



## 大会

Distr.  
GENERALA/AC.96/825/Add.1  
26 September 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH高级专员方案执行委员会  
第四十五届会议

## 关于卢旺达紧急情况之最新情况

## 一、导言

1. 布隆迪1993年10月发生国内骚乱,至1993年年底,骚乱迫使65万布隆迪国民离开该国,在几个月之内,卢旺达再次经历了社会--政治动乱和种族间暴力的创伤。1994年4月6日,布隆迪和卢旺达总统乘坐的飞机被击落,两位总统和几位部长罹难,在此后几周之内,数十万人被杀害。

2. 由此引起的混乱导致难民大量外逃(目前难民估计数见附表)。卢旺达大屠杀的规模和性质及其后果仍然是人们关注的一个主要事项。这些事件严重干扰了人们的生活,使其无所适从,因此难民署同时向大量难民提供保护和援助,协助自发返回并为国内流离失所者提供救济。为了对危机作出充分的反应,难民署必须确定一系列明确的优先事项,以便采取适当的行动,同时又不忽视总的局势,留出灵活的余地,适应迅速变化的局势的需要。

3. 布隆迪的事态发展也令人严重不安,人们日益担心,最近卢旺达的悲剧可能在布隆迪重演。严重的国内动乱事件继续发生,主要是在布琼布拉,在Kirundo和Cibitoke也有发生。布隆迪各政党于1994年9月10日签署了政府公约,这是一项重大的突破。选举新总统和建立新政府取决于正在进行的谈判结果,选举新总统和建立新政府将便利国际上对该国复兴的援助。

4. 除了密切注视布隆迪的事态发展之外,难民署在该地区的主要关注领域如下:

- 难民和救助人员在庇护国的安全;
- 卢旺达国内难民返回的安全条件和防止进一步逃离卢旺达;和
- 继续提供所需规模的援助。

## 二、难民和返回者的安全

5. 各难民营、特别是扎伊尔难民营局势的特点是有大量的暴力。每天都有杀害、攻击和骚扰难民的事件。甚至救助人员的人身也受到砍刀和斧头的威胁。

6. 过于拥挤和生活条件差具有一种总的不良影响,但安全方面事件的责任主要在于受一些前民事领导人煽动的民兵,这些领导人的目的是保持对难民人口的控制,阻止遣返并从分发援助品中获益,有组织的暴徒集团也在各个营地活动,特别是在扎伊尔,前卢旺达军队在难民营或其附近的存在使安全问题更加复杂。

7. 安全条件不佳对于援助方案具有直接的不利影响。易受伤害的群体得到食品的机会较少,非政府组织医务人员不能在夜间工作,而夜间正是无人陪伴的未成年人中心的儿童最需要医疗援助之时。难民署在戈马营地采取了措施,将妇女和有影响的老年人组织成团体,设立了更多的食品分发点,以努力改善局面;但是需要坚决的政治行动才能解决问题。

8. 在这方面,难民署同金沙萨和当地一级扎伊尔当局进行接触。秘书长本人对这一问题表示严重关注,难民署同他进行了接触,秘书长于1994年9月12日-14日派出了一个代表团到扎伊尔,由秘书长在卢旺达的特别代表带队,成员包括难民署特使,以便在最高一级与有关当局一道审查处理安全问题的方式和方法。

9. 已得到有关当局同意的设想的行动计划包括在难民营以外各地点以及扎伊尔/卢旺达/布隆迪边界前卢旺达军队士兵解除武装和扎营的问题。行动计划还考虑了使前卢旺达高级领导人离开该地区的问题。尽管当局方面有良好的意愿和打算,但扎伊尔自己也面临政治和经济困难,需要国际援助来执行这些措施和维持难民营的安全。难民署准备在其授权范围内并根据现有资源情况协助寻找解决难民面临的安全问题的办法。

10. 过去几周在布隆迪发生了杀害难民的事件,特别是1994年6月在Kirundo发生的一桩严重事件,在该次事件中近100难民被屠杀。也是在Kirundo,1994年8月一名难民署外勤人员被杀害。在出现安全事件之后,特别是在Muyinga和Kirundo省,越

