 1995年南森奖授予Graca Machel,表彰她对特别是在教育领域对南部非洲的人道主义努力作出的卓越贡献。

表 1

难民署1995年按区域局/国家和主要援助活动类型分列的支出
(各种来源的资金 - 千美元计)

区域局/国家或地区	援助类型						合计
	紧急援助	看护和照料	自愿遣返 ^a	当地安置	重新安置	方案支助和行政	
1. AFRICA*							
Angola			5,403.8	197.0		191.9	5,792.7
Benin		2,598.5	1,720.0	31.0		191.6	4,542.1
Burundi		20,765.5	2,329.5	137.5	12.7	337.3	24,083.2
Central African Republic		3,312.8	827.2	251.9	0.3	70.3	4,462.5
Cote d'Ivoire	51.1	8,919.4	84.3	3,202.8	5.2	404.0	12,566.8
Djibouti		2,055.0	1,729.4		19.9	246.7	4,051.0
Eritrea		1,096.2	8,566.0			186.7	9,848.9
Ethiopia		9,293.0	5,253.0	3,948.8	249.8	963.2	19,707.8
Ghana		2,580.8	22.9	79.7	2.5	243.4	2,929.2
Guinea	3,200.3	17,186.8	836.8	7.9		252.9	21,484.7
Kenya		23,835.2	5,767.9	973.2	568.0	2,168.3	33,312.6
Liberia		1,945.1	1,473.9	57.8		362.4	3,839.2
Malawi		4,900.2	1,005.6	0.7	1.7	177.5	6,085.7
Mozambique		220.0	39,991.8	4.0		1,258.6	41,484.4
Rwanda		7,485.6	27,754.7			416.0	35,657.1
Senegal		1,774.1		1,709.6	1.7	538.0	4,023.4
Sierra Leone		927.8	302.6	46.9		50.3	1,327.6
Somalia		171.9	3,290.9				3,462.8
Sudan		4,685.6	2,809.3	7,018.4	141.5	1,105.8	15,750.6
Uganda	2,222.9	4,555.8	12.3	16,100.7	0.5	555.0	23,447.3
United Rep. of Tanzania	254.2	56,516.5	287.8	982.0	0.3	509.5	58,550.3
Zaire	4,103.8	93,192.7	436.5	2,805.8	40.9	384.3	100,964.0
Zambia		1,083.4	343.4	1,338.3	2.9	328.4	3,096.4
Zimbabwe		1,296.1	2,010.1	26.1		133.6	3,465.9
Southern Africa		2,507.3	2,800.0	785.6	1.3	619.4	6,713.6
West Africa		6,639.2	2,560.2	1,614.1	17.4	233.8	11,164.7
Other countries in Africa	2,000.0	16,948.2	617.5	1,048.6	6.2	78.1	20,698.7
Sub-total (1)	11,832.3	296,492.7	118,337.5	42,368.5	1,074.7	12,917.5	482,923.2
2. ASIA AND OCEANIA							
Bangladesh		5,927.9	1,713.8	11.6	3.1	387.3	8,043.7
China		286.0	12.5	2,393.6	2.9	204.9	2,999.9
Hong Kong		11,208.8	1,526.8		268.8	477.9	13,482.2
Nepal		9,176.1		439.5		258.1	6,873.7
Philippines		1,183.1	1,218.8		1,473.0	124.5	3,999.4
Thailand		6,620.6	824.6	66.6	358.6	647.4	10,517.8
Viet Nam		1,350.5	485.7	6,330.0	4.0	186.3	8,656.5
Other countries in Asia		11,396.9	22,572.6	4,065.6	456.8	1,779.1	40,271.0
Australia and New Zealand		877.1	59.6	38.2		87.8	1,062.7
Sub-total (2)	0.0	47,327.0	28,414.4	13,345.1	2,567.2	4,153.3	95,807.0
3. EUROPE							
Armenia		5,864.7				176.9	6,041.6
Austria		462.2	1.5	1,077.8	3.2	184.4	1,729.1
Azerbaijan	1,369.9	6.6		4,175.0		256.9	5,808.4
France			98.6	2,138.2		111.7	2,348.5
Georgia	1,244.7	3,321.4	566.0			312.2	5,444.3
Germany		123.8		2,774.0		109.2	3,007.0
Greece		2,015.8	4.8		8.9	119.1	2,148.6
Hungary		2,289.2	1.0	257.4		95.8	2,943.4
Italy		2,486.8		1,813.6	9.9	359.0	4,669.3
Russian Federation	10,435.8	6,839.7	88.3	52.1	6.3	406.5	17,828.7
Spain			3.5	949.3		179.5	1,132.3
Turkey		4,044.5	4.7	0.8	518.7	363.2	4,931.9
United Kingdom			98.6	1,759.3		127.4	1,985.3
Former Yugoslavia		215,234.4	1,969.0	136.8	425.0	3,796.1	221,561.3
Central countries		3,411.0	5.1	755.7	1.4	311.0	4,484.2
CIS countries		636.1	12.4		4.0	53.9	706.4
Northern & Baltic countries		265.0		1,025.3	1.6	83.3	1,375.2
Western countries		620.0	3.1	3,085.8	2.9	319.1	4,030.9
Sub-total (3)	13,050.4	247,621.2	2,854.6	20,001.1	981.9	7,365.2	291,574.4

