

联合国难民事务 高级专员的报告

大会

正式记录：第五十二届会议

补编第 12 号(A/52/12)



联合国 · 1997 年，纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
一、 导言	1 - 9
二、 国际保护	10 - 31
A. 导言	10 - 14
B. 确保难民的权利	15 - 27
C. 促进活动	28 - 31
三、 援助活动	32 - 204
A. 援助方面的主要趋势	32 - 54
1. 一般方案和特别方案	32 - 34
2. 援助种类	35 - 54
(a) 应急准备、反应和援助	35 - 40
(b) 看护和照料	41 - 43
(c) 当地安置	44 - 55
(d) 自愿遣返	46 - 50
(e) 重新安置	51 - 54
B. 方案主题和优先事项	55 - 67
1. 难民妇女	55 - 57
2. 难民儿童	58 - 62
3. 环境	63 - 66
4. 同发展和金融机构建立联系	67
C. 方案管理和执行	68 - 79
1. 概况	68 - 71
2. 评价	72 - 74
3. 戴尔菲项目	75 - 79
D. 非洲区域的事态发展	80 - 124
1. 西非	80 - 90

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
2. 中非	91
3. 东非和非洲	92 - 98
4. 大湖区	99 - 114
(a) 卢旺达	101 - 104
(b) 扎伊尔	105 - 108
(c) 坦桑尼亚联合共和国	109 - 112
(d) 乌干达	113
(e) 1996年提供的区域援助	114
5. 南部非洲	115 - 124
E. 美洲地区的事态发展	125 - 142
1. 北美洲	130 - 132
2. 中美洲和墨西哥	133 - 138
3. 南美洲和加勒比地区	139 - 142
F. 亚洲和太平洋地区的事态发展	143 - 156
1. 南亚	143 - 147
2. 东亚和太平洋	148 - 156
G. 欧洲地区的事态发展	157 - 184
1. 独联体国家会议	158 - 159
2. 西欧	160 - 164
3. 中欧	165 - 169
4. 东欧	170 - 177
5. 前南斯拉夫	178 - 184
H. 中亚、西南亚、北非和中东地区的事态发展	185 - 206
1. 中亚和西南亚	185 - 195

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
2. 北非和中东	196 - 206
四、物质援助活动的供资情况	207 - 210
五、协调	211 - 222
A. 经社理事会第1995/56号决议的后续行动	211 - 215
1. 政府间的讨论	211 - 212
2. 机构间进程	213 - 215
B. 难民专员办事处、联合国系统其他成员和其他政府间 组织之间的合作	216 - 218
C. 与非政府组织的关系	219 - 222

表

	<u>页 次</u>
表1. 难民专员办事处1995年按区域局/国家和主要援助活动类型 分列的支出	50
表2. 截至1997年3月31日对难民专员办事处援助方案的捐款情况 ..	54



第一章

导言

1. 在1996年,全世界难民人数已由1,450万减少到1,320万。同样,由联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)照顾的难民总数也已下降到约2,610万人,其中330万正在遣返的难民处于重新融入社会的最初阶段,国内流离失所者为470万,另外490万人属于人道主义照护的范围,其中大部分为冲突的受害者。1996年有逾100万难民返回了原籍国这反映出越来越重视将自愿遣返作为解决全世界许多难民问题的一种办法。

2. 1996年和1997年第一季度未出现大规模难民潮。然而,席卷扎伊尔东部的冲突以及1996年底卢旺达难民突然从扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国的大举回流为难民署在冲突中提供人道主义援助和在冲突后充满变数的环境下大规模提供恢复正常生活援助两个方面带来了前所未有的挑战。

3. 难民专员办事处在应对全世界许多地区正在出现紧急情况的同时,仍继续努力促进和巩固对流离失所问题的解决办法。在前南斯拉夫,难民专员办事处开始逐步减少其人道主义紧急援助计划并将其工作调整为支持和平进程,特别将着眼点放在为难民和流离失所者问题找出解决办法方面。在其他地区,在解决办法方面的一个里程碑是,完成了《援助印度支那难民综合行动计划》。¹ 这标志着20多年来解决印度支那冲突之后各种问题的国际人道主义努力的最后一幕。

4. 由人道主义危机造成的许多问题再次突出了需要对复杂的流离失所问题采取综合解决办法。在这方面的一项重要主动行动是,独立国家联合体(独联体)国家和有关周边国家于1996年5月召开了一次研讨难民、流离失所者、其他形式被迫离别家园和返回者问题的区域会议。会议通过了一项行动计划,其范围包括针对该地区实际和潜在流离失所问题的解决措施和预防措施。

5. 难民专员办事处虽对若干区域在解决办法方面的进展感到鼓励,但对于全世界许多地区在提供庇护方面出现的限制倾向甚为关切。难民专员办事处在寻找解决办法的工作中仍然遇到一些保护方面的问题,特别是在冲突情况下对返回家园和恢复正常生活的国际保护。

6. 在报告所述期间(1996年1月1日至1997年3月31日),难民专员办事处的应急应变能力继续得到发展和加强。由于强调应变计划和新的培训活动以及将这些活动扩大到包括联合国的其他组织和非政府组织,现已加强难民专员办事处对难民紧急情况作出反应和与其他援助难民的机构协调活动的的能力。

7. 难民专员办事处继续发展了管理自愿遣返行动的体制能力,确保从以往的重建家园行动中汲取经验教训。难民专员办事处还继续努力与发展组织建立业务联系,确保在紧急情况发生之后为难民找到持久的解决办法。

8. 1995年9月4日至15日在北京举行的第四次妇女问题世界会议通过的《行动纲要》²和“关于武装冲突对儿童的影响的报告”³为将难民妇女和儿童的需要和关切纳入保护和援助计划的工作提供了新动力。一些大胆行动,例如,波斯尼亚妇女行动和卢旺达的一项类似计划加强了难民专员办事处解决这类需要的业务能力。

9. 1996年,难民专员办事处的一般方案和特别方案共收到约9.7亿美元的自愿捐款。截至1997年3月31日,相对于一般方案和特别方案所需要的约12亿美元而言,共收到4.04亿美元。

第二章

国际保护

A. 导言

10. 难民专员办事处的首要职能是向难民提供国际保护并通过协助政府促进难民自愿遣返或与新的国家社区同化而谋求难民问题的永久解决办法。1950年12月14日大会第428 (V)号决议核可的《难民专员办事处规程》奠定了这一职能的法律基础,它对高级专员的工作所下的定义是完全非政治性、人道主义和社会性质的工作。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专员办事处的活动并为这些活动提供了进一步的指导。难民专员办事处的活动是在国际难民、人权和人道主义法以及为国际接受的难民待遇标准的框架内开展的。

11. 国际保护首先意味着保证尊重难民的基本权利,其中包括给予避难收容和不驱回,以及确保难民在庇护国中受到扶助待遇。它还意味着促进各国批准有关的国际文书并将这些文书的内容纳入本国立法。

12. 然而,对难民的保护也同寻找和实现难民问题的持久解决办法密切联系在一起。在这方面,执行委员会第四十七届会议通过了“谋求和落实持久解决办法”作为其年度主题。这一主题的通过突显出国际社会对于自愿遣返作为一项持久解决办法所给予的重视,并申明这一强调自然也包括越来越重视防止被强迫的流离失所。

13. 为了努力促进和巩固自愿遣返并防止新的流离失所最近几年来难民专员办事处迅速地扩大了它在原籍国中的活动。在处理寻找解决办法和预防强迫流离失所问题过程中,难民专员办事处继续遇到若干值得进一步思考的保护问题,主要是对于尤其是在由冲突引发的情况下涉及返回和重建家园的国际保护方面。此外,由于难民专员办事处并不专门具有解决防止问题的职权或独具这方面的专长,因此改进与其他人道主义、人权和发展组织之间的协调正在成为难民专员办事处业务的一个日益重要的方面。

14. 现已越来越认识到持久解决产生难民的复杂紧急情况需要国际社会采取全

面措施,其中包括解决根本原因,加强应急准备和反应能力,提供有效的保护和实现持久解决。1996年提交执行委员会第四十七届会议的关于国际保护的非正式说明突出了以人权为着眼点基于全面解决办法的保护的重要性。这份说明突出强调了以下基本权利,例如寻求和享有庇护的权利,个人安全和不受歧视的权利以及国际难民文书中所载的各项难民权利。说明中还强调了各国负责任尊重这些权利。执行委员会第四十七届会议在审议了这份说明之后通过了一项关于保护框架内的全面和区域办法的结论。⁴ 结论中认清了基于全面办法的某些主要保护要素并鼓励各国彼此之间进行协调和合作,并酌情与国际组织协调和合作,考虑采取这类办法。

B. 确保难民的权利

15. 在报告所述期间,虽然全球难民人数下降到约1,320万,但国内流离失所者的估计人数却有增加。国内流离失所者人数的增加既反映出近期冲突的性质,也反映出寻求庇护的障碍不断增加。虽然在全世界许多地区有成千上万的寻求庇护者得到收容并受到庇护,但其他地区的态度则变得强硬,造成一系列保护问题,其中包括在边境驱回,制定严厉限制收容的体制结构,对寻求庇护者个人限制性采用难民标准和在国际论坛上以新的法律措施自动排除某些类别的寻求庇护者获得难民地位。

16. 难民专员办事处继续在例如北高加索地区和波斯尼亚和黑塞哥维那发挥作用满足这些地方国内流离失所者的保护需要和人道主义需要。虽然难民专员办事处总的职权范围并未扩大到国内流离失所者,但大会1995年12月21日第50/152号决议重申了难民专员办事处在这方面的作用。大会在该决议中重申支持高级专员努力根据秘书长或联合国各主要主管机构的明确要求并征得有关国家的同意,向这些人提供人道主义援助和保护。

17. 鉴于人们对全世界范围内不同国家时常拘留寻求庇护者而引起的日益关切,并且为了澄清与拘留寻求庇护者有关的国际准则,难民专员办事处印发了一套指导方针,详细阐述了难民专员办事处认为国家在这方面做法的最低限度标准。

18. 在报告所述期间,难民专员办事处与若干国家就保证向所有需要保护者提供国际保护这一议题进行了非正式磋商。在日内瓦举行了两次会议—第一次于1996

年5月2日和3日举行,另一次于1996年12月17日和18日举行。第一次会议的与会者力求找出可进一步研究的各种问题并一致认为临时保护是一个值得进一步审查的领域。第二次会议以一份由难民专员办事处委托编写的临时保护研究报告作为讨论基础。计划于1997年和1998年进行进一步的非正式协商。

19. 难民专员办事处还在政府间磋商方面继续发挥积极的作用,目的在于协调各国的法律和程序,特别是在欧洲,并谋求促进全面的区域办法,协力向那些需要保护者提供保护,明确移民和发展援助政策以及结合适当的情报战略。

20. 在报告所述期间探讨的另一个问题涉及到无需国际保护的人的返回问题。在这方面,难民专员办事处拟定了一份非正式文件供执行委员会常设委员会审议。这份文件研究了问题的背景,“无需国际保护的人”一词的定义,问题的范围和国家在这方面的责任。它还着重指出了难民专员办事处在这方面的作用是有限的。

21. 认识到严重侵犯人权行为是造成人口迁徙的一个原因,难民专员办事处在执行委员会和大会的鼓励下一直谋求加强与联合国各人权机构的合作。加强这种合作的目的在于促进对人权问题作出有效反应,因为人权问题造成或预示将造成难民潮和大批流离失所者或阻碍自愿返回。高级专员在人权委员会第五十二届会议上的发言中指出了人权在冲突后重建和平过程中处于核心地位,突出强调了难民专员办事处在捍卫返回者人权方面的主动行动并强调国家在国际社会的支持下负有保护本国人口人权的最终责任。

22. 难民专员办事处工作的一个重要方面仍就是监测选择遣返难民的安全。凡有可能,难民专员办事处就继续促进有助于稳定脆弱局面、缓解造成难民潮起因的战略。这最突出地表现在波斯尼亚--黑塞哥维那,在那里难民专员办事处为重建家园打下了基础并且参加了恢复正常生活和重新融入社会的其他方面的工作。人口中不同族群之间的返回,特别是波斯尼亚塞族的返回继续带来保护方面的尖锐问题。在卢旺达和布隆迪,难民专员办事处与联合国人权外勤业务处达成了一项谅解备忘录,以便促进监督返回者境况和有关领域的更好协作。在这方面,前南斯拉夫和卢旺达国际法庭的工作与难民专员办事处特别有关。

23. 卢旺达难民危机继续构成严峻的保护问题,它要求有创造性的策略以便对军事化营地中的难民给予有效保护,同时找出那些不应享受国际保护的人,有效地不

使他们坐享这种保护的好处。难民专员办事处注意到,要处理好这一挑战东道国政府的合作非常关键。难民专员办事处吸取的另一个重要教训是,在制定总体政策时就应充分考虑到保护问题,确保在紧急情况的初阶段就具备充分的现场保护能力。

24. 在中欧和东欧,难民专员办事处加紧努力积极派驻人员,参加各种保护行动,其中包括促进加入关于难民地位的1951年公约⁶和1967年议定书,⁶提供培训,就难民立法和难民地位的确定程序提出咨询意见。难民专员办事处还就宪法条款、难民和公民条款提出咨询,特别强调后者以避免造成无国籍人。难民专员办事处还加强了同欧洲安全与合作组织的协作,目的在于确保难民问题能够突出反映在其议程上。

25. 1995年执行委员会通过关于防止和减少无国籍状态问题的结论⁷后,难民专员办事处积极促进各国政府加入1954年《关于无国籍人地位的公约》⁸和1961年《减少无国籍状态公约》。⁹在这方面,难民专员办事处编写并散发了一份资料和有关加入程序的小册子,就公民身份和无国籍状态向一些国家政府提供了咨询意见。1996年,巴西和危地马拉加入了1954年公约,波斯尼亚--黑塞哥维那加入了1961年公约,阿塞拜疆既加入了1954公约也加入了1961年公约。保护无国籍人和国家为减少无国籍状态而采取的行动都将有助于防止造成难民潮的这一可能原因。

26. 1996年4月,难民专员办事处印发了一本《自愿遣返手册》,其中阐述了难民专员办事处在自愿遣返过程各阶段中的作用,并就与自愿遣返有关的各项业务活动向驻地工作人员、非政府组织和政府对口部门提供了一份实际指南。

27. 为了继续努力解决难民儿童的保护问题,难民专员办事处举办了一次关于无伴随儿童专题讨论会,主要欧洲国家都出席了。研讨会于1996年9月19日和20日召开,就在欧洲寻求庇护的无伴随儿童及其相关问题进行了范围广泛的讨论。在这次研讨会之后,难民专员办事处将其《关于寻求庇护的无伴随儿童的指导方针》最后定稿,于1997年2月印发。《指导方针》涉及到与无伴随未成年人保护问题有关的一系列问题,针对这些儿童的易受侵害性强调了无成人伴随儿童的特殊需要并主张对他们的问题采取综合解决办法。

