



大会

Distr.: General  
17 September 1997  
Chinese  
Original: English

## 第五十二届会议

临时议程\*项目 109

联合国难民事务高级专员有关难民、回返者、流离失所者和人道主义问题的报告

## 向非洲境内的难民、回返者和流离失所者提供援助

## 秘书长的报告

## 一、 导言

1. 大会 1996 年 12 月 12 日第 51/71 号决议,除其他外,

(a) 虽然欢迎联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)所进行的努力,但是对大批难民和流离失所者滞留在接受国境内所造成的严重后果以及对安全、长期社会经济发展与环境的影响表示关切;

(b) 重申大会 1995 年 12 月 21 日第 50/149 号决议赞同的 1995 年 2 月 15 日至 17 日在布琼布 拉举行的向大湖区难民、回返者和流离失所者提供援助的区域会议通过的《行动计划》仍然是解决大湖区的难民问题和人道主义问题的有用框架。

(c) 吁请难民专员办事处和其他有关实体加强保护活动,特别是通过适当的能力建立活动,包括培训有关官员,传播关于各项难民文书和原则的资料,提供财政、技术和咨询服务、支持非洲政府的努力,以加速制定和执行难民立法;

(d) 呼吁各国政府、联合国各机构、政府间组织、非政府组织和国际社会创造条件,便利难民自愿回返以及早日恢复正常生活和重新融入社会;

(e) 吁请国际社会本着团结和分挑重担的精神,对非洲难民提出的到第三国定居的要求作出积极响应;

(f) 吁请各国政府、联合国机构、非政府组织和全体国际社会,根据大湖区的紧急情况,加强联合国系统的紧急应变能力,并继续向非洲难民和庇护国提供必需的资源 and 业务支持,直到找到永久性解决办法;

(g) 吁请国际捐助界提供物质和财政援助,以便执行为修复庇护国受难民影响地区的环境和基础设施的各项方案;

(h) 请各国政府、政府间组织和非政府组织特别注意满足难民中妇女和儿童的特殊需要;

(i) 吁请秘书长、难民专员办事处以及政府间组织、区域组织和非政府组织与各国和其他有关各方,在难民、回返者和流离失所者、包括城市地区难民的庇

\* A/52/150 和 Corr.1.

护、救济、遣返、善后和重新定居方面,提高协调和运送人道主义紧急援助和救灾援助的能力。

## 二、为执行大会第 51/71 号决议所采取的行动

### A. 综述

2. 根据难民专员办事处的统计数字,在 1996 年年底,非洲有 410 万名难民,约 200 万名需要高级专员关心的内部流离失所人口,以及 166 万名在重返社会的初期阶段的回返者。

3. 大批难民和内部流离失所者确实对非洲大陆实现持续的和可持续发展的努力构成重大的障碍。进行《1990 年代联合国非洲发展新议程》执行情况中期审查的大会特设全体委员会,在提交大会第五十一届会议的报告中指出,<sup>1</sup> 由于内战和种族冲突继续影响一些国家,因此非洲仍然有世界上最多的难民和流离失所者,严重地限制了受影响国家的发展。

4. 在本报告所述整个期间(1996 年 6 月至 1997 年 5 月)非洲大湖区的形势发展继续快速地演变。难民专员办事处在设计其 1996 年战略时虽相信将加速遣返估计的 190 万名难民,但该组织也必须对从主要庇护国遣返难民的逐渐升高的压力作出回答。在 1996 年大部分时间,难民专员办事处在大湖区的活动大体上是继续促进自愿遣返,认为是持久解决在布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和刚果民主共和国(从前的扎伊尔)的卢旺达难民问题的方法,并在该年大部分时间向难民营提供基本医疗和生活援助。在 1996 年末和 1997 年初,在不到两个月期间内,几乎有 150 万名卢旺达难民从刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国回到他们的家乡。仍然在努力查明和协助留在刚果民主共和国和邻近各国的难民。与此同时,布隆迪和刚果民主共和国有大批新难民进入坦桑尼亚联合共和国,他们需要立即援助。

5. 在西非,一项重大突破是利比里亚的交战各派同意参加立法和总统选举。在选举之前将在西非国家经济共同体监测组(西非监测组)和国际社会的监督下,进行彻底的解除武装和复员。这项发展促使难民专员办事处及其业务伙伴重新开始准备工作,使在各邻国的大约 527 000 名利比里亚难民自愿遣返。将特别注意确保希