表 1 (续)

难民署1995年按区域局/国家和主要援助活动类型分列的支出
(各种来源的资金 - 千美元计)

区域局/国家或地区	援助类型						合计
	紧急援助	看护和照料	自愿遣返 ^a	当地安置	重新安置	方案支助和行政	
4. AMERICAS							
Canada			13.5	1,077.7		70.1	1,161.3
Guatemala			5,234.4	1,663.7	0.1	551.8	7,449.8
Mexico		1,498.8	1,862.6	5,289.5	0.1	640.8	9,291.8
United States of America	35.8		17.9	2,485.1		180.5	2,719.3
Northern South American countries	247.9	1,668.9	292.7	664.4	28.7	388.0	3,290.6
Central American countries		274.5	412.9	4,026.5	0.2	377.5	5,091.6
Southern South American countries		2,819.8	148.0	2,464.2	6.4	432.9	5,869.3
Sub-total (4)	283.7	6,262.0	7,980.0	17,671.1	35.5	2,641.4	34,873.7
5. SOUTH WEST ASIA, NORTH AFRICA AND THE MIDDLE EAST							
Afghanistan		1,215.0	9,628.5			241.6	11,085.1
Algeria		5,749.6	471.2			0.6	6,267.3
Cyprus		6,036.3				3.8	6,157.5
Egypt		1,920.2	1.0	1,154.3		29.5	3,310.0
Iran (Islamic Republic of)		982.0	6,995.3	12,574.8		19.2	21,140.8
Iraq		3,336.7	884.0			1,507.1	6,049.7
Mauritania		5,798.2	559.5			0.7	6,581.1
Pakistan		15,253.6	3,097.0	27.3		2.0	19,266.2
Yemen		3,389.6	260.0	1,269.3		10.0	5,029.6
Central Asian Republics	3,591.0	72.7	7.1	5,800.0		444.8	9,885.6
Other countries in North Africa		1,427.5	2,872.7	52.4		66.7	4,419.3
Other countries in Western Asia		5,462.2	96.1	723.5		244.0	6,796.8
Sub-total (5)	3,581.0	50,643.6	24,872.4	21,701.6	1,816.9	3,394.5	105,990.0
6. OTHER PROGRAMMES & HEADQUARTERS							
Global and regional projects	12,533.5	47,895.6	8,920.2	11,354.4	725.4	50,343.5	131,772.6
TOTAL (1-6)	41,260.9	696,242.1	191,879.1	126,441.8	7,201.6	79,915.4	1,142,940.9
of which: General Programme	15,964.0	241,810.3	20,140.4	86,096.2	6,402.5	34,844.8	405,058.3
Special Programmes	25,296.9	454,431.8	171,738.7	40,345.6	799.0	45,270.6 b/	737,882.6
UN Regular Budget -						27,936.7	27,936.7

- a 包括对原居住国返回者的援助。
b 包括国际驻地工作人员住房和基本生活费用基金支出。
• 不包括北非，因北非已列入第5项，西南亚、北非和中东。

表 2

截至1996年3月29日对难民署援助方案的捐款情况
(按美元计)