C. 促进活动

28. 在报告期内,南非和吉尔吉斯斯坦加入了关于难民地位的1951年公约和1967年议定书,使得这两项或其中一项文书的缔约国数目达到132个。

29. 难民专员办事处的促进活动谋求提高公众意识,加强对难民问题的认识和了解,以及促进关于难民、返回者和难民专员办事处所关注的其他人员的国际法律标准的有效落实,其中包括将这些标准纳入国家立法和行政程序之中。在报告期内,难民专员办事处加强了在区域一级的推动工作。为此目的,难民专员办事处参加了各种关于难民问题的研讨会和会议,并在全世界各地为政府官员、执行伙伴、学术机构和非政府组织举办了难民法律和保护课程。人权和难民保护培训课程教程的第二部分,“人权和难民保护,第二部分:具体问题”已最后定稿并予散发。这一培训教程为培训难民专员办事处工作人员、执行伙伴和政府官员如何在难民保护方面运用人权标准奠定了基础。

30. 难民专员办事处继续密切注意六个条约机构和人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会的工作。在报告所述期间,消除种族歧视委员会通过了关于作为少数民族返回其原居住地的难民权利的一般性决议XXII(49)。¹⁰ 难民专员办事处还向经济、社会、文化权利委员会会前会议提供了情况。继续与人权事务高级专员进行了合作,特别是在外勤业务方面,以便加强监督人权和体制建设方面的补充行动。难民专员办事处还继续同人权工作组、报告员、专家和监测员保持接触,作为将关心人权与保护难民联系在一起的措施的一部分。

31. 难民专员办事处参加了关于难民待遇的曼谷原则三十周年纪念活动,这些原则是由亚非法律协商委员会1966年通过的。这次活动由菲律宾政府在马尼拉举办,亚非法律协商委员会的许多成员国均出席了这次会议。难民专员办事处为会议的顺利召开提供了帮助并且协助编写了供讨论用的各种实质性文件。

第三章

援助活动

A. 援助方面的主要趋势

1. 一般方案和特别方案

32. 难民专员办事处的活动主要分为两大类：一般方案(包括方案储备金、自愿遣返基金和紧急基金)和特别方案。高级专员方案执行委员会常设委员会有计划有步骤地对这两类方案下的活动进行审查。在常设委员会一年四度召开的每一次会议上对某一地区的新近动态作出审议。这包括每一区域总的动态,也包括国家一级的活动。在审查国家一级的方案时尤其注意执行委员会在难民妇女、难民儿童和环境方面所确定的政策优先项目的执行情况。

33. 1996年对一般方案作出的捐款为42,350万美元。关于特别方案(包括由秘书长发出捐款呼吁的方案),1996年的承兑额为72,050万美元。难民专员办事处对前南斯拉夫的人道主义援助方案占特别方案的约36.3%,非洲大湖区的援助行动占33.4%。其他重要开支有印度支那难民综合行动计划和非洲之角和阿富汗的遣返方案。因而,与1996年活动有关的自愿基金承付款项总额为11.4亿美元,截至年底剩有21,280万美元(不包括周转基金和保证基金)作为结转金以支付1997年最初的方案开支。此外,经常预算下的开支为2,530万美元。关于每一国家或地区方案的开支数的详细资料见表1。

34. 执行委员会1996年10月批准的1997年一般方案初步指标为45,260万美元,包括方案储备金3,700万美元、自愿遣返基金2,000万美元和紧急基金2,500万美元。1997年对特别方案的预测目前为73,780万美元,其中23,000万美元与大湖区援助行动有关,约23,590万美元用于前南斯拉夫。

2. 援助种类

(a) 应急准备、反应和援助

35. 1996年和1997年第一季度,难民专员办事处积极参加了经济及社会理事会1995年7月28日关于加强对联合国紧急人道主义援助协调的第1995/56号决议的后续行动。同时,难民专员办事处继续发展其本身的应急准备措施。在过去一年中,这种应急反应能力经受了新的和持续不断的紧急情况广泛考验。非洲大湖区救援行动对难民专员办事处资源带来前所未有的需求,人口迁徙造成全年紧急情况一再出现,其高潮为1996年最后两个月中大规模人口遣返卢旺达和扎伊尔境内沿扎伊尔东部边界难民营中的数十万名难民遭到驱散。还向达格斯坦和印古什、伊拉克、马里、塞拉利昂和多哥调配了大批应急工作人员和物资。

36. 难民专员办事处的应急准备和反应科是难民专员办事处内应急准备和反应这两项工作的协调中心。该科有5名应急准备和反应干事和6名应急行政干事。在出现紧急情况时,由难民专员办事处的驻地工作人员对该科加以补充,这些人员选自定期更新的应急常备人员名单。难民专员办事处内部的这一常备人员名单上约有30名工作人员,支持它的外围常备安排有挪威和丹麦的难民委员会、联合国志愿人员和国际拯救儿童协会(瑞典拯救儿童联合会)。还藉一项安排“红R”(澳大利亚)提供专门工程技术人员,疾病控制和预防中心(美国)则提供医疗部门的快速技术援助人员。

37. 应急准备工作通过不断强调应变计划一直在加强。1996年最后确定了应变计划准则,这些准则已在整个难民专员办事处内予以分发并广泛分发给联合国系统中其他关键的合伙人,主要是联合国秘书处人道主义事务部、世界粮食计划署(粮食计划署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)以及非政府组织合伙人。这些准则已成为机构间应急计划基础的一部分。紧急准备和反应科的工作人员成功地协助了安哥拉、厄立特里亚、一些中亚共和国、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚制定协力应变计划。

38. 强化重视准备的一个重要内容是应急训练。在埃塞俄比亚(针对非洲之角和东非国家)、吉尔吉斯斯坦(针对各中亚共和国)和几内亚(针对西非)举办了应急

管理培训方案讲习班。这些培训讲习班的对象是政府工作人员、联合国其他机构和非政府组织以及难民专员办事处的工作人员。1996年举办了两次应急管理讲习班。这两期讲习班的对象是难民专员办事处中列在难民专员办事处内部应急响应预备队名单上的工作人员。

39. 一项重要的新的培训活动就是制定对难民专员办事处总部工作人员的紧急情况培训计划。难民紧急情况不仅影响到外地工作人员,而且还要求总部作出超乎寻常的反应。认识到这一点,现已着手工作设计一门拟于1997年开设的课程。与上述两项培训课程相配合,这项总部培训势必使得包含应急响应所有关键角色的紧急情况培训计划完整无缺。

40. 1996年,紧急援助总开支为7,760万美元,其中一般方案占2,200万美元,特别方案占5,560万美元。

(b) 看护和照料

41. 继难民救援行动紧急阶段后进行被称之为看护和照料的活动来照管难民人口基本需求,直至达成长期解决为止。在1996年期间,难民专员办事处一般方案足有一半以上的开支采用的是看护和照料形式。这一数额相当于约2.432亿美元,此外还有4亿美元用于特别方案下的看护和照料援助。

42. 在占实施看护和照料方案百分比最大的非洲,科特迪瓦、埃塞俄比亚、大湖区、几内亚、肯尼亚和苏丹等国境内仍在实施规模相当大的方案。

43. 在世界其它地区,继续在东南亚向滞留在东南亚、香港难民营内等待遣返或重新安置的越南人口提供看护和照料援助。此外,1996年期间,在阿尔及利亚、各中亚共和国、格鲁吉亚、俄罗斯联邦和巴基斯坦境内实施了一些重大的看护和照料方案。

(c) 当地安置

44. 当地安置只要有可能即采取旨在使难民在庇护国内谋求社会经济上的自力更生和当地融合的项目形式,由此可使难民专员办事处在逐步基础上结束其看护照料活动。作为难民问题的长期性解决办法,庇护国境内的当地安置计划遇到了越来越

越多的掣肘因素，诸如限制发放工作许可证和农业耕种地稀缺等，仅举一两项为例而已。此外，某些收容国内的仇外惧外心理和严重的失业情况，也加剧了难民们在庇护国内谋求自力更生并为当地经济作贡献的机会时所面临的一些问题。

45. 1996年当地安置项目的总开支额是1.368亿美元。

(d) 自愿遣返

46. 自愿遣返继续被视为长期解决全世界难民境况更可取的办法。难民专员办事处在审议经济及社会理事会第1995/56号决议的后续行动期间，审查了其在一些原籍国内开展的保护和援助活动。人们越来越认识到，为实现“寻求长期解决难民问题办法”的规定任务，难民专员办事处应将从更广泛的发展角度从事其援助活动。为此，难民专员办事处继续致力于与各发展组织建立业务关系。

47. 为增进难民专员办事处处理自愿遣返行动，业已建立了一个重新融合和自力更生股。该股将向难民专员办事处提供负责重新融合行动的管理人员，为执行这类行动协助方案设计，保证汲取以往重新融合行动中的一些教训。

48. 难民专员办事处促进返回难民重新融合的主要业务手段是，采用小规模、以社区为基础的项目，即所谓的“速效项目”。这些是培养自力更生的项目，尽管这只是初步的手段，但其目的是要恢复遭到战争破坏的社会和社区。难民专员办事处已为这类项目制定了一项确保这些目标得以实现的政策和办法框架。

49. 促进在原籍国内重新融合的难民实现自力更生并酌情促进当地安置的另一办法是微观财政计划。一份关于就业和微观财政援助的手册已编纂完毕，眼下正在进行实地试验。目前难民专员办事处内正在努力评估微观财政计划是否适宜于作为支持难民和返回者处境下自力更生的手段。根据这一最近采取的办法，目前难民专员办事处正在筹划拟在阿富汗、格鲁吉亚、塔吉克斯坦和伊朗伊斯兰共和国采取一些主动行动。

50. 1996年期间，自愿遣返行动的开支是1.96亿美元。

(e) 重新安置

51. 1996年，在难民专员办事处的援助下得到重新安置的难民约有35,800人，

其中包括925名处于险境的妇女和560名需医治的难民。根据难民专员办事处各外地办事处,截至1996年12月31日,另外已提出7,200难民个案(代表20,300人),正在等待着重新安置国作出决定。1997年难民专员办事处还将另行提出或再次提出申请重新安置的4,500难民个案(有11,000多人)。1996年的总人数略少于1995年底36,077难民人数,这些难民已前往重新安置地,或截至1995年12月31日已被接受,正等待旅行安排。上述难民并不包括难民署所关注的许多在特别重新安置和家庭团圆方案下被第三国作为难民接纳的另一一些人员。这些方案往往得到一些非政府组织合作伙伴的积极支持。

52. 执行委员会于其第四十七届会议审议重新安置问题时,欢迎1996年6月颁发的《重新安置手册》,这是一份便于使用者查阅难民专员办事处和重新安置国标准、程序和优先事项的实用手册。执行委员会还鼓励作为不断持续磋商进程的一部分,定期进行信息交流。

53. 重新安置工作组由各国政府难民专员办事处和国际移徙组织(移徙组织)组成,于1996年举行了五次会议,并最近于1997年1月举行了一次会议。1996年6月,难民专员办事处邀请各非政府组织参与,就重新安置问题举行了正式磋商。同时,在(加拿大)多伦多、堪培拉和斯德哥尔摩举行了三次区域一级的三方磋商会议。继北欧发起关于使重新安置机会多样化和改善执行情况的两年期实验项目的提议后,上述工作组是难民专员办事处采取这方面后续行动的一项关键性因素。

54. 1997年1月,难民专员办事处根据戴尔菲行动计划(参见下文第75至79段)核准了一项改善重新安置程序的战略。这项战略的主要内容是:安置事务处与业务股联合审查重新安置需要;必要时,在某一情况下指命一位干事主管重新安置职责,负责有关的报告关系和责任;为实地重新安置工作人员设立新的速成培训班;简化递呈程序,配备资料库和其它不断监测特点;和所有重新安置事务伙伴机构之间有效的信息交流程序。

B. 方案主题和优先事项

1. 难民妇女

55. 难民专员办事处继续遵从《北京行动纲要》²的各项有关战略目标,将基

于这些目标的行动与其为难民妇女实施的多部门方案相结合。与难民专员办事处具体相关的《北京行动纲要》战略目标包括,解决暴力侵害妇女、妇女与武装冲突以及妇女人权等问题的办法。难民专员办事处在这些方面的工作考虑到联合国各项文书及其中所确立的原则,以及《行动纲要》的各项战略。继北京会议之后,难民专员办事处建立了一个难民妇女询商小组,以提出咨询意见并协助高级专员落实难民专员办事处有关难民妇女的政策和准则、辨明妨碍执行工作的障碍并提出解决办法。

56. 借由逐步使实地一级以人为中心的规划培训体制化,以及四位最近任命的难民妇女问题区域顾问的工作,目前正在作出重大的努力将难民妇女所关注的问题及其需要纳入所有保护和援助方案。

57. 1996年9月,在波斯尼亚妇女主动行动下开始了各项活动,该主动行动由美利坚合众国政府提出,最初并由其提供资金。行动的目标是,促进赋予波斯尼亚妇女权力并为她们创造实现自力更生和自给自足机会的活动。这一主动行动包括返回的难民妇女和流离失所的妇女,使她们能够重建生活,并为其社区和国家长期性的重建和民主化工作作出贡献。高级专员也为卢旺达发起了类似的主动行动,旨在赋予卢旺达妇女经济实权,从而增强后灭绝种族社会的社会结构,并便于于该国的民族和解与重新融合。

2. 难民儿童

58. 难民专员办事处继关于武装冲突对儿童影响的报告³之后,已着手开展了一项综合后续行动计划。这将需要支持儿童和武装冲突问题秘书长特别代表的工作,协同儿童基金会、联合国人权事务高级专员及其他组织编制第一年工作计划。

59. 1997年2月,难民专员办事处就其难民儿童和青少年方案进行了一次世界性范围的评估。此次评估的结果将有助于制定出一项以权利为基础、目标为方向的难民儿童和青少年议程。

60. 基于卢旺达和布隆迪紧急情况期间在非洲大湖区就难民儿童问题所采取的区域性办法取得的成功,目前正在实施向其它各地区派遣儿童和青少年福祉事务高级顾问的计划。同时,还正在调动有关儿童权利、和平教育、冲突解决和社区对儿童、青少年及家庭支持等方面的专门知识。

61. 难民专员办事处承诺保证《儿童权利公约》¹¹ 成为其一切救济和重新融合行动的规范参照基准。因此,难民专员办事处在与国际拯救儿童联盟结成伙伴关系,并在与儿童基金密切合作的情况下,为难民专员办事处、非政府组织和其它执行伙伴制定一项以《公约》中所规定的原则为基础的能力建设方案。

62. 难民专员办事处正计划建立一个难民儿童和青少年信托基金,以支持能力建设,开创新项目,和发展促进冲突解决、和平教育及促进儿童权利的教育方案。信托基金将是除儿童、青少年和家庭常规性方案编制外的基金。