望回家投票的成年难民在 1997 年 7 月举行的选举之前能够早回家。

6. 塞拉利昂的形势在 1997 年 5 月 25 日的军事政变推翻民选的文人政府之后严重地恶化。因此在塞拉利昂的一切遣返活动都暂停,在各邻国特别是在几内亚的接待设施已获得加强。

7. 1993 年在加纳和贝宁寻求庇护的大约 30 万名多哥难民的遣返预期将在 1997 年底完成。关于 15 万名马里难民,其中将近 10 万名已经返回,在庇护国的援助将在 1997 年底停止,在马里的重返社会活动则将继续到 1998 年底。

8. 在非洲之角,冲突以外的障碍往往拖延难民返回家乡。一些难民原籍国不愿意它自己的公民返回,除非该国政府认为国际社会向他们提供了重返社会所需的足够援助,这种现象似乎逐渐增多。虽然协助自愿返回的主要责任是在产生难民的国家,但国际社会正在努力对它们的关切作出回应,提高重返社会的活动的质量和数量。鉴于在索马里西北部普遍存在的安全状况,在 1997 年 7 月底遣返了约 1 万名索马里难民。预料另外 9 万名难民可能从埃塞俄比亚返回索马里的这个地区。已经在做准备工作,以便协助希望在 1997 年 6 月开始的 18 个月期间内返回的人。

9. 在过去几年内,南部非洲地区已从处处冲突、制造难民的地区进步到一个相对和平与稳定的地区。最近安哥拉团结与民族和解政府的成立,标志着在该地区迈向和平与和解的另一个可能的进展,虽然在安哥拉的整个形势仍不确定。定于 1996 年开始的自愿遣返方案由于和平进程的执行进展缓慢而延后。

10. 世界粮食方案(粮食方案)是在紧急情况时向难民、流离失所者和回返者(从前的国内流离失所者或从前的难民)提供粮食援助的主要国际渠道。1996 年粮食方案运送了价值 35 520 万美元的 713 218 公吨粮食,援助在非洲的大约 420 万名难民、380 万名回返者和 570 万名流离失所者。

11. 联合国儿童基金会(儿童基金会)回应 1996 年和 1997 年在非洲的各种危机,支持了一系列的紧急方案。虽然强调向全体人口中的儿童提供服务,但特别重视最脆弱的儿童,包括在冲突地区当地受影响家庭、国内流离失所者群体、回返者和难民中的儿童。在从战争过渡到和平的几个国家,包括安哥拉、莫桑比克和卢旺达,儿童基金会正在同联合国伙伴们、国际的和当地的非

政府组织合作,将紧急救济纳入长期的方案拟订措施内。

12. 联合国开发计划署(开发计划署)在非洲各地同其他联合国机构、非政府组织和各国政府合作,使离开家园的人重返社会,并协助各国政府在这些返回后向他们提供能够运作的基本设施。

13. 难民专员办事处同各种机构、特别是儿童基金会和粮食方案合作,在非洲各地进行各种活动,以执行关于妇女难民、儿童难民和环境的适当政策和准则,以便将这些优先关切领域纳入主流的保护和援助方案内。在方案规划方面特别注意保护、获得食物、获得适当的保健、教育、通过技能培训的自力更生、创造收入、参加营地管理及其他有关活动的决策。

## B. 区域综述

### 1. 非洲大湖区

14. 1996年下半年和1997年上半年,大批卢旺达难民从布隆迪、坦桑尼亚联合共和国和前扎伊尔返回(本报告所述的这些活动主要是在1997年5月20日刚果民主共和国宣布成立之前发生)。1997年上半年是集中努力寻找滞留在扎伊尔的难民和使其回返卢旺达。

15. 在1996年7月和8月,从布隆迪遣返了大批卢旺达难民。1996年11月和12月,也有大约有72.6万名卢旺达难民从扎伊尔东部大规模返回。该区域爆发的冲突是促成这次回返的原因。随后,在1997年上半年滞留在扎伊尔东部的卢旺达难民的回返是为了救生而不是传统的遣返行动,因为冲突区内的庇护已无法维持。在此期间,难民专员办事处在扎伊尔开展的活动主要集中于查明卢旺达难民的下落提供紧急援助和从不同的地点通过空运和陆路将他们遣返回国。由于解放扎伊尔民主力量同盟的推进,难民更向西流散。1997年1月至6月,将近17万名难民主要从扎伊尔通过陆路和空运遣返卢旺达。成千上万难民至今下落不明或在这6个月的苦难中已经丧生。一些卢旺达人抵达刚果或中非共和国,另有几千人到了安哥拉的边境。1997年7月初,几百名在刚果寻求避难者转到了加蓬。