来越多的难民逃往坦桑尼亚联合共和国。难民署在最高一级请当局调查这些事件，采取必要措施保护难民和援助人员。

11. 如同在扎伊尔一样，前卢旺达当地领导人和民兵对难民的控制是坦桑尼亚联合共和国难民营不安全的主要原因。难民署正同政府一道加速在难民营布置更多的警察分队。

### 三、返回卢旺达

12. 难民署认为，难民自愿遣返卢旺达是难民危机的最佳解决办法，只要遣返是在安全和体面的条件下进行。在一个常常出现侵犯人权事项的国家，如在最近内战中发生的屠杀所证明的那样，联合国人权监督员的存在加强了建立信任措施。难民署通过其实地存在以及同目前正在布署的人权监督员合作，正在监督该国总的安全局势，特别是返回者的安全情况。

13. 尽管新的卢旺达政府表示了良好的意愿并作出了保证，但仍然有关于逮捕返回者和居民的报告，以及该国南部和东南部地区草率处决和失踪的报告。最近抵达坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔的难民报告了在卢旺达时有人对他们行使暴力的情况。政府被告知了这些调查结果，尽管政府对这些指称有异议，但仍承诺对其进行进一步的调查。正在作出安排，以便由根据安全理事会第935号决议成立的专家委员会进行彻底的调查。

14. 尽管1994年4月之后，离开卢旺达的难民并未大量从邻国返回，但是确有大量在1959年-1993年期间离开该国的难民正在返回（见第34段）。许多人正在占据自4月以来逃离者留下空置的房屋和土地。尽管政府反复说，财产权应得到尊重，政府愿意本着阿鲁沙协议的精神行事，但是空房空地仍继续被人占据。许多财产的主人离开，返回者中有多少人这些财产上定居问题是难民署关注的一个主要问题，就此不断在同当局进行对话。

15. 难民署被授权保护难民并促进其自愿遣返，它正在同大量的执行伙伴一道，并与联合国其他机构密切合作，设法协助自发的返回者运动。尽管自愿遣返卢旺达是一个十分复杂、并极可能是一个很长的过程，但难民署仍不断地为大规模返回作准备。在这种情况下，受该紧急情况影响的5国高级官员、阿鲁萨谈判观察员、非洲统一组织秘书长和难民事务高级专员于9月初在亚地斯亚贝巴举行了一次非正式会议。会议商定，遣返三方协议（卢旺达--难民署--庇护国）应当正式化，应设立一个联合委员会，以确保有利于遣返的最起码条件继续存在，并支持遣返进程。

#### 四、应急反应和救济援助

16. 1994年4月和6月,十分突然地出现了极其大量难民流动的局面:约两百万人逃离卢旺达,在布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和扎伊尔东部寻求避难。在数天之内,他们跨过边界,居住在边界附近生态脆弱的地区。尽管安全问题需要采取坚定的政治行动和后续工作,但由于非政府组织、捐助国政府服务人员和联合国人道主义机构的集体努力,难民得到了援助。

17. 大批难民涌入戈马,这一问题范围很大,也很复杂,需要采取创新的办法,如采取“一揽子服务”(见第23段),并立即建立向该地区运送救济供应品的能力。在许多捐赠者、联合国各人道主义机构的努力下,很快组织了空运,以萨拉热窝的经验为模式,由设在难民署总部的一个小组进行协调。数日之内,空中桥梁全面开通,飞行人员、地勤人员和空运协调小组24小时全天管理救济活动。空运最初仅运到戈马,后来扩大到基加利和布卡武,在7月-9月中之间进行了2,000多次飞行。

##### A. 坦桑尼亚联合共和国和乌干达

18. 在坦桑尼亚联合共和国,60名难民署国际工作人员与25个以上的非政府组织一道工作,在Ngara和Karagwe地区援助500,000多难民。尽管向数量如此之多的难民提供援助的工作已稳定下来,但局势仍然很脆弱:供水低于可以接受的水平,死亡率也很高。但是,应当注意到,新到达者身体状况极差,使得统计数字被扭曲,新到达者虽然是少数,但是在死亡率的数字中却占多数(例如,在Lumasi营地的一个社区中,他们占了人口的38%,占死亡率的75%)。