3. 环 境

63. 除1995年执行委员会第四十六届会议通过了经重新拟定的环境政策,其后难民还于1996年6月出版了《环境准则》。《准则》确定了可适用于难民专员办事处环境行动所有各阶段的若干措施,以及针对难民援助行动例如紧急情况、看护和照料各阶段的环境措施,和持久解决办法。《准则》还详细阐明了与难民专员办事处活动有关有各类环境措施,其中包括:在难民营设置点的选择和规划时,应考虑到当地环境的承受能力和对环境敏感区域的保护;推广节能炉灶、节能烧煮法;旨在减少木柴采集的节省及教育方案;和对砍伐炊火用柴的控制。

64. 按照《准则》确立的政策在实地和总部开展了若干项目和活动。在将环境考虑列入各有关部门准则方面已取得了一些进展。此外,一个地域资料系统环境数据库正在筹建之中,而且正在测试其它适宜的环境技术。1996年12月开始了一项为难民专员办事处及其伙伴组织编纂培训材料的重大项目,其目的是为了在受难民影响的地区推广良好的环境做法。在增进实地执行准则工作方面已给予了特别关注。在非洲大湖区,已与各伙伴组织采取了一些综合性措施,包括建立三个苗圃和育林园、推行备选能源和木柴供给。自1996年底起实行难民遣返以来,已经采取了一些步骤以解决原难民收容地区重新恢复的需要。在其它诸如肯尼亚、尼泊尔和乌干达等国也已开展了类似的环境活动。此外,还介绍了一些示范性项目,包括在肯尼亚的环境教育项目和在坦桑尼亚联合共和国的综合环境和能源规划项目。

65. 1996年4月由国际移徙组织和一个非政府组织——难民政策小组,联合举办了一次关于由环境引起的流离失所情况和因大规模移徙所造成的环境影响问题国际研

讨会。

66. 为保证与各捐者和其它国际组织保持必要的良好协调,继续做出了相当大的努力。

4. 同发展和金融机构建立联系

67. 难民专员办事处继续同各发展和金融机构建立联系,首先是为了保证可持久地解决难民问题,特别是自愿遣返问题。1996年同世界银行的总体合作有所进展。在1996年12月难民专员办事处与世界银行之间的年度磋商期间,已就在若干目标国家中增进业务合作达成了协议。在与Grameen信基金协力合作下,已在阿富汗开设了一个微信贷计划。1996年3月同儿童基金会签署了一项谅解备忘录。分别同粮食计划署和世界卫生组织(卫生组织)新修订的谅解备忘录将于1997年3月生效,并于1997年4月同联合国开发计划署(开发计划署)达成了一项合作纲要。

C. 方案管理和执行

1. 概况

68. 执行委员会第四十六届会议要求高级专员就非政府组织执行伙伴的间接费用特别是总部费用问题发起非正式技术磋商进程。¹²在1995年12月至1996年3月期间共举行了四次磋商会议,结果,对难民专员办事处关于这类间接费用的政策,提出了拟议的修订和澄清,并且得到了1996年6月常设委员会会议的赞同。¹³这项新政策于1996年7月1日起生效。

69. 难民专员办事处执行伙伴的审计证书也一直是相当令人关注的问题,也是执行委员会、外部审计委员会、行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)以及内部审计所关切的问题。目前的审计规定极度重视的是,颁发项目完成后的证书,最多也只能提供一些对于采取纠正行动已为时太晚的情况。目前的提议要求确立能提供一套审定决算的标准规定,以便难民专员办事处得以预先评估财政管理能力(诸如,对执行伙伴的预先资格评定),与临时抽查审计和完成后审计政策相结合。

70. 难民专员办事处于1994年采用的资产管理制度旨在增进每个外地办事处的

能力,增强控制难民专员办事处为供其本身及其执行伙伴使用而购买的资产。条码解读器使得外地办事处能对难民专员办事处所购买的供执行伙伴、非政府组织和政府机构所使用的一切资产进行年度实物核查。

71. 自1995年期间培训活动实行下放以来,在国别业务项目或那些由总部工作股主管的特定培训项目下,向执行伙伴组织工作人员和各国政府对口机构提供了大量财政援助。具体就方案管理培训而言,1996年期间难民专员办事处继续向其工作人员提供了涉及方案管理制度、需求评估、项目设计、执行、监测、评估、与执行伙伴的合作,以及方案和外地辅助工作人员作用等专题的培训。在这方面,于1996年4月为难民署的执行伙伴印发了一份方案和项目管理手册。然而,在1996年下半年,有待于对方案管理程序实行变革之前,则大幅度削减了培训班的数量。

2. 评价

72. 去年是监察和评价处评估职能的一个发展和过渡阶段。鉴于为此职能拨出的资金有限,不得不对拟议评估的各类专题采取了其它审查和分析办法。因此,难民署只得在很大程度上依赖于外部专门知识来进行评估,并将许多评价工作下放给实地一级和其它组织单位。此外,还成功地举办了各类讲习会,诸如关于难民专员办事处在应付布隆迪和卢旺达紧急情况期间所汲取的教训问题讲习会,其举办的方式使它们成为可用于进行评价的各种手段。

73. 由于采用了这些新办法,难民专员办事处得以在1996年和于1997年初期间完成了大量重大评价研究工作,其中包括:对难民专员办事处在肯尼亚的妇女暴力受害者项目的审查;对向莫桑比克遣返工作的评价;对莫桑比克、老挝人民民主共和国和阿富汗境内重新融合工作的审查;对难民专员办事处在中欧和东欧能力建设工作的审查;对难民专员办事处在某些原籍国中逐步撤出战略的审查;对工作人员安全和心理压力情况的审查;对难民署执行安排和执行伙伴选择程序的审查;对难民专员办事处教育政策的审查;和审查保护各难民营安全的工作,从中汲取教训。

74. 1996年期间,还向非洲、亚洲和欧洲的22个国家派出了视察组。继这些视察组向高级专员提出了调查结果和建议后,积极地实施了一系列后续行动。

3. 戴尔菲项目

75. 在1995年10月执行委员会第四十六届会议上,高级专员承诺对难民专员办事处工作的方式实行结构性调整,从而增进难民专员办事处的实施情况、责任制和工作实绩。这项体制改革的进程被称之为“戴尔菲项目”,并由高级专员1995年12月4日下达指示正式发起。

76. 在戴尔菲项目的第一阶段(1995年12月至1996年5月)下,拟订了一项广泛的改革概念框架。这一程序由难民专员办事处具有实地和总部工作经验的工作人员组成的改革管理小组领导。为协助改革管理小组的工作,下设三个重点小组分别致力于难民专员办事处管理程序的三个广泛领域(行动、人和资金)。难民专员办事处的所有外地办事处以及总部的工作人员均被邀请协助阐明需通过所谓“戴尔菲基层组织”的小组结构实行变革的领域。改革管理小组于1996年5月1日向高级专员和难民专员办事处高级管理委员会提出了报告,并得到了核准。该小组提出的主要建议,形成了戴尔菲项目的首要原则,其内容如下:采取按情势而不是以国别为基础的行动规划和管理办法,侧重于难民问题的所有各方面;继续集中注意对问题的长期解决办法;难民专员办事处保护与援助活动的更佳结合;使业务决策更接近于实施点;增强执行管理;和强调有效监测、自我评价和控制。

77. 戴尔菲项目的第二阶段(1996年6—10月)致力于行动规划。高级专员设立了一个在副高级专员领导下的临时规划组,以将改革管理小组形成的变革概念框架转变为一项行动计划。同时,还建立了由高级管理层领导的各临时工作组,对下列三大类进行审查并提出建议:核心进程;结构和内部通信;以及支助职能。1996年10月2日提交执行委员会常设委员会的行动计划,就难民专员办事处各部门活动的变革列出了拟议的广泛指示。常设委员会欢迎此计划并核准了其广泛指示。

78. 目前戴尔菲项目已进入了第三阶段,即执行阶段,预期大体上可于1988年底完成。这项行动计划已编纂成一项详细的执行计划,列明了拟采取什么样的行动以及应由谁来实现行动计划所列的目标、实施这些行动的预期所需时间、预期的成果和所涉资源问题。这将提交定于1997年4月30日举行的常设委员会届会。这一执行计划的组成部分是:战略和全球政策;行动管理制度;各项行动(政策和管理);保护支

持；业务支持；财务；人力资源管理；信息和通信系统；培训；内部监督；内部通信和记录管理；以及其它管理问题。

79. 预期在戴尔菲项目下实施重点由总部向实地的转移，将随着这一项目的实施，会大幅度地削减1997至1998年期间总部所需的资源。

D. 非洲地区的事态发展

1. 西非

80. 由于塞拉利昂的新民选政府与革命统一阵线之间于1996年11月30日达成了《和平协约》，大大地增进了该分区域塞拉利昂难民的自愿遣返前景。1996年12月下旬，塞拉利昂政府要求难民专员办事处协助遣返约380,000塞拉利昂难民，其中有250,000人已在几内亚寻求庇护、120,000人在利比里亚、4,000人在加蓬以及6,000人在其它一些地方寻求庇护。为作出响应，难民专员办事处于1997年1月向几内亚、塞拉利昂和利比里亚派出了一个评估团。

81. 评估团目睹了塞拉利昂境内流离失所者和难民自发地返回家园的动向，并得出结论，除其他外认为该国大部分地区的安全情况已有了改善。重要的是，塞拉利昂邻近各国境内的大部分塞拉利昂难民都表示愿意返回家园。

82. 1997年2月，难民专员办事处开始了从蒙罗维亚遣返塞拉利昂难民的一个实验性项目。截至1997年3月2日，总共有1,317名塞拉利昂难民在些项目下返回了家园。为展开大规模的自愿遣返行动，现已开始筹备活动。1997年3月发起了一项联合国为塞拉利昂作出的机构间联合呼吁，包括难民专员办事处的筹资需求。

83. 1996年4月初，由于在蒙罗维亚暴发了战斗，未能实现对该分区域利比里亚难民的预期自愿遣返工作。因此，几千名利比里亚人被迫逃入邻近的一些国家，随着利比里亚交战各派战斗人员闯入邻国边境的情况发生之后，难民遭遇到了这些国家越来越不愿给予庇护的态度。此外，利比里亚普遍不安全的局势也对难民专员办事处的活动产生不利的影响，经常援助难民的机会遭到限制，在估计120,000名塞拉利昂难民中，只能接触到约30,000难民。

84. 自1996年4月以来，国际社会以西非国家经济共同体（西非国经共体）为主

导力求使利比亚的和平进程回到正常轨道。在1996年8月于尼日利亚阿布贾举行的首脑会议期间,这些努力的结果终于核准了经修订的和平进程实施时间表,以导致于1997年5月30日举行选举。根据经修订的时间表,裁减军队和解除武装阶段得到了实施并成功地按计划得到了完成。然而,原打算于1996年12月22日至1997年1月31日之间实现该分区域约768,000利比里亚难民的自愿遣返计划却未能得到兑现,其原因在于一些返回地区缺乏基本安全条件。

85. 继上述这些发展情况之后,并为了努力推进利比里亚和平进行的最后阶段,西非国经共同体九国委员会于1997年2月就利比里亚问题举行的部长级会议得出结论认为,利比里亚难民只有返回利比里亚之后,才准予登记和投票。因此,难民专员办事处继续保持对些情况采取预先行动的作法,并主动采取了一系列行动,以便利于遣返那些愿意于选举前返回利比里亚的难民。

86. 在本报告所述期间,为科特迪瓦和几内亚境内利比里亚和塞拉利昂难民提供的粮食援助已由普遍发放逐渐改为针对性供养的办法。根据在这两个国家内进行的社会经济调查,难民专员办事处增强了创造收入和农业活动,以改善乡村中那些等待返回家园难民们的生活条件。为努力减轻科特迪瓦和几内亚境内难民的存在对环境造成的退化影响。难民专员办事处已经于1997年发起了一项受难民影响地区为期四年的环境恢复方案。

87. 过去两年来在马里北部已经逐步恢复了和平和安全,马里难民的返回率有明显增长。继1995至1996年约80,000马里难民自愿遣返后,邻近国家的难民人数已从150,000降至70,000。难民专员办事处于1995年在增派了其在马里北部的工作人员和实施了遣返和恢复实验计划后,于1996年已着手开展更广泛的重新融合活动,重点在于恢复基本服务(饮水、健康和教育)。1996年发起的一项支持妇女创收方案正在进行之中,迄今为止成果令人鼓舞。

88. 尽管在毛里塔尼亚实施了有利于当地人口以及从塞内加尔和马里自愿返回的难民的融合方案,塞内加尔和马里境内分别仍滞留着60,000和15,000难民。

89. 继多哥政治局势正常化之后,在1995年期间据报有大量多哥难民从加纳和贝宁返回,致使这两个国家境内的难民案数从300,000减至15,000以下。大部分返回者回到了洛美,在那里旨在恢复诸如学校和保健中心等社区基础设施的重新融合方

案已在落实。

90. 鉴于西非地区的难民、国内流离失所者和返回者人数众多,现已采取一些措施增强密切难民专员办事处与西非国经共同体之间的业务合作。人们期望,这一作法将有助于增进对该地区被迫流离失所人口的可持久解决。

2. 中非

91. 中非共和国境内的28,000苏丹难民和扎伊尔北部的96,500难民中的大部分已经能够自给自足。只有一些新抵达者和脆弱群体领取粮食援助。这些人数在扎伊尔估计约为15,400,在中非共和国约为3,000。在中非共和国,最近的一项专家研究结论认为,完全的粮食自给自足将取决于解散人口过分拥挤的莫库比难民营并将这些难民重新安置到周围一些土地比较肥沃的现有居住点。

3. 东非和非洲之角

92. 1996年3月期间在苏丹东部各难民营中进行的普查表明,厄立特里亚难民人口减少了50%以上,目前为132,907人。苏丹与厄立特里亚之间日益加剧的紧张以及双方政府间的分歧,继续阻遏了整个1996年期间的遣返前景。继两方政府间密切高级谈判之后,双方政府最近确认,它们均准备在与难民专员办事处达成的双边安排基础上,恢复厄立特里亚难民有组织地从苏丹自愿遣返。

93. 普查还查明了各难民营内余下的厄立特里亚难民人数。在1995年12月15日至1996年中期雨季开始前,约有27,000难民得到了遣返。至1997年底将完成对剩下约23,000难民的遣返。

94. 1992年,肯尼亚的11个安置点所收容的难民人口超过了400,000人。截至1996年底,肯尼亚境内难民专员办事处援助的难民人口已减至169,813人。其中,131,278为索马里人、33,438为苏丹人和4,533为埃塞俄比亚人。这些难民得益于旨在维持其基本健康、教育和营养状况的看护和照料方案。同时,还在采取一些措施促进自给自足和受难民影响地区的环境恢复方案。