16. 自1995年以来,难民专员办事处区域战略的一个重要组成部分就是准备应付大湖区的紧急情况,积极进行应急规划和准备应付可能出现的新的紧急情况。难

民专员办事处将继续维持存放在坎帕拉和坦桑尼亚联合共和国恩加拉的区域非粮食储备物资(在坦桑尼亚共和国基戈马也有一个小缓冲库存),以满足相当于50万人可能出现的紧急需求。此一战略需要不断补充储备物资,同时每当送出和分配应急物品后需要采购。

17. 应急规划在粮食计划署备灾能力中也发挥日益重要的作用,粮食计划署通过与联合国其他主要救济机构和非政府组织的救济机构联合推动规划和不断审查,力求事先查明在向需要帮助的人提供救济援助方面有什么障碍和其他方法。1996年11月扎伊尔东部爆发危机时,粮食计划署能够早有准备作出反应。

18. 儿童基金会向刚果民主共和国东部受影响的当地人提供紧急粮食、饮水、保健和公共卫生服务。在儿童基金会经费和技术支持下,开展了儿童接种疫苗运动,目标是使二、三百万名儿童得到接种。在廷吉-廷吉、阿米希、基西加尼和其他地区,儿童基金会尤其注意成千上万举目无亲儿童的登记、照顾和团聚。

19. 在坦桑尼亚联合共和国,自从难民营中的难民突然大批涌入内地后,在1996年12月至1997年1月期间开始了50多万卢旺达难民的遣返行动,后来安全部队将此难民流向卢旺达。

20. 在1997年7月初,难民专员办事处在坦桑尼亚联合共和国共照管了40.8万名难民;大约有30.9万布隆迪难民,大约9.5万刚果民主共和国难民。目前,难民专员办事处正在刚果民主共和国与坦桑尼亚联合共和国间建立一个机制,使刚果民主共和国难民能够尽早和安全回返。与此同时,开发计划署也在协助政府在临时收容60万卢旺达难民的地区开展可持续发展方案。在基戈马地区,已有大批难民从布隆迪和刚果民主共和国涌入,开发计划署和政府正在带头制定一项具有广泛基础的重建和发展方案。

21. 难民专员办事处根据其任务权限,将继续促成滞留在该区域各国希望回返的卢旺达难民遣返,并在庇护国向尚不能遣返的难民提供国际保护和援助。已在卢旺达建立了一个扩大的重返社会和善后方案,以帮助卢旺达当局应付数目庞大的回返者的问题。难民专员办事处还通过有限的参与在受难民影响的地区开展短期的善后方案,并促进各开发机构的更长期的善后计划。在执行这些活动时,难民专员办事处将继续与各国政府、其他人道主义机构和全体国际社会密切合作。在此情况下,开发计划署和难民专员办事处设立了一个从

事善后活动的联合股,以期将重点从救济顺利转向发展。该联合股负责加强国家制定、执行和监督重返社会和善后项目及方案的能力。

22. 在1996年底和1997年初难民迅速大规模回返之后,儿童基金会注重在卢旺达迅速扩展基本服务,例如保健、营养、教育和社会服务,以满足回返儿童的紧急需求。重点尤其是那些举目无亲和心灵受创伤的儿童。据估计,在卢旺达,居住在家乡村社儿童中心的举目无亲的少年人数共有6 500名。据报道,很多中心过分拥挤,工作人手不足。

23. 粮食计划署支持为卢旺达回返者制定一个种子保护方案,以确保收成,同时限制种子的消费。

24. 1997年,难民专员办事处在布隆迪的目标已经得到审查和调整,以适应该国不断的变化,现在的目标是要援助回返者和大约10万名流离失所者和回返家乡的人。援助方案包括监督回返者、向他们提供一次性援助、恢复回返地区的环境和为不能遣返的人找到持久的解决办法(城市情况)。通过在回返社区执行速效项目向国内流离失所者提供援助。这些项目的重点特别是社区服务,例如学校、保健中心和公共卫生设施。北部各省已经开始执行一项方案,为从卢旺达返回无法在原籍村安置的人建造500套住房。

25. 在布隆迪,儿童基金会强调向暴力造成最大损害的各省的人提供基本保健和供水服务。在布隆迪,估计70多万的国内流离失所或流散人口的状况和条件,以及布隆迪政府将平民重新编到各营地的政策也是人感到担忧。据报道,这些营地的居住条件差,保健服务不足。