1995		1996	
一般方案	特别方案	合计	特别方案
50,000		50,000	
49,985		11,430,868	50,000
6,021,748	5,828,013	3,445,545	10,150,376
470,000	533,605	3,423,500	445,545
1,446,833	2,365,169	2,698,358	1,693,072
	5,000		835,645
11,749,923	3,845,668	250,000	1,862,713
20,000			
250,000			
18,995		19,543,345	18,018,018
6,299	1,000	1,000	1,000
19,060,891	25,963,116	5,934	5,934
		1,333,333	1,333,333
		14,306,770	6,293,706
		300,000	300,000
		10,000	10,000
		20,000	20,000
		68,913	68,913
		4,000	4,000
		999,435	999,435
		503,145	503,145
		29,282,090	29,282,090
		51,367	43,103
		101,695	101,695
		7,986	7,986
		15,000	15,000
		35,703,198	28,571,429
			7,131,769
32,484,841	42,064,535		

A. GOVERNMENTS	
特别方案	一般方案
	50,000
	49,985
	11,849,761
	1,003,605
	3,812,002
	5,000
	15,595,591
	20,000
	250,000
	18,995
	7,299
	45,024,007
	12,343,616
	7,920,485
	17,215,780
	5,000
	330,000
	10,000
	20,000
	123,882
	28,984
	2,811,240
	40,116
	13,694,236
	120,714,809
	6,000
	43,103
	1,003,960
	170,000
	2,008
	100,000
	8,230
	500
	74,549,376

表 2 (续)

截至1996年3月29日对难民署援助方案的捐款情况
(按美元计)

1995		1996				
一般方案	特别方案	合计	捐助方	合计	一般方案	特别方案
402,300	65,050	467,350	New Zealand	672,300	672,300	1,501,763
49,945		49,945	Nigeria			
20,364,646	26,750,334	47,114,980	Norway	23,734,177	23,734,177	
4,000		4,000	Oman			
4,623		4,623	Pakistan			
500		500	Panama	1,000	1,000	
1,000	1,158	2,158	Philippines			
150,000		150,000	Portugal			
300,000	200,000	500,000	Republic of Korea	700,000	700,000	
	12,579	12,579	San Marino			
45,333	500,000	545,333	Saudi Arabia			
16,649		16,649	Slovak Republic	70,203	70,203	1,724,069
2,371,849	3,290,484	5,662,333	Spain	5,000	5,000	
5,000		5,000	Sri Lanka			
2,500		2,500	Sudan			
36,262,610	30,316,130	66,578,740	Sweden	2,597,791	2,597,791	
10,309,604	14,264,412	24,574,016	Switzerland	11,206,897	11,206,897	2,597,791
15,000	49,800	64,800	Thailand			1,652,893
3,787		3,787	Trinidad and Tobago			
5,330		5,330	Tunisia	5,330	5,330	
75,000	50,000	125,000	Turkey	150,000	150,000	
26,795,238	24,021,976	50,817,214	United Kingdom	7,692,308	7,692,308	4,285,042
96,675,000	130,040,806	226,715,806	United States of America	200,000	200,000	50,500,000
24,353		24,353	Venezuela			
1,500		1,500	Viet Nam			
317,299,925	434,976,141	752,276,066	TOTAL	227,254,255	111,322,637	115,931,618
			B. EUROPEAN COMMISSION			
15,288,250	217,734,046	233,022,296	European Commission	1,151,849	518,135	633,714
15,288,250	217,734,046	233,022,296	TOTAL	1,151,849	518,135	633,714

表 2 (续)
截至1996年3月29日对难民署援助方案的捐款情况
(按美元计)

1995		1996	
一般方案	特别方案	合计	特别方案
			一般方案
			特别方案
C. INTER-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS			
	3,151,321	3,151,321	
	50,000	50,000	
	3,201,321	3,201,321	
D. UNITED NATIONS SYSTEM			
107,900	565,064	672,964	
E. REGIONAL/AUTONOMOUS AUTHORITIES, NGOs AND OTHER			
2,535,585	13,110,773	15,646,358	753,678
335,231,660	669,587,345	1,004,819,005	117,319,010
		229,236,303	111,917,293
			117,319,010

XX XX XX XX XX