95. 难民专员办事处在肯尼亚的分办事处还积极地促使难民们从该国自愿遣返。在1992至1996年期间,约有231,829难民得到援助,返回其家园地区。在那些返

回者中,有154,872索马里人、61,184埃塞俄比亚人和15,773人为其它国籍难民。

96. 自1992年以来付诸实施的跨边界行动,旨在稳定索马里境内的人口迁徙流动,并创造有利于索马里难民返回家园地区的条件。自跨边界行动开始以来,重点是吉多和下朱巴峡谷地区,这是肯尼亚境内大部分索马里难民的原籍地。然而,鉴于索马里政治局势未得到解决,自1995年起跨边界行动的重点转为在索马里某些被认为对难民返回安全的地区开展恢复活动。

97. 在乌干达,政府继续奉行为难民慷慨拨出土地的政策,从而能够建立一些当地安置点。然而,应当指出的是,该国北部日益恶化的安全条件不利地影响了融合方案。苏丹南部持续不断的冲突致使从1995年底以来,乌干达境内的苏丹难民人口由210,000增至226,000。大湖区日趋恶化的局势引起了扎伊尔和卢旺达难民再度涌入乌干达,在本报告所述期间,上述两国的难民人数分别从12,000增至27,300,从6,800增至16,200。

98. 1996年11月底政府间发展权力机构成员国举行的首脑会议,核准了旨在加强非洲之角和东非地区区域性合作的方案。确定的优先活动事项包括:冲突的预防和管理,和人道主义活动——包括遣返和可持久的难民重新融合等问题。这个重要的区域性组织确立的这一重点和方向,必能在促进遣返行动和防止和减轻今后可能引起该地区人民流离失所情况方面,起到重大作用。难民专员办事处与政府间发展权力机构经常保持接触,并计划不断扩大与这一组织的合作。

4. 大湖地区

99. 难民专员办事处1996年在大湖区的活动主要是:继续促进难民自愿遣返(布隆迪直至7月份、扎伊尔直至11月份、坦桑尼亚联合共和国直至12月中旬),这是解决该地区难民问题的唯一办法;在开始大规模遣返卢旺达难民之前,向难民营提供必要的照顾和维持;在不到两个月的时间里,将大约150万卢旺达难民从扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国遣返回他们的家乡;目前正在设法找到和协助对峙线两侧扎伊尔东部余下的难民。

100. 难民专员办事处1996年开始大湖区的活动时,期待着加快遣返约计180万难民。1995年2月29日在亚的斯亚贝巴举行了布琼布拉会议的第二次后续会议,重点是

探讨遣返障碍,设法解决自愿遣返问题。为了打破现状,难民专员办事处提出了一套建议,以便利以各种可能的办法及早安全地从庇护国遣返卢旺达难民。本着同样的精神,难民专员办事处正式将卢旺达问题国际刑事法庭起诉的所有卢旺达人员排除在遣返之外。尽管做出了这些努力,但大规模遣返直至后来才实现:1996年7月份从布隆迪遣返了所有的卢旺达难民,1996年11月和12月从扎伊尔大规模遣返了约726,000卢旺达难民,1996年12月和1997年1月从坦桑尼亚联合共和国大规模遣返了500,000多卢旺达难民。

(a) 卢旺达

101. 1996年11月和12月间从北基伍大规模遣返约720,900卢旺达难民期间,难民署设法保证进入点至返回者原产地之间人道主义走廊的畅通。难民专员办事处与卢旺达当局密切合作,加快了进入程序。尽管这次行动的规模和速度,加上1996年12月从坦桑尼亚联合共和国返回了500,00万卢旺达难民,难民专员办事处与其他人道主义机构一道还是做出安排来接待他们。11月通过Gisenyi的大规模遣返过程中,有10,000多名儿童与他们的父母分开。难民专员办事处与其他有关机构合作想办法使半数以上儿童在24小时内与他们的家庭团聚。

102. 为了这次大规模遣返,难民专员办事处立即部署了额外的工作人员有效地负责各方面难民接待和安置工作。还部署了额外的难民返回监督员,以扩大原住地的活动,增强卢旺达支持安置进程的机构能力。

103. 由于上述事件,难民专员办事处在卢旺达的协助计划迅速扩大活动,并将重心转移到重新安置和康复方面。难民专员办事处打算确保各级(即中央政府、省和乡)维持吸收返回者的能力,并在返回者定居地区充分满足他们需求。为此,协助将覆盖所有社区,并设法缩小紧急援助和发展援助之间的差别。

104. 难民专员办事处在1997年期间将继续履行监督职能,确保返回者不受歧视,享有基本权利。还将做出特别努力,在财产权利、特别住房需要和法律协助方面向妇女提供援助。难民专员办事处还将加强中央和地方政府的能力,为机构支助和能力建议计划提供资金。

(b) 扎伊尔

105. 1996年扎伊尔东部的安全形势恶化,特别是布卡武内和周围的安全形势急剧恶化,迫使所有联合国国际工作人员和非政府组织10月25日撤离布卡武。

106. 1996年11月15日,叛军和前卢旺达军人在Mugunga难民营交战,促使难民离开,大多数人返回卢旺达。截至1996年12月底,有720,000人抵达卢旺达,其中有50多万人是头四天返回的。

107. 留在前基伍难民营的难民遭到驱散,向西朝基桑加尼方面逃离。其中约有220,000人后来被收容在Tingi Tingi、Amisi和Shabunda的难民营。难民专员办事处在基桑加尼设立了一个办事处,着手实施紧急援助计划,以促使难民遣返。

108. 由于解放民主力量同盟(解盟)与政府军在基桑加尼的战斗,约有150,000难民从Tingi Tingi、Amisi和Shabunda逃到扎伊尔河东岸的Ubundu。在编写本报告时,难民专员办事处仍面临着严重问题,难以进入Ubundu和该地区的其他难民营一项详细的遣返计划已经拟就,正在实施。该计划要求沿主要遣返路线设立接待站和转运中心,以吸引躲藏起来或住在当地居民家中的难民离开森林和当地村庄。该计划设法鼓励难民接受紧急和遣返援助。在前难民营所在地可以看到对当地经济和社会基础设施造成的严重负面影响,现已设立一项人道主义恢复计划。难民专员办事处正在与当地非政府组织和其他联合国机构合作实施这项计划。

(c) 坦桑尼亚联合共和国

109. 1996年难民专员办事处的主要目标,仍然是根据坦桑尼亚联合共和国、卢旺达政府和难民专员办事处之间举行的一些三方会议做出的决定,积极促进自愿遣返。虽然做出了这些努力,但1996年大部分时间选择返回的卢旺达难民人数有限。受到从扎伊尔大规模遣返的鼓励,坦桑尼亚联合共和国当局宣布1996年12月31日为遣返所有卢旺达难民的最后期限。12月14日,开始了遣返活动,数千名难民从Ngara步行回卢旺达。继从恩加拉的大规模遣返之后,是从Karagwe的大规模遣返。截至1997年1月初,绝大多数卢旺达难民都已从坦桑尼亚联合共和国返回家园。余下的50名卢旺达难民将他们的案件提交国家合格委员会审查,到1997年3月31日在坦桑尼亚

联合共和国西部地区已没有被承认的卢旺达难民了。

110. 布隆迪难民最初涌入恩加拉县是在1995年底,一直持续到1996年。由于新难民的到来,必须建立新的营地和扩大现有营地。1996年7月,第二个难民潮开始,这次是进入基戈马区。由于布隆迪的安全形势不稳定,难民专员办事处处理卢旺达难民的主要目标仍旧是确保难民的保护和向他们提供照顾和维持援助。

111. 1996年11月,叛军向扎伊尔东部挺进,扎伊尔难民也开始进入基戈马区,每天有1,000人左右。情况表明,扎伊尔东部有些地方安全恢复后,扎伊尔难民可选择自愿返回,为此相应制订了遣返计划。

112. 由于上述事件,目前坦桑尼亚联合共和国约有布隆迪、卢旺达和扎伊尔难民共375,000人,其中布隆迪人为278,000人。这些人中,有100,000多人是1996年最后两个月和1997年头两个月抵达基戈马区的。Ngara县余下的105,000名布隆迪难民聚集在一个难民营中。

(d) 乌干达

113. 战争开始时,生活在扎伊尔和乌干达边界的约12,000名扎伊尔人和一些卢旺达难民跨境逃到乌干达。由于乌干达政府同意向新来的难民分配土地,仅有9,000人被运送到新的地点。余下的人据认为已返回扎伊尔。

(e) 1996提供的区域援助

114. 难民专员办事处1996年区域战略的一项重要内容是制订和不断修改难民专员办事处应付新的紧急情况的计划。难民专员办事处在坎帕拉和坦桑尼亚联合共和国的恩加拉设有区域紧急储备。由于资金短缺,难民专员办事处不得不释放一些物资用于经常计划,从而使应急储备减少到只能应付250,000人的需要的水平。1997年,尽管难民在1996年底和1997年初大规模返回,但十分有可能爆发新的危机,无论是在布隆迪、扎伊尔还是在卢旺达。为此,难民专员办事处决定维持应急储备战略,在未来几个月购买和储存能满足500,000人需要的非粮食物品。

5. 南部非洲

115. 在安哥拉,执行《卢萨卡议定书》²⁴的进展十分缓慢,阻碍了有组织的自愿遣返。由于安哥拉缺乏具体的建立信心指数,例如没有建立民族团结政府和统一的军队,所以难民专员办事处1996年没有促进或组织自愿遣返,而是集中力量加强返回者地区的基础设施和住房建造能力,以便接纳预计条件改善时将会大批返回的难民。

116. 尽管出现了以上情况,但1996年仍有大批安哥拉难民自愿遣返(约有59,000人)。自1995年6月难民专员办事处发起遣返行动以来,总共已有74,000安哥拉难民返回家园。在庇护国,主要是赞比亚和扎伊尔,最终有组织遣返的筹备活动进展顺利。

117. 难民专员办事处1997年2月发出为1997年遣返行动捐款3,820万美元的呼吁。这一年对安哥拉是决定性的一年:联合国安哥拉核查团的任期将于3月份结束。民族团结与和解政府也将于同月就职。难民专员办事处期望和希冀和解进程的不断进步有可能使300,000安哥拉难民1997年返国。

118. 由于扎伊尔近期的冲突,越来越多的难民跨境进入赞比亚。截至2月15日,该国政府登记的难民总数有3,400人。大多数难民是坐船从坦噶尼喀湖赞比亚的主要港口姆普隆古登岸的。初步调查表明,抵达者中有难民,也有过境去卢本巴希其他地点的扎伊尔流离失所者,还有少数卢旺达和布隆迪人。难民专员办事处在距离姆普隆古230公里的纳坦德设立了转运中心,向他们提供较好的设施,并帮助他们过境到其他地点。赞比亚红十字会目前在实施援助计划,包括提供粮食和基础卫生保健。随着扎伊尔战争的逐步升级,难民专员办事处和赞比亚政府正在制订应急计划和发展地方能力,以便一旦出现这种情况,可以应付难民的大规模流入。

119. 1996年年中,遣返和重新安置计划成功结束,有170万莫桑比克难民受益,在三年期间(1993-1996)从六个庇护国返回自己的国家。为了使自愿遣返莫桑比克难民的行动成为一项持久的解决办法,难民专员办事处执行了1,575个快速见效项目,主要在供水、卫生、运输和教育领域,设法协助重建被战争毁坏的社会经济结构。为此,为莫桑比克返回者和当地居民修复了供水系统,重建了诊所,维修了学校和公

路,以促使这两个群体之间和平共处。此外,还向莫桑比克返回者发放种籽和农业工具,让他们自己生产粮食供自己消费。随着难民专员办事处计划于1996年6月最后结束,充沛的雨水带来了好收成。大面积的土地被耕种,该国实现了持续的和平。

120. 难民专员办事处在莫桑比克也致力于确保人道主义援助顺利地转变成可持续发展,在这方面难民专员办事处向该国政府、驻莫桑比克的联合国机构和非政府组织捐赠了一批非消耗资产,它们同意继续实施难民专员办事处发起的项目。

121. 应该指出,由于莫桑比克的持续和平,难民专员办事处从1996年12月31日起对莫桑比克和马拉维难民援引停止援助条款。于是,决定留在庇护国的莫桑比克和马拉维难民不再享受难民专员办事处的援助和初步保护。

122. 鉴于以上情况,从1997年1月起,难民专员办事处将主要照顾马拉维、津巴布韦、博茨瓦纳、斯威士兰和纳米比亚的少数城市难民。南非目前有来自55个不同国家的20,000多名寻求庇护者。南非政府在难民专员办事处和培训和咨询意见下设立了难民确定程序。迄今约有3,700名寻求庇护者通过这一程序得到了难民地位。为了促进这些大多数来自卢旺达、布隆迪、扎伊尔和安哥拉的城市难民自力更生,难民专员办事处现在集中开展使这些难民难民能够自食其力的活动,避免他们依赖援助。根据顾问最近提出的建议,将鼓励适当的创收和职业培训活动。难民专员办事处办事分处的代表还将与有关政府讨论城市难民在当地安置的可能性。

123. 在马拉维,由于以前曾接受过约130万莫桑比克难民,环境受到严重破坏。为此,难民专员办事处发挥积极作用,从捐助国筹集资金恢复环境。几个捐助国慷慨解囊,使难民专员办事处可以设立一个信托基金,用于植树造林和修复莫桑比克难民以前住过的村庄。

124. 难民专员办事处1996年7月25日与南部非洲发展共同体(发展共同体)签署了一份谅解备忘录。难民专员办事处与发展共同体的合作除其他外侧重于南部非洲的社会、经济和政治问题,这些问题与人口强迫迁离、难民保护、人道主义援助的提供和寻求持久解决办法都有关系。

E. 美洲地区的事态发展

125. 中美洲难民国际会议开始实施的程序完成以后,有两项事态发展为永久解

决最后一大批仍留在该地区的中美洲难民开辟了道路。它们是：(a) 经过36年的内战以后危地马拉和平谈判的成功结束导致于1996年12月底签署了和平协定；(b) 墨西哥政府1996年8月发布公告后开始实施关于墨西哥境内的危地马拉难民的移徙稳定计划。

126. 虽然中美洲和墨西哥的事态发展令人鼓舞，但南美洲某些国家的局势日益紧张，武装活动迭起，表明仍然存在少数危险的不稳定地区，可能产生新的难民流动。

127. 在本报告所述期间，来自该地区以外的个别寻求庇护者不断地抵达几个拉丁美洲国家，特别是在南美。由于他们没有个人证件，不懂语言和无文化上的密切关系，在保护、援助、识别和采取永久解决办法方面对该地区的政府和难民专员办事处提出了各种挑战。

128. 难民专员办事处继续努力设法将性别观点纳入在整个地区特别是在墨西哥和中美洲进行的活动，以增强男女难民和返回者在制订和实施社区宗旨和目标方面的具体贡献。给予特别注意的是危地马拉妇女难民和返回者，以鼓励和协助她们参加生产性项目和社区组织，便利她们与社会融合，在各自社区被承认为平等的伙伴。