26. 考虑到布隆迪的安全形势,难民专员办事处继续坚持其既不推动也不协助遣返的政策;但是,向自1996年11月以来自动回返的12.82多万布隆迪人提供援助。

27. 开发计划署与布隆迪政府合作,作为其能力建设努力的一部分,拨款250万美元支持新设的部,以监督重新安置和善后。这使该部能够建立一个关于回返者、难民和国内流离失所者的数据基和信息系系统。

28. 难民专员办事处在刚果民主共和国、坦桑尼亚联合共和国和布隆迪开展一系列的善后活动,以消除大批卢旺达难民对环境和地方基础设施所产生的严重影响。

## 2. 西非

### (a) 遣返利比里亚难民

29. 在科特迪瓦(21万名)和几内亚(28万名)以及远至加纳和尼日利亚等邻国中约有52.7万名利比里亚难民。到1998年年底,难民专员办事处希望已遣返这些难民中的50.6万名,即那些预计要寻求难民专员办事处协助的遣返者。1997年6月10日发出的呼吁涉及这批难民的遣返,以及将与利比里亚政府和联合国其他机构以及非政府组织协作采取的一系列重返社会的主动行动。该呼吁负责支付18个月的费用,所需经费共约5400万美元,其中1997年需170万美元。

30. 作为巩固利比里亚和平进程协同努力的一部分,难民专员办事处及其方案执行合作伙伴协助遣返那些争取及时返回参加1997年7月选举的利比里亚难民。已规划了较大规模有组织的遣返援助,同时考虑到各种因素,如安全状况,雨季造成的后勤困难,以及一些难民希望只是在学年和收成结束之后返回。

31. 为了尽快在回返者到达的地区开始善后工作,1997年5月和7月派遣了两个技术特派团,设计速效项目,该项目将与其他人道主义机构和发展机构以及双边捐助者密切协调加以实施。难民专员办事处在回返者到达的地区建立实地办事处的分支机构,监测遣返和重返社会的活动。

32. 1997年4月,世界粮食方案/难民专员办事处共同组成一个粮食评估特派团,由一些非政府组织和捐助者代表参加,该特派团访问了利比里亚,并建议,应在粮食援助过程的各个阶段优先考虑妇女受益者。该特派团制订了一些特别办法,确保妇女难民参与粮食管理和分配过程,并确保她们能更好了解自己的应享权利。通过为粮食方案、难民专员办事处和方案执行合作伙伴的工作人员进行培训活动,加强注意性别问题活动。目前正系统地收集有性别区分的资料,用以设计和执行难民专员办事处的所有项目。除了为脆弱群体制订的有目标的供餐计划,粮食方案还为在几内亚和科特迪瓦的难民实施以工换粮项目。

33. 在利比里亚境内,儿童基金会继续在使儿童兵复员方面发挥首要作用,办法是支助中转中心、咨询、寻找家属和重新团聚的活动,及使儿童兵和所有受战争影响儿童能参与教育或职业活动的方案,协助他们重返社会和社区。儿童基金会也在支持恢复保健、教育、供

水和公共卫生基础设施,以协助受影响的社区和正开始重新安置项目的社区。

### (b) 马里难民的遣返和重新融入社会

34. 马里当局为民族和解正在实施《民族盟约》,并坚持不懈地努力,终于促成通过一项《大赦法》,于1997年3月颁布。这是一项重大的发展,同样重要的是,马里政府、各庇护国和难民专员办事处签署了三方协议,极大地促成该国、尤其是该国北部普遍的和平和安全的气氛。

35. 在这种背景下,难民专员办事处一直积极执行1994年开始的主动行动,以便进一步鼓励和促进仍留在阿尔及利亚、布基纳法索、尼日尔和其他庇护国的马里难民自愿遣返。在鼓励自愿遣返的努力中,难民专员办事处开始一项宣传运动,使难民了解他们本国的形势不断改善。难民专员办事处和马里政府将继续共同组织难民代表团在难民返回前对其居住地区进行访问。

36. 毛里塔尼亚的遣返行动尤为成功,截至1995年6月,除大约2 851名外,大约共有4.4万名马里难民已从毛里塔尼亚返回。到1996年年底,约有9.4万名马里人已返回家园,其中3.5万名是在难民专员办事处主持下遣返,另有5.9万名是自发返回。

37. 为便利回返者的返回和重返社会,难民专员办事处已加强其在马里派驻的人员,同时,在诸如供水等关键领域和恢复社区的基础设施加速其项目的执行。粮食方案将向这些回返者提供三个月的口粮和非粮食物品。