19. 在ECHO、难民署的支持下,执行伙伴和政府正通过采购学校用的帐篷、培训并支付从难民人口中招收的教师来改善初级教育。难民署和各执行伙伴同坦桑尼亚联合共和国政府密切合作,正在制订两个大的环境项目,包括薪柴分发、为树木作标记、节柴灶和重新植树造林。

20. 除了现有9个难民营地之外,正在查找其他的营地地址,以便使一些较大的营地不那么拥挤,对继续流入的难民作出反应,并用作在万一的情况下对付可能出现新的大批外流的情况。

21. 难民署正在援助在乌干达Kiboro和Rwembogo 过境营地的约10,000名卢旺达难民。这些人已经稳定下来,正计划将难民转到离边界较远的Oruchirga,那里有

可供耕种的土地。约有120,000卢旺达难民自发遣返,其中有些从1959年以来就在乌干达。

## B. 扎伊尔东部

22. 自1994年9月中,难民署在扎伊尔东部部署了80名国际工作人员,从事戈马、布卡武和乌维拉办事处的方案和业务。虽然安全仍然是一个重大的问题,但对戈马难民的援助得到了改善,眼前的紧急情况已得到控制,而在布卡武或乌维拉却并非如此。据估计,在基伍北部和南部有近1,000,000卢旺达难民,此外,在乌维拉地区有145,000布隆迪难民。

23. 大量难民(4天内近1,000,000)突然流入戈马表明了,传统的办法无法对这一十分复杂的危机作出有效的反应。人数多本身就使这一工作非同一般,而极其复杂的后勤工作及不利的环境又使这一工作几乎无法管理。对这种情况的认识使难民署采取了一种创新的办法,呼吁捐赠者提供“一揽子服务”。这种办法及随后捐赠者的响应使一种十分严重的局面得到控制;虽然有许多难民死亡,但如果没有非政府组织、捐赠国政府服务人员和联合国人道主义机构极其有效的合作与协调努力,可能会有更多难民丧生。

24. 虽然死亡率仍然高得不能接受,但已经有所下降。所有营地都有医疗援助,霍乱这种传染病已得到控制,但是痢疾仍然是一个问题。所有营地都进行了免疫运动。在保健部门,难民署执行伙伴通过招聘社区保健人员,集中于初级卫生保健/预防工作。

25. 由于建立了一个世界食品方案食品供应线和运输能力,在戈马以及布卡武和乌维拉的所有营地都有足够的食品分发。但是,在戈马进行的调查表明,有许多人营养不良,鉴于食品大体上供应充足,这表明了分发不公,这一问题与营地安全密切相关。为了解决营养不足问题,在布卡武镇开始进行了一些特别喂养方案。现在的主要焦点在于塑料布的分发——随着雨季的到来,塑料布是一项基本的物品。

26. 水的分配在戈马得到改善,但由于当地地貌,卫生仍然是一个大问题:营地位于火山区,难以进行一项大的公共厕所修建方案。尽管捐赠者对水和保健部门的反应积极,但是卫生一揽子服务却没有得到同等程度的支持。

27. 布卡武人口密集,集约耕作,在那里查明难民营址是一个大问题。并且还有十分复杂的土地权问题,涉及个人、社区和政府机构。其结果是,尽管难民署及其执行伙伴作出了努力,但在布卡武街头仍有成千上万难民,在周围地区也有许多难

民在营地之外。

28. 戈马已开始进行难民登记(预期在1994年9月底结束),布卡武也计划进行登记。更确切的难民统计资料有助于改善食品和非食品项目的分发,有助于提供更有有效的保护。难民署在同地方当局合作继续在戈马、布卡武和乌维拉地区寻找新的营址时还将考虑到人口普查的结果。

### C. 布隆迪

29. 难民署有6个办事处和46名国际工作人员同16个非政府组织执行伙伴一道为从1959年至1993年以及1994年4月之后逃到布隆迪的约270,000卢旺达难民提供援助。老的难民开始自发遣返。难民署布隆迪办事处正与难民署基加利办事处合作登记自愿遣返的其他候选人。