129. 1996年该地区的承付款项总计为1,780万美元。截至1996年底，美洲和加勒比的难民、返回者和难民专员办事处所关心的其他人口超过150万人。其中，估计仅有47,000名难民和34,000名返回者接受援助。

1. 北美洲

130. 1996年9月，美利坚合众国政府颁布了新的移民法，限制使用庇护程序。新的法律规定，寻求进入美国的人持有假证件和无证件、又不能证明“有可信的理由”担心受到迫害的，将“尽速驱逐”出境。法律还规定扩大可使人失去申请庇护资格的罪行名目，还规定提交庇护申请的时限为一年。美国移民和归化局正在制订规章和程序，以执行新的立法。难民专员办事处对新的立法和拟议的规章做了大量的评论。

131. 1996年11月，加拿大国籍和移民部长宣布了一系列措施，调整因缺乏个人证件而无法成为着陆移民(永久居民)的一些“公约难民”的地位。如果没有着陆移民

地位,符合公约规定的难民也不享受家庭团聚的权利,无资格领取旅行证件,在与加拿大社会融合方面面对各种困难。采取加拿大无证件公约难民办法将可解决至少五年前就被承认为难民的索马里和阿富汗难民的处境问题。其他国籍的公约难民则不符合申请“加拿大无证件公约难民”程序的资格。

132. 加拿大移民和难民委员会颁布《儿童难民地位申请准则》,以满足向该委员会提出请求的儿童难民的特殊需要。这是实行确定难民地位制度的国家通过的一套最完整的准则。该准则于1996年9月30日生效,适用于18岁以下的所有申请难民地位者。

2. 中美洲和墨西哥

133. 难民专员办事处在墨西哥和危地马拉的大部分活动仍然侧重于危地马拉难民和返回者。墨西哥南部的三个州——恰帕斯、坎佩切和金塔纳罗奥——的难民营和定居点里仍有大约30,000名危地马拉难民。1996年最后一个季度和1997年第一季度,执行危地马拉难民迁移稳定计划取得了长足进展。根据这一计划,坎佩切州和金塔纳罗奥州的危地马拉难民希望留在墨西哥的,可以获得移民证,有墨西哥籍子女或配偶的,可申请加快入籍程序。1996年12月,墨西哥总统亲自将入籍证发给48名前危地马拉难民。从那以后,有几百人申请入籍。截至1996年底,65%以上申请移民证件的人获得了移民证件,拥有移民证五年后,可申请永久居留。仅有12%申请证件的人不要求移民证件。由于这两个州的危地马拉难民事实上与社会融合进展顺利,所以目前难民专员办事处的援助主要是改善定居点的基础设施和解决土地所有权问题。欧洲共同体与墨西哥难民援助委员会签署了筹资协议,资助一个针对坎佩切州和金塔纳罗奥州的危地马拉难民和毗邻墨西哥社区的区域发展项目。

134. 恰帕斯州的难民(占难民总数的三分之二)没有得到与坎佩切州和金塔纳罗奥州难民同样的优惠移民待遇。在找到可行的长期解决办法以前,他们继续依赖于照顾和维持,主要是在食品、卫生和教育方面。

135. 1996年期间,4,086名危地马拉难民返回了危地马拉,大多数人从墨西哥返回,1984年开始遣返活动到1997年1月1日总共有34,181人返回。其中,16,608人是单个遣返的,自1993年发起集体遣返以来有17,573人是集体遣返的。1996年的返回者

人数比预期人数少；尽管签署了和平协议，1997年的返回者人数也不会有较大的增加。难民专员办事处继续支持遣返活动，并通过快速见效项目促进初步的社会和经济融合。由于危地马拉政府与危地马拉革命军之间的和平协议，难民专员办事处的活动重点与前几年相比有所变化。和平协议规定了应付流离失所人口的新框架、政府新的工作重点和吸收力以及增加发展机构和其他机构业务参与的前景。

136. 在该分区域除伯利兹以外的其他地方，难民专员办事处的主要活动是积极促进难民、返回者和其他流离失所者的权利，协助加强国家对维护庇护和国际难民法原则的承诺和能力。难民专员办事处还增加与国家实体、联合国机构和非政府组织的合作，总体目标是确保建立适当的国家体制框架和机制，以保证寻求庇护者的权利，解决潜在的新难民的处境问题。在这方面，应特别提到难民专员办事处与哥斯达黎加、萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉调查专员办公室签署了《谅解备忘录》。伯利兹的一个快速见效项目在协助几千名没有选择遣返的中美洲难民与当地社会融合。

137. 1996年10月，在圣约瑟举行了中美洲人权、难民和移民问题区域论坛。该论坛的召集者是中美洲人权调查专员理事会，组织者有难民专员办事处、美洲人权协会、国际劳工组织(劳工组织)、移徙组织和儿童基金会。论坛提出了关于保护中美洲流离失所者人权的一系列建议和一项行动计划。论坛要求难民专员办事处和帮助流离失所者的其他组织向中美洲人权调查专员理事会提供技术和财政支助，以有效执行这些建议。

138. 1997年3月，难民专员办事处作为观察员与移徙组织、泛美开发银行和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉美经委会)一道参加了由巴拿马政府主持召开的第二次区域移民会议。参加这次会议的有加拿大、美利坚合众国、墨西哥、五个中美洲国家、伯利兹和巴拿马的代表，会议的目的是讨论如何全面系统地解决复杂的移民现象。会议通过了一项行动计划，其中确认按照国际法给予难民保护和移民权利之间存在着根本区别。

3. 南美洲和加勒比

139. 加勒比的形势相对平静，难民专员办事处继续密切地加以观察。在本报告所

述期间,海地和多米尼加共和国出现了愈加不稳定的迹象。海地和古巴的一些人继续设法抵达美利坚合众国,尽管人数与1994年和1995年相比少了许多。1996年,难民专员办事处协助五十名海地人主要是从多米尼加共和国遣返回国。

140. 在整个地区,估计总共有50,900难民和需予关注的人,其中约有7,100人接受难民专员办事处的援助。寻求庇护者包括从该地区以外国家来的寻求庇护者的趋势有所改变,特别是在巴西。存在大量国内流离失所人口的南美国家也有人外流,不过数目不大。

141. 难民专员办事处的在该地区的活动重点是加强国际保护体制框架作为防止和持久解决办法这一概念。在这方面,将继续颁布和改进现有的难民法律。1996年10月,智利政府颁布一项法令,修订了1975年移民法中的难民章。在巴西,一项难民法案已获众议院批准,正等待参议院最后通过。乌拉圭和巴拉圭政府也在起草难民法律草案。考虑到目前的经济和政治一体化趋势,难民专员办事处还积极推动难民政策的协调及立法和程序的统一。

142. 难民专员办事处参加了1996年11月在圣地亚哥举行的第六次伊比利亚美洲最高级会议。会议的主题是“有效和参与性民主管理”。会议之前,于1996年10月在蒙得维的亚召开了庇护问题筹备会议。难民专员办事处作为观察员参加了这次会议。在整个会议过程中,在讨论与国际保护原则有关的几个议程项目和难民专员办事处在拉丁美洲的活动时,积极要求难民专员办事处发言。会议最后宣言承认难民是一普遍现象,同时强调了1951年公约和1967年议定书的重要性。

F. 亚洲和太平洋地区的事态发展

1. 南 亚

143. 从缅甸向孟加拉国的自愿遣返尽管因清关设施有限而出现延误,但已进入了最后阶段。缅甸当局申明决心到1997年第一季度完成大规模遣返。估计留在孟加拉国两个营地的20,000人不是都要返回的,有关当局正在讨论如何持久解决剩余的难民人口问题。截至1997年3月中旬,曾居住在勒基尼邦的将近230,000穆斯林人已经返回。

144. 难民专员办事处在继续扩大和加强对勒基尼邦北部返回者和穆斯林人口的监测。与此同时,实施了各种小规模援助项目,藉以稳定经济上贫困的人口,特别是以妇女为户主的家庭和无土地家庭。难民专员办事处可随时访问返回者,包括被拘留的人,工作人员可以到实施援助活动的所有地区旅行。难民专员办事处还将从该地区撤离的时间推迟到1998年底,到那时希望较多的发展机制已经就位,可以确保稳定过程的连续性。

145. 自1995年4月以来,由于和平谈判中断,斯里兰卡军队和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织再次交战,没有从印度遣返任何斯里兰卡泰米尔人。1996年1月在基利诺奇设立了驻地办事处,以便利难民专员办事处在一个有大量国内流离失所者的地区开展工作。1996年年中,冲突进一步升级,难民专员办事处工作人员不得不从基利诺奇撤到瓦尼地区的马拉维。1996年期间,在开放的救济中心和转运中心向以前从印度返回的6,000多人和近15,000国内流离失所者提供住处和救济,约有150,000到200,000国内流离失所者,包括早些从印度返回的人,都受益于难民专员办事处资助的社区微型项目。接近1997年2月,约有18,000名新的流离失所者来到马德的开放救济中心和巴兰比迪的附属开放救济中心,有7,600多人于1996年中旬来到印度的泰米尔纳德。他们被安排在现有政府管理的难民营里。

146. 在促进自力更生框架内,调整援助在印度的20,000多名难民和寻求庇护者(大多是阿富汗人)的计划后,到1996年底接受援助的人数减少到10,000人左右,1997年第一季度又减少了约8,000人。由于阿富汗的近期发展,只有星星点点的人来到新德里。在本报告所述期间的其他活动中,难民专员办事处在印度各政府机构、教育机构和非政府组织中扩大了难民法的促进和宣传。

147. 在尼泊尔的约91,000名不丹难民和寻求庇护者的境况没有多大的变化。在1996年4月不丹同尼泊尔行的第七轮会议中,两国政府同意继续进行双边磋商。难民署重申准备随时支持实施两国政府可能达成的任何措施,以永久解决这部分人口的问题。在1996年最后一季度,难民组织组织了一系列示威游行,要求协助他们返回不丹。

2. 东亚和太平洋

148. 1996年3月5日和6日在日内瓦举行了第七次也是最后一次印度支那难民问题国际会议指导委员会会议,审查了《援助印度支那难民综合行动计划》¹自1989年通过以来的执行情况。会议满意地注意到,综合行动计划的目标已经圆满实现。从原籍国的秘密外流已经停止,庇护原则得到了维护,第一庇护国采取了有效的甄别程序,便利了得到承认的难民到第三国定居,也便利了不符合国际公认难民地位标准的人返回原籍国。为此,指导委员会宣布截至1996年6月30日《综合行动计划》在东南亚国家联盟第一庇护国已正式完成,同时指出香港较大的难民案数可能还需要较长一段时间才能解决。

149. 1996年期间,29,217名越南籍非难民遣返回原籍国。根据指导委员会的结论,难民专员办事处为配合遣返速度将关闭在马来西亚、新加坡和印度尼西亚的营地,逐步结束对东盟国家第一庇护国难民营的援助。菲律宾政府决定,在未来遣返或找到其他办法之前,允许约1,600名越南籍非难民继续居住。泰国政府于1997年2月关闭了越南籍非难民营地。截至1997年3月1日,已有755,315名越南难民在第三国定居(自1975年以来),已有106,000名越南籍非难民根据《综合行动计划》被遣返原籍国。执行《综合行动计划》后,难民人数大大减少,只剩下香港的4,149名越南籍非难民,以及其他地方因国籍问题被拒绝的约160人。截至1997年3月1日,该地区还有1,432名《综合行动计划》完成前抵达该地区的初步认定的越南难民,其中1,345人在香港。难民专员办事处再次要求第三国为最后一批越南难民提供定居机会,以便永久解决这一问题。

150. 1996年,难民专员办事处继续向自愿遣返越南的非难民提供遣返费,并支持有益于返回者社区的微型项目,包括修缮学校、诊疗所、桥梁和公路等基础设施。难民专员办事处还继续监测返回者的生活。

151. 截至1997年3月1日,已有27,310名老挝人自愿返回他们的原籍国(自1981年以来)。1996年有260名老挝人返回,其中有235人从中国返回。虽然从泰国向老挝人民民主共和国的自愿遣返1996年几乎停止,但将近3,000名老挝人被允许定居。结果,Ban Napho难民营需要永久解决的余下难民人数大大减少,仅有约1,500人。1997

年2月,泰国政府宣布打算于1997年6月30日关闭Ban Napho营地。在1997年3月三方技术会议上,泰国和老挝人民民主共和国政府打算到关闭营地之日前永久解决余下的Ban Napho营难民问题。

152. 1997年,难民专员办事处将继续向老挝返回者提供遣返费,协助他们在现居住的村庄和农村定居点生活。将予特别注意的是脆弱的难民,包括吸毒者、老年人和女户主家庭。

153. 1996年,总共有426名柬埔寨人在难民专员办事处的协助下返回他们的原籍国,大多数人是从印度尼西亚返回的。难民专员办事处于1996年逐步结束了对柬埔寨返回者的援助活动,1997年将侧重于难民法的倡导及宣传和对寻求庇护者及难民的援助。金边办事处从1997年1月起已成为难民专员办事处曼谷区域办事处的一个联络处。

154. 中国当局说,在中国的288,000难民中有15,000人希望返回越南。难民专员办事处与有关国家的政府合作,对难民人口做了抽样调查,以便确切地评估希望返回原籍国的难民人数。难民专员办事处的援助主要是通过一项周转信贷机构,为难民创造就业机会,在当地安置这些难民。

155. 截至1996年底,约有101,000来自缅甸的难民居住在缅甸和泰国的边境,其中大约有79,000克伦人、11,000孟族人和近11,000克伦尼人。这些人口继续得到泰国政府和/或由五个非政府组织组成的缅甸边境团体的协助。难民专员办事处驻曼谷的工作人员经常到这些边境地区访问,以监测这些居民的生活情况。1997年初,由于缅甸国内军事行动升级,在泰国境内的难民营不断遭到侵犯,边境两侧的居民进一步流离失所,又有几千人抵达泰国,使克伦人的安全情况恶化。难民专员办事处将继续设法改善对在泰国的缅甸少数民族的安全和保护。

156. 1996年开展了两项关于在亚洲和太平洋地区宣传和传播难民法的重大区域活动。1996年11月28日和29日,澳大利亚政府和难民专员办事处共同主办了亚洲和太平洋地区解决难民问题会议,有26个国家的代表参加。会议的重点是非正式交换经验和了解未来的趋势。预期在1997年该地区举行的后续会议上将探讨与整个地区有关的某些专题问题。1996年12月11日至13日亚非法律协商会和难民专员办事处在马尼拉联合举行了难民问题纪念研讨会,有亚洲、非洲和中东的22个国家的政府派

代表参加。这次研讨会重点讨论1966年亚非法律协商会通过的曼谷原则,以期根据过去30年来有关地区的经验加以修订。马尼拉会议提出的难民定义、解决办法和分担义务等问题,将在亚非法律协商会1997年5月在德黑兰举行的下届常会上讨论。