### (c) 从尼日尔遣返难民并使他们重返社会

38. 1997年1月,该国共有尼日尔难民人数约为25 800名,其中包括24 000名马里人和1 608名乍得人。

39. 阿尔及利亚、尼日尔和难民专员办事处以及布基纳法索、尼日尔和难民专员办事处分别于1996年3月签署两项三边协议,作为居住在阿尔及利亚约万名尼日尔难民和在布基纳法索的500名难民回返的框架。此外,难民专员办事处为促进自愿遣返已采取步骤,包括1996年10月加强其在尼亚美派驻的人员,并向阿尔及利亚和尼日尔派出两个特派团。特派团的目的是鼓励难民返回,并与尼日尔政府制订在回返者到达地区实施

重返社会活动的方式,尤其是在供水、保健和教育等部门。这些活动将在其他机构执行的现有的善后和发展项目框架中进行。

40. 难民专员办事处在尼日尔跨部门的保健及维持项目将继续由该国红十字会和国际慈善社执行。

### (d) 塞拉利昂难民的遣返

41. 在约30年后,塞拉利昂开始成功地过渡到多党民主制。终于在1996年2月和3月分别举行了议会和总统的选举。此外,新当选的塞拉利昂文人政府与革命联合阵线于1996年11月30日在阿比让达成一项和平协定,结束了塞拉利昂6年的内战。

42. 在这些积极发展之后,难民专员办事处于1997年2月初开始协助塞拉利昂难民返回家园。遣返是在一个分三个阶段的行动框架中进行,目标是在18个月内协助遣返约36万名难民。到1997年5月,约有2 000名塞拉利昂难民返回本国,主要从利比里亚返回。但在1997年5月25日,一批士兵从当选的文人政府篡权之后,使得更多难民回返的希望破灭。截至1997年8月,约有36 000名塞拉利昂公民寻求庇护,主要在几内亚和利比里亚。

43. 1997年1月1日,在塞拉利昂约有13 500多名难民(主要是利比里亚人),其中约有11 800名正得到难民专员办事处的援助。

44. 直到最近发生的政变以及由此引起的暴力之时,在估计为160万名流离失所者中,约有50万多人已返回塞拉利昂的家园。儿童基金会人道主义方案的部门已从救济转向善后活动,旨在恢复基本服务(如保健、营养、教育、供水和公共卫生),以满足回返者的紧迫需要。儿童基金会也在支持地方的能力建设,以便能接收护理和保护最为脆弱群体,其中包括大约9 000名无亲属的儿童,其中约有2 000名为复员的儿童兵。塞拉利昂目前正在发生的战斗使得这些关键的服务中断。

## 3. 东非和非洲之角

### (a) 埃塞俄比亚难民的遣返

45. 1997年年中,在肯尼亚的埃塞俄比亚人已全部返回,滞留在苏丹的2.3万埃塞俄比亚难民的遣返工作也

在5月底重新开始。到目前为止,这项行动已帮助大约7 000人返回其家园。但由于后勤工作受到雨季的限制,而于1997年6月暂停。不过这项行动已预定在1997年12月31日之前结束。

#### (b) 厄立特里亚难民的遣返

46. 厄立特里亚人从苏丹的回返遇到了重重障碍。1996年底,苏丹政府放弃了恢复遣返的所有先决条件。然而,厄立特里亚政府已要求收集所有申请人更多的数据,作为遣返的先决条件。此外,1997年5月初,厄立特里亚政府决定将难民专员办事处驻该国的所有七名国际工作人员驱逐出境。于是,遣返工作又被延误。

#### (c) 索马里难民的遣返和重返社会

47. 1997年2月开始执行一项试验性的自愿遣返方案,将1万滞留在埃塞俄比亚营地中的索马里人遣返到索马里的西北部,此项方案于7月完成。但是,这一有组织的行动和其他积极因素已鼓励同营中的人自动回国。因此据预测,1997年可能还有将近3万难民回国,1998年则多达6万人,主要是通过难民专员办事处主持的行动从埃塞俄比亚回国。

48. 在索马里的其他地区,与前几年相比,自愿回返非常有限(1993年至1996年从肯尼亚回返了15万人)。其原因似乎并不是难民不愿意回返,而是援助减少,回返者在重新融入社会方面也因此遇到较多困难。或难民也预期有这些困难。在内罗毕的联合国各机构共同通过的方案规划和经费筹措的新方法是解决这一问题的。一种新的尝试,在这一尝试中共同关注的领域由确定的主导机构来协调。