30. 除了约10,000名难民之外,新的人口(207,000)都安排在具有下列基本设施的营地:开通了支线公路、安装了卫生和水服务设施、并有保健系统。正在向大多数家庭发放各种个人援助,如塑料布、毛毯、大水罐和炊具。但是,由于戈马和布卡武需求紧急,一些原定于运往布隆迪难民营的援助物品转向了那些地点。1994年9月中,替代的物品开始抵达布琼布拉,以便进一步向最需要的难民分发。

31. 由于下列因素,对返回者的援助被中断(在1993年10月事件之后逃往卢旺达、并在1994年4月之后返回布隆迪的约500,000人):返回地区不安全;返回地点的地域分布情况;卢旺达难民在布隆迪的紧急情况;以及戈马和布卡武的紧急情况,如上文所述,该地区有些救济援助物资被转到布卡武。

32. 由于土地缺少,返回者中有许多人留在营地或其他临时住处。因此,在找到解决土地问题的办法之前,他们依靠国际社会的援助(难民署对拥有土地的返回者的援助集中于分发种子和农具,以便争取自力更生)。返回者营地提供诸如水、保健、卫生和教育设施等基本服务。在布隆迪,土地继续是一个政治上敏感的问题,在目前,由于该国局势动荡。难民署尚不能够向当局提出这些关注问题。

### D. 卢旺达

33. 为了在卢旺达内返回地区向所有返回者和穷困的国内流离失所者立即提供援助,难民署就返回者运输问题同国际移民组织达成了一项协议。非政府组织为运输活动提供技术支持,并管理在返回沿途设立的“中途站”。在每一个“中途

站”设立了一些紧急设施，为返回者和国内流离失所者提供医疗援助，水和食品。难民署还向返回者提供一个遣返包，内有肥皂、毛毯、水罐和席垫。

34. 据估计，截至9月中，约450,000难民回到了卢旺达(210,000从扎伊尔东部，120,000从乌干达，120,000从布隆迪)。在该国西南部的许多国内流离失所者返回到布塔霍与吉塔拉马之间的地区；联合国卢旺达援助团、国际移民组织和难民署提供运输援助。

35. 随着雨季的来临，迅速分发种子和农具对使返回者迅速走上自力更生的道路至关重要。还向穷困的居民分发种子和农具。返回的难民还收到塑料布，以便为他们提供某种临时的住所，与此同时，用当地材料修复住房的工作也正在进行。一些特定的群体在离开20至30年之后返回，难民署与该国内政府和联合国其他机构正在联合审查这些返回者的住房需求。

36. 难民署对返回社区的初步评估表明，保健部门是该国最为严重的问题之一：基础设施被毁坏、大部分受过培训的人员离开了该国，没有药品和医疗器械。难民署在偏远地区查明了一些迫切需要恢复、需要设备的保健中心，以对付返回者以及路过前往其原籍乡村者的需要。同一些非政府组织签署了几项协定，在这一部门执行一些方案。

37. 教育设施也遭到抢劫和/或毁坏。难民署目前阶段计划在有返回者的地区参与恢复一些教育设施。将与教育部、联合国儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织一道，查明偏远地区需要修复的设施和乡村地区需要添置的设备，儿童基金会和教科文组织是在这一部门援助该国政府的主要机构。

38. 难民署根据其传统的授权，在邻近的庇护国协调有关救济难民的活动，在卢旺达，难民署在联合国各机构之间分工负责的基础上参与联合国的努力。

39. 难民署有限的社区康复活动是联合国卢旺达紧急情况办事处编制的全面的“卢旺达紧急情况正常化计划”的一部分。在这一计划中，难民署与联合国各有关部门机构分担责任，由卢旺达紧急情况办事处负责全面协调。在此范围内，并由于内部分工负责，难民署被要求在援助该国东南部国内流离失所者方面发挥突出的作用。国内流离失所者继续得到难民署的援助，尽管这最初被认为是防止进一步外流的一种预防措施。

40. 难民署在卢旺达的方案和活动由在该国工作的执行伙伴及48名国际工作人员进行。自从卢旺达宣布停火以来，难民署在首都基加利重开了其办事处，并设了五个外地办事处(在吉塞尼、吉孔戈罗、布塔雷、尚古古和基本古)。有100多个非政府组织在卢旺达工作。