G. 欧洲地区的事态发展

157. 在本报告审查期间,难民专员办事处在欧洲的活动重点是筹备一次区域会议以解决独联体国家和有关毗邻国家的难民、流离失所者和被迫离开家园的其他人以及返回者问题。西欧一些国家签署《代顿协议》后,审查了接受临时保护的人的地位。西南欧国家寻求庇护者的总人数稍有增加。难民专员办事处继续密切监测欧洲联盟统一西欧国家立法和政策的情况,并于1996年11月就1996年举行的修订马斯特里赫特条约政府间会议发表了一份公开立场文件。难民专员办事处积极参与中欧的立法进程是它在这一地区活动的一个重要特点。从培训和机构建设逐步向一体化方案转变是难民专员办事处在中欧活动的另一特点。1996年8月车臣(俄罗斯联邦)签署停火协议和高加索的政治动态,都要求继续在该地区提供救济援助和实施各种方案。

1. 独联体国家会议

158. 为寻找区域综合解决办法,难民专员办事处与国际移民组织和欧安组织合作于1996年5月30日和31日在日内瓦举行了解决独联体和有关毗邻国家难民、流离失所者、其他形式非自愿流离失所者和返回者问题会议。会议设法解决该地区潜在的非自愿流动以及早些时候和当前的流离失所问题。会议通过了行动纲领,以考虑到国际公认的人权规范和标准的综合方式提出了实际措施。鉴于这次会议的讨论结果,如今难民专员办事处在该地区的活动包括协助解决以前被驱逐的人员和非自愿迁移的人员问题,会议认为这两类人员都需要照顾。

159. 难民专员办事处与有关国家政府一道制订了1997年国家执行计划,计划阐述了独联体国家政府的工作重点和各机构的各自作用。这些计划是难民专员办事处和国际移徙组织1997年计划的基础,已于1996年11月联合提出筹资呼吁。

2. 西 欧

160. 自1992年以来,抵达西欧区域的寻求庇护者人数不断下降。现有数据表明1996年有寻求庇护者250,000人,比1995年约减少10%。到达该地区各国的人数不同,有些国家超过1995年的人数,大多数国家则大大减少。

161. 1996年,欧盟就协调1951年日内瓦公约第1A条达成立场后,欧盟成员国统一庇护和难民领域政策的进程似乎失去了一些推动力。难民专员办事处继续就庇护和难民问题参与非正式对话,1996年在对寻求庇护的无人陪伴未成年人的待遇和接待寻求庇护者的条件等方面对这一进程做出了贡献。难民专员办事处认为,在1996年举行的欧盟政府间会议这个论坛上讨论欧盟庇护政策的未来,可能产生积极的成果。难民专员办事处已将它的观点转告欧盟成员国和各机构。

162. 难民专员办事处欢迎爱沙尼亚和立陶宛两国政府于1997年第一季度批准了1951年公约和1967年议定书,表明难民专员办事处正在努力在波罗的海国家依据国际标准建立一个保护寻求庇护者和难民的制度。

163. 从欧洲东道国向波斯尼亚-黑塞哥维那的大规模遣返也在进行,1996年夏季步伐加快,但比开始时预想的少得多。一些西欧国家采取的一项重大行动是允许难民不办签证通过这些国家,大大地便利向波斯尼亚—黑塞哥维那的遣返行动。

164. 难民专员办事处在西欧的战略方针是逐步减少行动方案,将资源转移到波罗的海和独联体地区。在西欧的优先工作是宣传、提高公众意识、培训和网络建设,并将减少援助活动,因为这些活动被认为是各自国家负责的领域。与欧洲机构的联系仍然是难民专员办事处的一项重点,为此在斯特拉斯堡开设了一个办事处,以加强与欧洲委员会的联系。

3. 中 欧

165. 在中欧,难民专员办事处继续努力推动旨在制定公正和可利用的难民确定程序的法律进程。有些国家确定难民地位确定程序的国家结构仍然处于初阶段或需要进一步发展,难民专员办事处就通过训练和有限的援助协助这些国家政府进行体

制和能力建设。难民署还继续努力促使所有有关国家充分认识到全面解决中欧难民融合问题的重要性。为此目的,难民专员办事处与议员和高级政府官员一起组织了一系列研讨会。

166. 1996年5月,捷克共和国议会对现行难民法提出了新的修正案,删去了关于将难民地位限于5年最高期限的法律规定,因此允许得到承认的难民在捷克共和国居住满5年以后申请捷克公民身份。难民专员办事处还继续密切监督捷克共和国和斯洛伐克有关无国籍、公民身份和国籍的法律的发展动态。1996年5月,捷克共和国议会批准了对现有难民法的修正案。在这项修正案获得批准以后,难民专员办事处与地方非政府组织合作制定了一个项目,目的是在有些个人的捷克公民身份取得批准的过程中向他们提供咨询和行政指导。受益于这一项目的有2,000多人,其中多数是寄养儿童和被拘留者。

167. 在罗马尼亚,关于罗马尼亚境内难民的地位和机制的法律于1996年4月颁布并于1996年5月生效以后,国内法明确规定了庇护制度。难民专员办事处一直积极参与了制定这一新立法的每一阶段。在波兰、匈牙利和斯洛伐克的类似发展动态中,难民专员办事处在各自国家制定关于庇护、外国侨民和难民的国内立法的全部进程中一直积极提供咨询。

168. 由于波斯尼亚人从匈牙利、捷克共和国、斯洛伐克和保加利亚遣返和重新定居,事实上的难民人数已经减少。然而1996年期间,波兰境内寻求庇护者人数增加了2,300人,对负责确定难民地位的难民当局产生了相当大的压力。奥地利境内波斯尼亚人的临时保护地位又延长一年并重新确定,以便包括没有法律地位的一些人。捷克共和国正在向选择留下来而无法返回波斯尼亚和黑塞哥维那的事实上的难民提供其他解决办法。

169. 寻求庇护者和难民缺乏支付得起的住房,这仍然是对迅速融合到东道国社会经济结构中去的一个障碍,因此往往鼓励他们向西欧迁移。难民专员办事处为了协助中欧各国政府,已经开始促使例如欧洲联盟援助中欧欧洲联系国的方案和欧洲委员会社会发展基金等机构认识到有必要解决超越难民专员办事处职权范围的某些庇护方面问题。

4. 东 欧

170. 在亚美尼亚,难民专员办事处的援助方案旨在支持该国政府确定为特别脆弱的大约150,000名难民的当地安置。所提供的援助,特别对于老年人、妇女和儿童来说,有助于减轻贫困、提高教育和改进健康条件。此外,难民专员办事处正在推动制定法律程序,以便使难民按照亚美尼亚政府的融合政策取得该国公民身份。

171. 在阿塞拜疆,难民专员办事处的方案满足了被确定为属于脆弱群体的150,000名难民和国内流离失所者的目标群体的需求。此外,难民专员办事处在机构间框架范围内与最近设立的国家被解放地区重建和恢复委员会合作,并将继续向Fizuli和Agdam地区的返回难民提供援助,协助他们在他们自发返回的原籍地区定居。

172. 在格鲁吉亚,难民专员办事处正在援助大约150,000名国内流离失所者,其中绝大多数人来自阿布哈齐亚,较少人来自南奥塞梯。难民专员办事处采取了一种双管齐下的办法,促进临时安置,并推动无法预计在可预见的近期内返回其原籍地区的流离失所者实现自力更生。这种办法的目的还在于与所有有关当局密切磋商,为已经决定返回的国内流离失所者和难民返回阿布哈齐亚和南奥塞梯创造有利的条件。此外,难民专员办事处还向政府的行政和立法机构提供支助,协助它们有效地处理移民和难民问题。

173. 在白俄罗斯,难民专员办事处协助该国政府执行现有的难民法律并制定可靠公正的难民地位确定程序。为此目的,难民专员办事处积极推动政府当局以及非政府组织和学术机构等独立行为者的能力建设。另外还向该国政府提供援助,推动建立接待中心,在找到持久解决办法之前按照可接受的条件安置难民和寻求庇护者。

174. 1997年,难民专员办事处计划在摩尔多瓦共和国Chisinau建立一个办事处,协助并提高主管移民问题的政府机构对于难民问题的认识。此外难民专员办事处计划根据影响到该国的人口迁移过境流动的情况建立一个对需要国际保护的人员的监督系统,并评估来自Transdniestr的流离失所者和等待持久解决办法的难民的脆弱情况。

175. 1996年8月签署了停火协定以后,车臣(俄罗斯联邦)于1996年12月举行了总

统选举。国际红十字国际委员会(红十字委员会)6名国际工作人员在这一个月里遇害以后,难民专员办事处为了安全停止了边界地区的援助活动,但通过地方的执行伙伴并在援助工作人员受到威胁的限度范围内继续在邻近地区展开活动。由于车臣(俄罗斯联邦)出现了紧急情况,1996年4月发出了为援助流离失所者的机构间联合呼吁,时间从1996年1月1日至12月31日。1997年2月又发出了一次呼吁,包括到1997年12月为止的时期。受益人口是来自车臣(俄罗斯联邦)的75,000名流离失所者。

176. 在落实独联体国家会议行动纲领的后续活动的范围里,难民专员办事处将努力提高联邦和区域移民服务机构解决俄罗斯联邦境内人口流离失所问题的能力。这种援助将包括对登记程序和数据库的支持、训练活动、政府间交流和分享资料、提供基本的物质资源和咨询。今后将特别注意联邦和区域当局执行有效和公正的寻求庇护者和难民地位确定程序的情况。

177. 由于土耳其保持对1951年公约适用的地域限制,难民专员办事处职权范围内特别是对伊朗和伊拉克寻求庇护者的难民地位确定仍然是难民专员办事处在该国所展开活动的一个主要焦点。此外,难民专员办事处在大约2,500名波斯尼亚难民遣返之前向他们提供援助。

5. 前南斯拉夫

178. 1995年12月在巴黎签署的《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》及其附件¹⁵承认持久解决办法对于200多万难民和流离失所者的重要性,并委托难民专员办事处制定遣返活动计划。因此1996年和1997年第一季度,难民专员办事处集中精力推动和确定在波斯尼亚和黑塞哥维那的持久解决办法,并将其努力扩大到邻境的克罗地亚和南斯拉夫联邦共和国、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国。

179. 1996年初,联合国机构间联合呼吁请求向总共为310万难民和国内流离失所者提供国际援助。在同一年里,估计250,000难民和流离失所者返回波斯尼亚和黑塞哥维那。然而,在领土权力转移以后,又有80,000难民流离失所。目前总共有120万难民离开波斯尼亚和黑塞哥维那,主要逗留在西欧,估计其中还有200,000可以在1997年返回。此外,多达50,000国内流离失所者可以返回家园。克罗地亚继续接待来自波斯尼亚和黑塞哥维那的160,000名难民和198,000名国内流离失所者。在东斯

拉沃尼亚,难民专员办事处与克罗地亚政府和联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)密切合作稳定局势并防止人口进一步外流。在南斯拉夫联邦共和国,有560,000多名来自波斯尼亚和黑塞哥维那和克罗地亚的难民,预计其中许多人需要当地定居援助。前南斯拉夫的马其顿共和国和斯洛文尼亚分别有5,000名和14,000名难民。1997年第一季度,难民专员办事处对该地区援助活动的计划概算约计190万人。

180. 难民专员办事处的主要目标包括在到1998年底为止的下一个两年巩固期内推动持久解决办法。除了包括向国内流离失所者提供援助的遣返和返回工作以外,其他备选办法包括当地安置难民和有限的重新安置方案。因此在1997年至1998年期间将逐步减少传统的看护和照顾活动。

181. 1996年难民专员办事处在波斯尼亚和黑塞哥维那的方案的目的推动难民尽早大量返回。然而严重的政治障碍妨碍这种返回,除了住房继续短缺和失业严重以外,特别是因为缺乏迁徙自由和存在安全问题。难民专员办事处仍然坚决强调,大量难民和流离失所者在返回以后将成为少数民族,因此必须在为他们的返回创造可能性方面取得进展。旨在建立信任的主要主动行动包括增加各实体之间的班车车次和便利流离失所者访问故乡。班车取得了成功,到1996年底为止,每周大约4,000人乘班车,而访问家乡在多数情况下遇到了当局顽固的抵制。尽管事先签署了协定,但波斯尼亚和黑塞哥维那和克罗地亚的几个试验返回项目同样继续受到阻碍。

182. 在波斯尼亚和黑塞哥维那,还确定了22个目标地区,其基础设施能力扩大以后才可以接受返回难民。援助方案的最大构成部分是住房计划:1996年翻修了17,113栋房屋,187个集体中心、70所学校和60个医疗设施,54,000个单元得到了玻璃窗。1997年将展开这个方案以及微型贷款管理和其他活动,包括能力建设和满足妇女、老年人和儿童特殊需要的项目。

183. 1996年难民专员办事处波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和南斯拉夫联邦共和国特别行动(特别方案)的全部经费为261,665,317美元,包括该地区和难民专员办事处总部的方案执行和行政支助费用。1996年斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和包括方案执行和行政支助费用在内的南斯拉夫联邦共和国境内其他国籍难民的一个项目的一般方案的经费相当于5,016,895.68美元。

184. 在国际一级,1996年难民专员办事处参加或组织了一些会议和大会。落实和平理事会人道主义问题工作组于1996年举行了3次会议,最后一次是于1996年12月16日举行的。1997年3月20日举行了向波斯尼亚和黑塞哥维那遣返计划磋商会议,3月21日接着举行了第五次难民问题部长和专员区域会议,有一些东道国和捐助国和有关机构参加。在国家一级,难民专员办事处与高级代表、稳定部队、联合国各机构、国际金融和开发机构和非政府组织密切协调,继续参加并酌情主持一些特别工作组和工作组。

H. 中亚、西南亚、北非和中东地区的事态发展

1. 中亚和西南亚

185. 由于阿富汗各派别之间继续发生战斗而且各地区政权变化,因此阿富汗难民的遣返率受到影响。1996年,大约120,000名阿富汗难民从巴基斯坦遣返,而不到10,000人从伊朗伊斯兰共和国返回。巴基斯坦境内的其余难民大约有120万人。伊朗伊斯兰共和国境内的其余难民大约有140万人。难民专员办事处在阿富汗全国各地展开其重新融合方案,主要是在教育、保健、饮水、灌溉、农业、修复道路和桥梁、创收和贷款方面协助当地社区持续地接受返回难民。

186. 1996年9月,贾拉拉巴德和喀布尔的新当局规定取消妇女的就业和女孩的教育。象其他联合国机构和非政府组织的方案和活动一样,难民专员办事处在这些城市的方案和恢复活动已经中断、放慢或停止。难民专员办事处与当局进行对话,后者答应放宽一些规定并恢复对女孩的教育方案。

187. 1996年底,由于喀布尔北部发生了战斗,大约110,000人流离失所,在首都寻求临时庇护。巴德吉斯省西北部的战斗造成该地区许多人流离失所,包括大约27,000人移到赫拉特市的难民营和私人收容中心。难民专员办事处对这些紧急情况作出了反应,与其他联合国机构和红十字委员会合作向地方当局提供专门知识并向流离失所者提供救济。