49. 一些地区的干旱和水灾以及间歇性的内战对索马里的局势很有影响。为此需要采取灵活的方法帮助易受伤害儿童。在受干旱影响的南部地区,儿童基金会和非政府组织伙伴带头向营养不良儿童提供有益健康的食品。在易发生水灾和易生霍乱的地区,儿童基金会继续开展大规模的氯化消毒方案,以防止这一致命疾病的传播,并提供口服体液补充盐和医治霍乱受害者的基本药物。

#### (d) 苏丹难民和回返者

50. 尽管该区域各方面的领导人提出了和平倡议,苏丹难民仍继续涌入邻国。收容苏丹难民的主要国家是乌干达(180 625人)、埃塞俄比亚(38 500人)和肯尼亚(33 447人)。在1996年的大部分时间内,乌干达北部的难民方案因叛乱和对难民定居点攻击的升级而受到阻碍,这些叛乱和攻击使难民的生命和财产遭受损失,不安全也使计划中要执行的地方定居活动受阻,尤其是阻碍了运送救济援助品和建立基本的服务和基础设施。因此,阻碍了将难民从中转站和接待中心转移到定居点的工作。乌干达北部整个局势的不安延误了逐步自力更生的前景,必须继续提供基本保健和维持援助。

51. 自1997年3月以来,多达5万名的苏丹难民从西尼罗地区自动回返到据信被苏丹南部叛乱者控制的地区。另有三万名难民自动离开了指定的定居点并流散在乌干达北部地区内,包括一些人沿苏丹和乌干达边境扎营。在过去几个月里,难民专员办事处将流离失所难民重新安置在定居点,科博科(边境附近)的四个营地已被关闭。乌干达北部地区由于一直不安全和配给的粮食不定期供应而导致难民离开定居点。尽管局势仍然不稳,难民专员办事处还是对援助方案进行了审查,以确定滞留难民方案的今后方向。

52. 由于南部的叛乱团体继续推进,以及政府收紧了对所有救济飞行的限制,苏丹的儿童状况令人更感关注。按照苏丹生命线行动的框架,儿童基金会和粮食计划署援助方案继续试图通过公路、水路和空运帮助易受伤害群体,提供基本服务,包括接种疫苗、基本教育、工具和种子、补充粮食、供水和公共卫生和对有特殊需要儿童的保护和照顾。

#### (e) 乌干达难民和刚果难民

53. 乌干达与刚果民主共和国边境重新爆发的叛乱活动导致27 000名乌干达人涌入刚果民主共和国以及国民在国内流离失所。局势不安全也影响了使刚果民主共和国人从乌干达遣返回国的前景。

54. 在乌干达,开发计划署与乌干达政府合作,为国内流离失所者制订了一项有效的灾害管理政策,将尽可能利用现有的资源和能力,协助制订一项灾害管理的国家政策和法律框架。

#### 4. 南部非洲

##### (a) 安哥拉难民的遣返

55. 安哥拉的和平进程继续地缓慢进行。但是,1997年出现了一些积极的事态发展。4月9日,争取安哥拉彻底独立全国联盟(安盟)代表在有220个席位的国民议会中占了60个席位。团结与国家重建政府随后宣誓就职。此外,4月14日,正式开始让过多的前安盟部队从设营地区复员。

56. 在此积极发展的背景下,并设想和平进程将进一步向前发展。难民专员办事处计划在1997和1998年期间协助大约30多万滞留在庇护邻国(刚果、刚果民主共和国、纳米比亚和赞比亚)的安哥拉难民遣返。但是,全面执行《卢萨卡议定书》方面的延误和安哥拉各主要地区安全局势的恶化继续阻碍了有组织的遣返行动。

57. 在此情况下,难民专员办事处认为,1997年不可能进行有组织的遣返,只能推迟到1998年。此项决定的两个重大因素是,政府坚持在任何有组织遣返开始之前必须建立国家行政管理,并且该国仍在继续发生冲突和政治动乱。

58. 在上述决定之后,1997年已计划的遣返人数从30万人减少到10万名自动回返者,1997年的预算也向下订正。

59. 1997年方案的优先事项是完成1996年未完成的的活动、排除障碍(公路重建和排雷)、满足在保健和教育部门的已恢复的结构与设施的经常经费,以及将重点放在服务而非基础设施方面。