## 五、无人陪伴的未成年人

41. 无人陪伴的未成年人所占比例很大(一种保守的估计认为在紧急情况地区所有五个国家中其数量达60,000人),因此需要该地区涉及这一问题的所有机构十分有效地协调与合作。数个非政府组织、红十字国际委员会、儿童基金会和难民署共同努力制定解决问题的办法、共同努力实际执行各种项目。

42. 红十字国际委员会、儿童基金会和难民署颁布的关于收养无人陪伴的未成年人的指导方针提供了一个行动的框架,其显著特征是,在紧急情况下的儿童不供收养。由于大多数无人陪伴的儿童并非孤儿,他们需要的是适当的临时照顾,以便有可能同其家庭团聚。

43. 在难民署关于“无人陪伴的未成年难民”区域政策的范围内,进行了下列活动:支助支持“继养家庭”的政府机构和非政府组织,支助旨在帮助由于冲突而与其父母/监护人分离的难民/返回者儿童与家庭团聚的项目;紧急支助收容无人陪伴的未成年人的现有社区中心。

44. 只要无人陪伴的未成年人在庇护国人身安全得到保证,其基本物质需求令人满意地得到解决,难民署就暂时不主张将其遣返回卢旺达。基加利和其他地点的重建是诸如无人陪伴的未成年人等易受伤害群体成功地融入社会的一个先决条件。成年人遣返运动尚未形成势头,在卢旺达需要各种支持系统的易受伤害群体不应在第一批返回者之列。

## 六、预算和资金

45. 1994年7月,难民署发出了一项呼吁,涉及1994年1月1日至12月31日这一时期布隆迪和卢旺达紧急活动的各种要求,包括遣返。当时估计需要援助的难民和返回者总数为700,000难民,其中600,000返回者主要为布隆迪人,还列入了一条规定,为另外500,000人采购家庭用救济物品。该文件中还载有一项紧急呼吁,要求提供资金满足眼前三个月的最初需求,帮助自1994年7月13日以来在扎伊尔寻求庇护的新的卢旺达难民,其人数估计为1,700,000。

46. 综合的呼吁数额为25,820万美元,截至1994年9月第三周,共收到捐款19,480万美元,其中有15,830万美元已指定了用途。难民署目前正在审查1994年总的需求,特别是鉴于1994年7月流入扎伊尔的情况,审查截至年底的需求,以及数量日



增的卢旺达返回者的需要。预计需要将增加4,000至5,000万美元。

47. 由于目前局势不断变化,难民署1995年关于援助布隆迪和卢旺达难民及返回者的需要将在稍后阶段提出。将不断地告知捐赠者事态发展情况和难民署援助方案的需求。

## 七、将来的情景

48. 庇护国难民营的条件限制了难民行使其返回权,原籍国基础设施和服务遭到毁坏和损坏,国内安全没有保障,这些都是遣返卢旺达难民的主要障碍。只有保证庇护国难民营本身的安全,只有一种和平的和解进程,同时恢复卢旺达的基础结构,才能保证卢旺达难民和国内流离失所者大量返回其原籍。

49. 难民署对在庇护国的大量难民深为关注,大量难民继续是该地区的一个不稳定的因素。对这两百万难民广泛的救济援助方案能否持久也是人们十分担心的一个问题。难民署继续致力于寻找该问题的持久解决办法,并寻求必要的支持,以创造有利于自愿遣返的条件。但是,由于目前不可能大规模遣返,在营地对难民的援助必须维持和改善。

50. 同时,必须查明和开发新的难民点,以便能够缓解营地的拥挤状况,从而改善安全条件和援助的提供。由于难民逃亡的性质,大多数营地目前太靠近边界,可能威胁到难民的安全和增加该地区的紧张局势。此外,庇护国的自然资源、当地基础设施和服务由于如此大量难民的继续存在也十分紧张,即将到达极限。布卡武和戈马的学校被难民所占据,以及Benaco营地地区植被被毁坏就是两个例子,能够说明这一问题。

51. 为了减少业务开支并为了对9月底关闭恩德培着陆点作出反应,难民署的空运将减少,着陆点将转到基加利。难民署将利用商业运输公司,将救济物品用卡车从达累斯萨拉姆和蒙巴萨港运到扎伊尔、布隆迪、坦桑尼亚共和国和卢旺达。大多数物资将由公路运输,但也将利用铁路。