188. 为了在1997年期间展开其遣返和重新融合活动,难民专员办事处在联合国阿富汗问题联合呼吁中要求提供2,710万美元。难民专员办事处赞同1997年1月在

Ashgabat举行的援助阿富汗问题国际论坛的结论。

189. 伊朗伊斯兰共和国继续向世界上最多的难民人口提供庇护。根据政府的数据,大约140万阿富汗人和50万伊拉克难民仍留在该国。

190. 1996年,伊朗伊斯兰共和国的主要事态发展是,在1996年9月和10月伊拉克苏莱曼尼地区爆发战斗以后,大约65,000名伊拉克难民流入伊朗伊斯兰共和国,抵达该国西部地区。到1997年1月为止,几乎所有这些难民都已返回其原籍地区。这些难民在伊朗伊斯兰共和国逗留期间,伊朗伊斯兰共和国政府满足其基本住房、食物和保健需要,而难民专员办事处从其紧急基金中捐助了420多万美元。

191. 难民专员办事处通过满足难民需要的各种保健、健康和创收项目继续协助伊朗伊斯兰共和国政府。难民专员办事处在教育部门采取了新的援助措施,支持该国政府努力确保向非难民营身份的阿富汗难民儿童继续提供初等和中等教育。1997年,难民专员办事处正在研究如何在教育部门向难民营外的伊拉克难民儿童提供支助。难民专员办事处和该国政府伙伴打算在Grameen信托基金的技术援助下开始执行一项信贷计划项目。

192. 巴基斯坦的主要事态发展是,喀布尔受塔利班控制之后,大约50,000名新的阿富汗难民抵达西北边境省,难民专员办事处和粮食计划署直接援助其中三分之一的人,在Nasir Bagh难民村向他们提供粮食、住房、保健护理和适当的卫生设施。1996年,难民专员办事处及其执行伙伴继续鼓励难民社区参与组织供水、保健护理和卫生部门提供的服务,并于可能时支付这些服务。粮食计划署--难民专员办事处联合粮食评估团建议的营养监督系统将于1997年初开始运转。

193. 自1993年以来,选择遣返本国的阿富汗难民人数不断下降。尽管难民专员办事处继续推动阿富汗人自愿遣返到阿富汗境内和平与稳定能保障迅速和持久重新融合的地方,但有必要设想遣返以外的办法,以便形成一种着重于解决办法的综合途径。

194. 难民专员办事处在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦这5个中亚共和国里都设有办事处。难民专员办事处在中亚的全面战略是提高该地区各国政府更有效地管理难民和被迫人口迁移的能力,从而推动防止今后发生这种人口迁移现象。这项战略和随之产生的目标是完全符合独联体国家

会议通过的《行动纲领》的。除此以外，难民专员办事处正在积极促进和推动向塔吉克斯坦自愿遣返，并特别在保健护理、创收和家庭支助方面协助该地区各地的贫困和脆弱难民和寻求庇护者。

195. 1996年10月，吉尔吉斯斯坦加入了关于难民地位的1951年公约及其1967年议定书，继塔吉克斯坦之后成为签署这些文书的第二个中亚共和国。另外还商定在Bishkek建立一个迁徙管理中心，向负责处理难民事务的移民局提供训练和体制性支助。在哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，难民专员办事处在有关难民的立法草案和建立国家行政结构和制定管理难民保护和援助事务的程序方面向这些政府提供咨询和意见。在难民专员办事处的支持下建立了各种机构，例如乌兹别克斯坦人权和人道主义法研究中心和土库曼斯坦民主和人权研究所，用以作为开办难民法、国际保护和地位确定课程，讲习班和训练的场所，并促进关于难民和其他人权和人道主义专题的探讨研究和著作。1996年整个一年中，塔吉克斯坦的安全情况继续恶化，1997年2月最终导致发生了为期2周的人质危机，5名联合国塔吉克斯坦观察团（联塔观察团）人员和4名难民专员办事处工作人员以及包括一位政府部长在内的6位其他人被扣押。令人遗憾的是，主要由于冲突正在持续，1996年只有1,334名难民自愿遣返到塔吉克斯坦。然而1997年第一季度举行的塔吉克国内对话取得了进展，可能会在塔吉克斯坦创造比较有利的政治和安全条件，并可以鼓励提高今年晚些时候自愿遣返人数。

2. 北非和中东

196. 安全理事会1996年11月27日第1084(1996)号决议，根据秘书长关于西撒哈拉情况的报告的提议，¹⁶ 决定将联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的任期再延长六个月，到1997年5月31日为止。

197. 西撒特派团的工作由于一段时间内进展缓慢而暂停，而难民专员办事处继续监督该地区的所有事态发展。它着手审查和修订1991年制定的遣返计划，为联合国西撒哈拉安置计划中预见到的难民自愿遣返作准备工作。经过后勤方面的修订，难民专员办事处遣返计划的费用将近5,000万美元。作为初步计划设想，难民专员办事处遣返计划中的人数为105,000人。如果条件允许，难民专员办事处计划对潜在的

返回难民进行事先登记,因为这是遣返活动筹备工作的一个重要组成部分。

198. 尽管水资源的调查已经完成,但为了避免在没有确定公民投票日期的情况下耗费昂贵的初步投资,关于在该领土东部可能的遣返地点附近挖井的预定方案已经延迟执行。这种推迟并不影响到难民专员办事处的准备工作。

199. 难民专员办事处对阿尔及利亚、摩洛哥、西撒哈拉领土以及阿尔及利亚廷杜夫地区的难民营进行了一系列考察,与有关当局进行了讨论,并得到了所有对话者进行充分合作和支持的保证。难民专员办事处与西撒特派团磋商以后还进行了一些活动,以补充西撒特派团的工作。

200. 在进行上述工作期间,难民专员办事处继续展开援助方案,在廷杜夫地区4个难民营里援助80,000名脆弱的难民,而阿尔及利亚当局估计全部撒哈拉难民人口为165,000人。

201. 自1982年起,难民专员办事处所有文件都将165,000人(105,000名成年人和60,000名儿童),这一数据作为统计数字。难民专员办事处根据1987年难民专员办事处和粮食计划署联合进行的评估向80,000名脆弱的难民(妇女、儿童和老年人)提供援助。上文第197段中提到的联合国遣返计划中载列的105,000人数字是为了评估需要根据联合国安置计划遣返的人数而于1995年2月访问难民营的一个难民专员办事处技术小组作为初步规划设想采用的。这一估计是根据西撒特派团身份查验委员会当时处理的一些申请作出的,并按照平均每个家庭3.5人计算。需要遣返的实际人数将必须按照进一步查访的结果和实际家庭人数进行修订。

202. 在难民专员办事处区域局主任1996年6月访问阿尔及利亚期间,与西撒特派团驻廷杜夫地区机构并与难民营官员、难民和红新月会讨论了统计数据问题。根据这些讨论情况、粮食分配报告和难民营现场观察结果,访问团得出结论认为需要援助的80,000名脆弱难民和用于统计目的的165,000人的数字不需要修改。

203. 自1996年7月起,难民专员办事处廷杜夫外地办事处开始运行,而来自阿尔及尔和总部的工作人员定期考察廷杜夫地区。为廷杜夫地区任命了一名国际工作人员,从1997年2月15日起生效。

204. 1996年期间,伊拉克北部的政治不稳定继续影响到难民专员办事处的方案和活动。伊拉克北部的两个主要政党——库尔德斯坦民主党和库尔德斯坦爱国联

盟之间的派别斗争,加上外来势力的干预,导致人们在伊拉克国内迁移,并迁移到伊朗伊斯兰共和国。由于库尔德斯坦民主党和库尔德斯坦爱国联盟之间的战斗,估计有65,000名库尔德斯坦爱国联盟的支持者从伊拉克北部逃亡到伊朗伊斯兰共和国。库尔德斯坦爱国联盟1996年10月13日重新夺回苏莱曼尼亚镇以后,多数逃亡到伊朗伊斯兰共和国的人返回伊拉克北部。难民专员办事处起先将他们作为难民,后来作为返回者,向他们提供了适当的援助以满足他们的需要。

205. 1996年11月,难民营决定在Muqibla(杜胡克省)建造一个转运点,以鼓励和协助土耳其难民从Atroush难民营和该省的城市地区自愿遣返。难民营里的一批活动分子阻止难民自由表达自己的意愿,努力解决他们所造成的困难仍然是1996年的主要关注问题。在这种背景下,难民专员办事处于1996年12月21日宣布,它将逐步结束对Atroush的援助。到1997年4月底为止,大约115名难民决定自愿返回土耳其,而4,311名其他人离开Atroush,目前正在杜胡克省受到收容。另外6,439人离开难民营,在伊拉克政府控制地区寻求庇护。难民专员办事处正在与伊拉克政府一起注视希望政府控制地区收容的原Atroush难民的入境情况。

206. 1996年期间,难民专员办事处继续监督和援助大约200名自1995年9月以来被困在埃及和阿拉伯利比亚民众国边界Salloum的巴勒斯坦人。这批人中间脆弱群体的眼前需要是借由提供基本救济物品来满足的。应该指出,在阿拉伯利比亚民众国当局决定重新接纳这些人以后,难民专员办事处正在密切监督这一情况。

第四章

物资援助活动的供资情况

207. 1996年难民专员办事处的最后预算为13亿美元。捐助者提供了大约9.7亿美元,而1995年的全部捐助将近9.96亿美元。美利坚合众国、日本、荷兰、北欧国家和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府保持了其卓越的资助水平。欧洲委员会仍然是办事处的重要捐助者。私人捐助者和非政府组织继续进行捐助,但其水平比1995年略有降低。

208. 如同过去一样,1996年一般方案的资金仍然是最高优先事项。这些方案顾名思义是为难民进行的核心活动,并使高级专员具有处理紧急情况 and 自愿遣返所需要的基本灵活性。1996年,一般方案的资金继续呈现上升趋势。截至1996年12月31日,办事处收到了向一般方案提供的3.51亿美元,而前一年是3.35亿美元。由于前一年结转形式的间接收入、以前各年债务的取消、利息收入和各种转帐,难民专员办事处得以将大约3,000万美元结转到1997年。1996年11月在纽约举行的认捐会议上宣布捐助者确认2亿美元之前,这一笔结转款项有助于支付1997年初的开支。

209. 1996年,特别业务活动再次大约占难民专员办事处业务活动的三分之二。难民专员办事处与联合国秘书处人道主义事务部一起为在前南斯拉夫的救援行动、阿富汗遣返方案、中非大湖区紧急情况以及非洲之角和前苏联各共和国的方案发出了呼吁。难民专员办事处本身为中美洲、安哥拉和缅甸的遣返活动以及为一些其他行动发出了呼吁。缺乏捐款和为大湖区和前南斯拉夫活动认捐的时机很可能是办事处在1996年期间遇到的最严重挑战。这些方案有时缺乏资金,因此妨碍了外地的业务活动。1996年期间,除了一般方案下的款项以外,办事处为特别活动、遣返和紧急情况筹集了大约6.18亿美元。

210. 1997年,难民专员办事处的预计预算需要连续第六年远远超过12亿美元。1997年,达4.526亿美元的一般方案目标获得通过,是历年来最高的。对于特别方案,办事处需要大约7.4亿美元。如同独联体国家的方案一样,在大湖区和前南斯拉夫的救援行动以及非洲和亚洲的遣返活动的需要仍然是紧急优先事项。

第五章

协调

A. 经济及社会理事会第1995/56号决议的后续行动

1. 政府间的讨论

211. 1996年期间,高级专员方案执行委员会常设委员会每次会议都抽出一部分时间审议经济及社会理事会1995年7月28日关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的第1995/56号决议。1月份,常设委员会讨论了难民专员办事处在备急和应急方面采取的措施。4月份,它着眼于难民专员办事处在原籍国的活动,包括保护方面的考虑,并讨论了把救济、恢复和长期发展联系起来的必要性。6月份的焦点是难民专员办事处在防止和能力建设方面的活动。9月份审议了一些至关重要的问题,包括协调问题。

212. 在1996年10月第四十七届会议上,执行委员会根据常设委员会的审议情况通过了一项范围广泛的结论。¹⁷ 执行委员会在结论中除了其他事项以外,审查了难民专员办事处的任务和办事处形成的各种应急和解决能力,并承认这些能力是对联合国系统全面应付能力的一个重要贡献。它呼吁难民专员办事处积极参加机构间常设委员会系统分析各种协调模式的工作,以便查明应付各种情况的相对效益。它欢迎难民署与联合国系统其他组织签署谅解备忘录,并敦促办事处继续通过这种协定建立可预见的业务关系。关于满足人道主义需要方面的差距,执行委员会强调有必要就国内流离失所者问题确定可预测的分工。一般来说,为了确保一致连贯地应付紧急情况,它强调必须进行联合应急规划、需求评估、监督和评价。它还强调,联合呼吁应该反映联合需求评估确定的优先事项,与其他筹资机制协调,并考虑到各机构的预算周期和危机的区域规模。执行委员会还呼吁难民专员办事处积极参加机构间常设委员会,将其作为就人道主义援助的全系统政策问题作出机构间决定的首要机制,并参加制定备选办法和建议以改进常设委员会及其工作组的职能。此外,它还呼吁难民署和常设委员会在人道主义援助、恢复和发展之间制定可预测的联系,同时强调必须确保重新融合的持久性并制定撤离战略。

2. 机构间进程

213. 在执行委员会进行讨论的同时,难民专员办事处一直积极参加在机构间常设委员会及其工作组范围内落实经济及社会理事会第1995/56号决议的深入细致的机构间磋商进程。设在日内瓦的人道主义事务部主任向常设委员会定期简要介绍在机构间讨论以及其他政府间论坛的讨论上取得的进展。

214. 难民专员办事处认为,机构间常设委员会及其工作组就理事会第1995/56号决议落实情况进行的机构间磋商在一些重要领域取得了重大的进展。然而办事处对于常设委员会就根据驻地协调员系统制定的一元化外地协调模式提出的建议表示保留意见。难民专员办事处表示,在供秘书长和紧急救济协调员运用的备选办法中,应该保留牵头机构模式,作为确保协调应付复杂情况的久经考验的灵活方式,难民专员办事处认为,牵头机构办法的优点是可避免多层次协调,最大限度地降低成本并避免责任分散。这种办法具有必要的灵活性,可以包括跨界和区域方面的复杂紧急情况,而无需提出可能会妨碍而不是促进有关机构业务效率的多层次协调安排。

215. 此外,难民专员办事处认为,作为改进协调的一个重要因素,需要更加明确紧急救济协调员、人道主义事务部和机构间常设委员会的职权和它们之间的关系。

B. 联合国难民事务高级专员办事处、联合国系统 其他成员和其他政府间组织之间的合作

216. 1996年,难民专员办事处通过缔结或修订全面谅解备忘录,发展了与联合国系统其他成员的联系(见上文第67段)。另外还就卢旺达问题与开发署缔结了一项局部谅解备忘录,确定了从人道主义援助到发展的连续性联合活动。