60. 尽管如此,安哥拉难民仍明确表示希望返回家园。自发遣返继续进行并有增无减。自1995年以来,大约有9.8万安哥拉人即接近全部的三分之一,自动遣返并得到难民专员办事处的协助。1997年的回返每月平均5000人。到1997年中大约有6万多名自动回返者。因此,自动遣返将继续成为1997年和1998年的主要目标。将继续向自动回返者提供援助,尤其是向脆弱群体提供医疗保健、教育、种子、工具和粮食。

61. 难民专员办事处自1995年开始运作以来,尽管经费有限,仍使回返地区发生了重大的变化。回返者地区的明显改变和监督能力令人产生信心。此外,已经执行

的147个速效项目大大改进了社区服务,创造了一个更有利于回返的环境。

62. 粮食计划署的以工换粮活动的重点是安哥拉国内流离失所者和受战争蹂躏的人民重建遭到破坏的运输和农业基础设施和服务,包括排雷活动。

##### (b) 城市难民

63. 在南部非洲次区域的多数国家,城市难民的人数稳步上升,其中多数跨越了若干其他国家。对这些“身份不正常的移徙者”现象需要采取一个区域性方法,必须谨慎协调和统一保护与援助的活动。此外,政府越来越关注“无证移徙”的问题。这是政府新政策需要解决的关键问题之一。由于对很多国家往往很难区别,难民、庇护寻求者和非法移徙者,难民专员办事处在该区域发挥宣传和教育作用,以澄清这些定义。

64. 据南非共和国政府说,在南非,全部在城市地区的难民和庇护寻求者截止1996年12月31日,约总人数为22952人,其中5369人是得到援助的难民。鉴于有一项1996年12月31日开始生效的适用于莫桑比克难民的停止条款,有大约8.8万莫桑比克难民选择留在南非,可能在1997年得到永久居留权。

##### (c) 莫桑比克回返者

65. 难民专员办事处确保,各项遣返和重返社会方案在1996年结束后,继续开展项目活动,将速效项目交于政府和其他执行伙伴,例如丹麦非政府组织IBIS、世界路德会联合会和德国技术合作署。这些机构在回返区兴建公路、供水和保健部门的活动。难民专员办事处与其他机构也有很多联系,目的是加强难民专员办事处从前微观项目的可持续性。与开发计划署、儿童基金会和教科文组织也建立了具体联系,以继续在回返地区开展发展活动。

66. 向莫桑比克政府和其他在回返区有发展项目的执行伙伴得到了捐助的车辆和办公设备等财产。这些设备价值估计为980万美元,还将价值1000万美元的资产转让给难民专员办事处设在其他国家的办事处,包括安哥拉、博茨瓦纳、马里、南非和坦桑尼亚联合共和国。

67. 1996年9月,难民专员办事处关闭了设在太特、克里马内和希莫尤的次级办事处。难民专员办事处设在马普托的分支办事处的编制已减少到12名工作人员(2名国际工作人员和10名当地工作人员),主要集中于保护问题。1997年和1998年还将进一步削减工作人员。

68. 在整个区域,举办了训练讲习班,并开展了其他的活动,确保以对性别更加敏感和重视性别的态度对待方案规划。为了促进长期解决办法,积极支持妇女难民和流离失所者在建立和平活动的地方主动性,例如和平教育和冲突解决办法,并特别努力将这些活动纳入主流。此外,还加强妇女难民参加营地管理委员会、粮食管理和分配、保护和援助举目无亲少年以及招募儿童和青少年士兵的问题也被列为优先事项。

### C. 机构间谅解备忘录

69. 1997年3月,难民专员办事处和粮食计划署签署了一项订正谅解备忘录,规定了改善粮食执行和监测的责任和要求。谅解备忘录还谋求改善在向难民提供粮食方面机构的共同责任制。两个特别重要的领域关系到妇女在粮食分配和监测管理中的地位,以及由难民专员办事处主导的编写关于在难民营中使用无害环境管理方法的评估和训练材料的项目。难民专员办事处和粮食计划署与人道主义事务部一起,还开始编制全系统应急规划的方法,并进行了联合规划训练,确保对重大紧急情况作出有效的配合反应。

70. 根据1996年3月签署的谅解备忘录,难民专员办事处和儿童基金会成功地进行了协调,对抵达坦桑尼亚联合共和国基戈马的日益增多的布隆迪和刚果民主共和国难民作出了反应。具体地说,难民专员办事处和儿童基金会与粮食计划署以及坦桑尼亚联合共和国政府当局一起,确保五岁以下儿童、孕妇或授乳妇女以及举目无亲的儿童获得紧急保健、饮水、营养和公共卫生援助。