52. 根据最近所做的可行性研究,救济物品将送往基加利、布琼布拉、Ngara、基戈马和戈马,从这些地方由难民署或执行伙伴的卡车运往当地仓库。还有其他一些应急计划(包括再次增加空运能力),以便应付因政治、安全或其他原因而

使陆路运输或过境点受阻的情况。正在建立一个区域性紧急情况非食品物资储备,以应付500,000人的需求。储备将根据需要用来自付该地区新的紧急情况或已在进行的业务引起的眼前需求。

## 八、经验教训

53. 尽管危机尚未过去,但难民署及其主要伙伴已经取得了大量经验,需要进行审查和反思,以便使获得的信息和知识系统化。考虑到这一目标,难民署将很快邀请主要伙伴总结“经验教训”。除了审查传统的紧急情况活动之外,将特别集中注意新的经验。

54. 令人十分感兴趣的一个议题是一揽子服务,这一构想是因应难民流入戈马的情况而提出的。这种一揽子办法具有积极和根本性的影响,使戈马危机能够管理。但这一新办法也有一些方面需要改进。其中包括:建立标准,表明何时需要一揽子服务;关于需要哪些服务的更确切的定义,以便更好地向可能的捐赠者表明所需资源类型和数量以及预期的承诺时间;和一种向传统执行伙伴移交的机制。

55. 应当从下列两方面审查难民署对紧急情况的反应,难民署本身内部的能力——部署人员和建立外地办事处、立即提供供应品、实地与总部的协调等,难民署对国际社会紧急情况反应机制更广泛的努力所作贡献——专有知识和授权的责任。难民署各主要伙伴也可进行类似的评价,以便对总结“经验教训”的关键问题更好地进行反思:紧急情况的动态如何与应急响应支持系统的动态相关联。

56. 卢旺达——布隆迪的业务曾经并且仍然十分复杂,并受到一系列后勤、机制、政治和行政管理方面的限制。在提议的评价范围内,难民署及其主要伙伴查明在准备方面的要求,以对付该地区任何可能的新难民危机,将会很有用,同时要考虑到目前地点缺少、环境方面的限制、难民营的安全问题、以及各庇护国设施负担过重的问题。

庇护国	截 卢旺达和布隆迪难民数字		合 计 (21/9/94)
	原 籍 国 布 隆 迪	卢 旺 达	
布隆迪(1)		277,000	277,000
卢旺达(2)	6,000		6,000
坦桑尼亚联合 共和国(3)	40,000	510,000	550,000
乌干达		10,000	10,000
布卡武(4)		450,000	
扎伊尔(南基伍)			628,100
乌维拉	145,900	32,200	
扎伊尔(北基伍)		850,000	850,000
戈马(5)			
<u>合 计</u>	191,900	2,129,200	2,321,100

• 所有数字均为估计数,按整数计。

注:

- 1 - 4月以前办案量: 207,000  
1959-1993年办案量: 70,000  
自9月19日以来老的难民在登记自愿遣返。
- 2 - 难民署9月初得到的资料表明,在卢旺达的大多数布隆迪难民离开了该国,或是返回本国,或是在邻国寻求庇护。难民署外地办事处继续在调查这些难民的下落。
- 3 - 尽管速度较慢,卢旺达难民仍继续在流入(9月10日至16日期间,在Ngara登记了约5,000新到达的难民)。其身体状况很差—脱水、营养不良、疾病—许多人还有刀伤。在一些安全事件之后,特别是在穆因加和Kirundo省,越来越多的布隆迪胡图族人逃亡坦桑尼亚联合共和国:8月为989人,9月第一周为635人,9月10-17日每天约250人。
- 4 - 布卡武— 至8月底,新的难民估计总数达450,000人,其中200,000人估计需要难民署援助。  
乌维拉—即使没有难民进一步从卢旺达/布隆迪流入,乌维拉的办案量也将再次增加,因为来自布卡武地区的更多的难民(多达50,000人)将转到乌维拉营地。
- 5 - 在难民登记完成之前的工作数字。

19/9/1994