217. 难民专员办事处还积极与全世界各区域和地方发展机构合作。在这种背景下,与南部非洲共同体签署了一项谅解备忘录,其中涉及到区域性人道主义、社会、经济和人权问题。

218. 1996年和1997年第一季度,其他联合国机构的100多名工作人员参加了难民署的训练班,特别着重在方案规划中意识到性别问题的以人为中心的规划训练。其

他训练班包括紧急情况管理、粮食援助、难民法和保护、地位确定和返回难民监测训练。

C. 与非政府组织的关系

219. 难民专员办事处与非政府组织展开的一般活动继续着眼于行动伙伴关系进程、1994年6月非政府组织和难民专员办事处在奥斯陆起草的行动计划和建议、在难民专员办事处工作的所有方面促进更密切的合作和协调,以便改进向难民和难民专员办事处关注的其他人口提供的服务。1996年后期,难民专员办事处开始审查行动伙伴关系进程方面取得的进展,以便评估成就并查明尚未落实的优先事项,特别注意与国家和土著非政府组织的关系。

220. 在1996年5月举行的独联体国家会议上,136个非政府组织获准出席会议。在会议的后续行动中,非政府组织参与执行会议的决定是难民专员办事处的一个关键优先事项,因此难民专员办事处建立了一些机制来推动非政府组织参与国内、区域和国际各级的事务。

221. 1996年,难民专员办事处与128个国家的非政府组织缔结了974项分协定,促进为难民和难民专员办事处关注的其他人口展开业务活动。根据这些分协定,321个国内非政府组织执行了606个项目,121个国际非政府组织执行了368个项目。

222. 1996年,全世界各地6,370多名非政府组织工作人员参加了难民专员办事处发起或举办的训练,其中多数是在欧洲举办的保护训练,其余则是在其他地方举办的保护难民法训练。所涉及到的其他方面包括侧重于人的规划、方案管理、紧急情况管理和重新安置方面的训练;此外还举办了各种技术讲习班。

注

- ¹ 见《大会正式记录,第四十四届会议,补编第12 A号》(A/44/12/Add.1),第III.H节。
- ² 《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(联合国出版物,出售品编号:E.96.IV.13),第一章,决议1,附件。
- ³ 见A/51/306和Add.1。
- ⁴ 见A/AC.96/878,第22段。
- ⁵ 联合国《条约汇编》,第189卷,第2545号。
- ⁶ 同上,第606卷,第8791号。
- ⁷ 见A/AC.96/860,第20段。
- ⁸ 联合国《条约汇编》,第360卷,第5158号。
- ⁹ 同上,第989卷,第14458号。
- ¹⁰ 见《大会正式记录,第五十一届会议,补编第18号》(A/51/18),附件八。
- ¹¹ 大会第44/25号决议,附件。
- ¹² 见A/AC.96/860,第21(-)段。
- ¹³ 见A/AC.96/873,附件,决定五。
- ¹⁴ 见S/1994/1441,附件。
- ¹⁵ 见《安全理事会正式记录,第五十年,1995年10月份、11月份和12月份补编》,S/1995/999号文件。
- ¹⁶ S/1996/193。
- ¹⁷ 见A/AC.96/878,第24段。

表 1. 难民专员办事处1996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)

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	行政支助	
1. 非洲 b							
安哥拉			13 415.7	150.0		442.7	14 008.4
贝宁		1 614.0	1 000.0	49.7		199.7	2 863.4
布隆迪	4 356.6	6 204.4	1 025.7	32.5		396.7	12 015.9
中非共和国		3 275.6	267.6	208.1		51.7	3 803.0
科特迪瓦		8 665.1	20.0	3 461.2		524.0	12 670.3
吉布提		2 031.5	758.9			305.1	3 095.5
厄立特里亚		717.2	5 563.7			261.8	6 542.7
埃塞俄比亚		8 283.9	12 717.1	4 005.5		1 125.0	26 131.5
加纳	1 001.8	2 346.0	2 622.5	63.1		269.7	6 303.1
几内亚		23 280.0	20.0	85.9		467.3	23 853.2
肯尼亚	556.1	16 695.2	3 206.7	639.2	392.3	2 156.9	23 646.4
利比里亚		1 825.7	1 367.2	35.9		241.4	3 470.2
马拉维		2 103.4				84.1	2 187.5
莫桑比克		361.5	7 798.3			922.4	9 082.2
卢旺达	16 319.9	642.0	47 696.1			1 010.1	65 668.1
塞内加尔		1 545.3	161.4	1 738.2		655.8	4 100.7
塞拉利昂	287.0	1 404.3	305.0	61.1		50.4	2 107.8
索马里(索马里西北部)		196.0	2 823.1				3 019.1
苏丹		4 796.3	2 931.7	6 235.5	68.6	995.6	15 027.7
乌干达	273.7	3 224.9		23 730.4		665.9	27 894.9
坦桑尼亚联合共和国	16 525.2	37 063.0	5 669.2	218.3		900.3	60 376.0
扎伊尔	18 001.6	69 800.4	3 885.5	3 456.7		582.6	95 726.8
赞比亚		1 497.7	1 168.4	534.7		372.6	3 573.4
津巴布韦		1 001.2				53.9	1 055.1
南部非洲		2 445.3	1 596.5	613.6		694.9	5 350.3
西非		5 773.5	12 023.5	1 619.1	24.0	473.4	19 913.5
其他非洲国家		18 937.8	762.2	1 074.3		96.6	20 870.9
小计 (1)	57 321.9	225 731.2	128 806.0	48 013.0	484.9	14 000.6	474 357.6

表 1. (续)

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	行政支助	
2. 亚洲和大洋洲							
孟加拉国		3 654.2	1 113.6			404.2	5 172.0
中国	25.0	338.3		2 522.1		189.5	3 074.9
香港		9 221.4	2 187.0		145.1	401.3	11 954.8
尼泊尔		5 637.7		529.6		229.3	6 396.6
菲律宾		1 006.3	1 237.9		182.5	133.9	2 560.6
泰国		6 660.1	203.2		242.0	760.0	7 865.3
越南		1 481.5		11 989.0		176.3	13 646.8
其他亚洲国家		8 567.3	19 045.9	2 579.5		1 933.0	32 125.7
澳大利亚和新西兰		948.8		34.9		148.6	1 132.3
小计 (2)	25.0	37 515.6	23 787.6	17 655.1	569.6	4 376.1	83 929.0
3. 欧洲							
亚美尼亚		4 279.1		1 357.5		228.2	5 864.8
奥地利		684.8		1 248.3		95.7	2 028.8
阿塞拜疆				5 912.1		273.5	6 185.6
法国			43.0	2 438.6		199.0	2 680.6
格鲁吉亚		5 868.0				355.9	6 223.9
德国		187.0		2 409.3		91.3	2 687.6
希腊		1 870.3				93.8	1 964.1
匈牙利		1 883.7		473.9		73.3	2 430.9
意大利		484.7		2 290.3		319.1	3 094.1
俄罗斯联邦	4 784.9	8 570.9	171.7			642.8	14 170.3
西班牙				1 122.6		167.5	1 290.1
土耳其		4 167.7			459.2	379.4	5 006.3
大不列颠及北爱尔兰 联合王国			65.0	1 501.5		102.2	1 668.7
前南斯拉夫		242 592.7	93.9	3 521.6	765.5	4 844.7	251 818.4
中欧国家		3 578.5		1 278.3		191.8	5 048.6
独联体国家		1 996.3				126.0	2 122.3
北欧和波罗的海国家		739.4		1 169.2		67.0	1 975.6
西欧国家		649.6		3 164.9		189.0	4 003.5
小计 (3)	4 784.9	277 552.7	373.6	27 888.1	1 224.7	8 440.2	320 264.2

表 1. (续)

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	行政支助	
4. 美洲							
加拿大				1 006.0		60.8	1 066.8
危地马拉			4 100.0	1 858.3		648.0	6 606.3
墨西哥	2 905.9		1 316.7	5 058.2		522.3	9 803.1
美利坚合众国				2 842.0		153.2	2 995.2
南美北部国家	1 606.3		125.1	542.1		371.0	2 644.5
中美国国家			336.6	3 720.3		335.6	4 392.5
南美南部国家	2 344.6		310.0	2 073.7		402.9	5 131.2
小计 (4)	0.0	6 856.8	6 188.4	17 100.6	0.0	2 493.8	32 639.6
5. 中亚、西南亚、 北非和中东							
阿富汗		10 177.0	485.0			210.5	10 872.5
阿尔及利亚		5 555.6	662.7			91.0	6 299.3
塞浦路斯		9 415.8				90.3	9 506.1
埃及		2 225.1		1 445.7	20.6	262.7	3 954.1
伊朗(伊斯兰共和国)	4 319.3	1 931.4	3 248.2	10 722.6		480.7	20 702.2
伊拉克	888.1	1 239.1	2 220.0		2 360.4	420.7	7 128.3
毛里塔尼亚		3 637.5	1 066.2			260.9	4 964.6
巴基斯坦		12 542.3	3 843.6			923.1	17 309.0
也门		1 583.7	190.7	1 039.1		111.3	2 924.8
中亚各共和国		4 006.6	372.3	285.6		277.2	4 941.7
北非其他国家		1 964.5	230.8			117.0	2 312.3
西亚其他国家	100.0	6 516.5	86.2	349.3	46.1	322.1	7 420.2
小计 (5)	5 307.4	50 618.1	22 087.7	14 327.3	2 427.1	3 567.5	98 335.1
6. 其他方案和总部							
全球和区域项目	10 187.5	46 341.0	14 783.1	11 860.0	1 062.5	50 196.8	134 430.9
合计 (1-6)	77 626.7	644 615.4	196 026.4	136 844.1	5 768.8	83 075.0	1 143 956.4

表 1. (续)

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	行政支助	
其中：一般方案	22 056.1	243 193.8	23 421.5	94 841.5	5 002.9	34 971.2	423 487.0
特别方案	55 570.6	401 421.6	172 604.9	42 002.6	765.9	48 103.8 ^c	720 469.4
联合国经常预算						25 303.6	25 303.6

^a 包括对原居住国返回者的援助。

^b 不包括北非,因北非已列入第5项(中亚、西南亚、北非和中东)。

^c 包括国际驻地工作人员住房和基本生活费用基金支出。

表 2. 截至1997年3月31日对难民专员办事处援助方案的捐款情况
(按美元计)

1996			1997			
一般方案	特别方案	合计	捐助方	合计	一般方案	特别方案
A. 政府						
			阿尔及利亚	50 000	50 000	
50 000		50 000	阿根廷			
10 150 376	2 384 788	12 535 164	澳大利亚	11 477 645	10 714 286	763 359
423 871	631 317	1 055 188	奥地利	496 543	412 844	83 699
1 800		1 800	巴哈马			
2 465 325	5 417 084	7 882 409	比利时	3 187 500	1 625 000	1 562 500
			贝宁	1 500	1 500	
	1 923	1 923	柬埔寨			
11 146 188	6 705 922	17 852 110	加拿大	3 308 823		3 308 823
20 000		20 000	智利	20 000	20 000	
250 000		250 000	中国	250 000	250 000	
17 321		17 321	哥伦比亚	19 275	19 275	
12 676		12 676	哥斯达黎加			
7 083	2 000	9 083	塞浦路斯	11 054	6 054	5 000
	586 245	586 245	捷克共和国			
22 095 427	33 598 707	55 694 134	丹麦	352 966		352 966
1 000		1 000	吉布提	1 000	1 000	
5 850		5 850	埃及			
7 148 509	7 337 657	14 486 166	芬兰			
6 049 634	6 698 383	12 748 017	法国	1 238 095		1 238 095
6 828 243	15 169 852	21 998 095	德国	13 810 392	6 198 372	7 612 020
5 000		5 000	加纳	5 000	5 000	
300 000	10 000	310 000	希腊			
10 000		10 000	教廷			
			匈牙利	20 000	20 000	
200 000		200 000	冰岛	66 964	66 964	
24 000	20 925	44 925	印度尼西亚	4 000	4 000	
1 739 050	2 119 262	3 858 312	爱尔兰	58 626		58 626
50 000		50 000	以色列			
7 920 792	5 408 285	13 329 077	意大利	7 185 629	7 185 629	
29 151 100	101 797 682	130 948 782	日本	33 389 077	350 000	33 039 077

表 2(续)

1996			捐助方	1997		
一般方案	特别方案	合计		合计	一般方案	特别方案
			黎巴嫩	3 000	3 000	
40 000	54 961	94 961	列支敦士登	37 037	37 037	
416 126	1 040 972	1 457 098	卢森堡			
20 000		20 000	马来西亚			
1 954		1 954	马耳他			
50 000	150 000	200 000	墨西哥			
7 986		7 986	摩纳哥	7 042	7 042	
15 000		15 000	摩洛哥	15 000	15 000	
27 386 562	27 246 987	54 633 549	荷兰	27 978 214	26 285 714	1 692 500
718 658	138 850	857 508	新西兰	1 034 668	864 600	170 068
23 261 598	14 795 070	38 056 668	挪威	27 255 690	22 629 583	4 626 107
1 000		1 000	菲律宾	4 000	3 000	1 000
150 000	96 770	246 770	葡萄牙	157 500	157 500	
700 000	103 824	803 824	大韩民国	1 500 000	1 500 000	
10 000		10 000	沙特阿拉伯			
	309 783	309 783	南非			
2 326 254	5 010 743	7 336 997	西班牙			
5 000		5 000	斯里兰卡	5 185	5 185	
39 940 003	32 125 774	72 065 777	瑞典	36 245 335	36 171 761	73 574
11 142 065	12 149 240	23 291 305	瑞士	10 771 547	9 629 630	1 141 917
15 000		15 000	泰国			
5 171	35 310	40 481	突尼斯			
1 50 000		150 000	土耳其	150 000	150 000	
100 000		100 000	阿拉伯联合酋长国			
24 690 770	29 241 042	53 931 812	大不列颠及北爱尔兰联合王国	14 016 736	8 064 516	5 952 220
98 400 000	163 756 912	262 156 912	美利坚合众国	144 120 000	90 000 000	54 120 000
11 618		11 618	委内瑞拉			
335 638 010	474 146 270	809 784 280	合计(政府)	338 255 043	222 453 492	115 801 551

表 2(续)

1996			1997			
一般方案	特别方案	合计	捐助方	合计	一般方案	特别方案
B. <u>欧洲委员会</u>						
12 582 538	134 799 042	147 381 580	合计	65 908 089		65 908 089
C. <u>联合国系统</u>						
38 452	300 446	338 898	合计			
D. <u>非政府组织和 其他捐助方</u>						
2 297 855	10 058 384	12 356 239	合计	755 857	180 589	575 268
350 556 855	619 304 142	969 860 997	总计	404 918 989	222 634 081	182 284 908

97-21066 (C) 080997 110997 170997