71. 在卢旺达,难民专员办事处和开发计划署签署了一项谅解备忘录正在进行。执行谅解备忘录和设立联合重返社会和方案编制股的筹备工作。该股的主要职责是促进联合规划、协调和核准这两个机构的重返社会方案和项目,并协助逐步停止难民专员办事处的各项重返社会活动。由政府、开发计划署和难民专员办事

处组成的指导委员会将就政策和战略事项向该股提供指导。预计有关遣返和初步重返社会的各项活动将继续到1997年年底。难民专员办事处重返社会方案将继续缩减,预期逐步结束的日期为1998年12月。在刚果民主共和国,难民专员办事处和开发计划署为善后活动安排了长期协定。在这方面,难民专员办事处的重点将放在可立即执行而经费不大的速效项目上,而开发计划署则领头重新开始早些时候因安全条件日渐恶化而停下来的项目。为此目的,开发计划署已进行了一次评估,以便相应地重新调整各项方案。

72. 为了鼓励从救济援助转向善后和发展活动,粮食计划署已尽早将提供维持生命的粮食和善后活动结合在一起,以此减少今后粮食援助的需求,重建生计并减轻对现有援助的依赖。粮食计划署转向善后和发展的实例包括在其紧急业务和长期业务两者之中。在许多国家的小学办了学校供餐。

### D. 与次区域组织的合作

#### 1. 非洲统一组织

73. 若干项联合进行的活动继续增强了与难民专员办事处的传统伙伴的合作:非洲统一组织(非统组织)及其政府间机关如难民问题二十国委员会、部长理事会以及国家元首和政府首脑会议等。共同关心的领域,即人道主义和难民问题,获得了处理。

74. 难民专员办事处定期参加了非统组织难民问题二十国委员会会议。难民专员办事处以非统组织援助非洲难民协调委员会现任主席的身分,领导该委员会进行不间断的审查工作,使委员会成为日益有效的援助非洲难民的机构。

75. 难民专员办事处在由非统组织与其他国际组织合作举办的诸如国际和平学院(和平学院)/非统组织建立和平问题研讨会等会议上发了言,并参加了其他各种联席会议,包括非统组织/非政府组织关于加强民间团体、非统组织和政府之间合作问题的会议。难民专员办事处还参加了非统组织的技术会议,包括机构间协商小组会议,该小组是为编写非统组织关于冲突对人的发展的影响的报告而设。



76. 该组织还协助和支持非统组织二十国委员会特派团分别于1996年12月和1997年5月视察东部非洲和大湖区的难民居住地点。特派团视察埃塞俄比亚的结果之一,是非统组织向难民专员办事处赠送了5万美元,用以援助索马里东部的难民。

## 2. 西非国家经济共同体

77. 为了加强机构合作,难民专员办事处向西非国家经济共同体提出了一份构想文件,确定进行哪些活动来加强合作,以更有效地对难民和回返者的需要以及较为一般的人道主义问题作出反应。

## 3. 政府间发展当局

78. 1996年11月底,政府间发展管理的国家元首和政府首脑举行了会议,赞同并发起其“振兴”方案。一个政治和人道主义事务部门将在政府间发展管理局的预防冲突和人道主义事务领域内带头进行政府间发展当局的各项活动,这些是该组织的新领域。解决难民和回返者问题是调整后的政府间发展当局的一项主要优先,而难民专员办事处将为已提出的倡议提供充分合作。1997年6月签署了一项谅解备忘录,概述此种合作的框架。

79. 在非洲之角,联合国开发计划署(开发计划署)正在编制一项综合行动方案,该方案将实现政府间发展管理局、联合国发展系统和非政府组织的各项共同目标。该方案将增强政府间发展管理局预防、管理和解决冲突的能力以及减缓人道主义危机的能力,并在对回返者、国内流离失所者和复员士兵有影响的领域内进行试验性活动。

## 4. 南部非洲发展共同体

80. 在南部非洲,难民专员办事处正在积极地与南部非洲发展共同体(南部非洲共同体)在共同关心的领域内进行合作。难民专员办事处和南部非洲共同体于1996年7月25日在哈博罗内签署了一项谅解备忘录。

难民专员办事处继续在全区域进行讨论,最终将进行区域性协商来处理关于南部非洲难民、回返者、流离失所者和无证移徙的问题。预计它们将是南部非洲共同体、难民专员办事处、国际移民组织和国际劳工组织的共同倡议。

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第48号》(A/51/48)。