



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/44/520
28 September 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议
议程项目 110(a)

联合国难民事务高级专员办事处
南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人
的困境问题国际会议

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一· 导言	1 - 3	2
二· 《奥斯陆行动计划》的执行情况	3 - 32	3
A· 联合国难民事务高级专员办事处	5 - 11	3
B· 联合国开发计划署	12 - 26	6
C· 其他联合国机构	27 - 32	9
D· 从联合国会员国收到的答复	33 - 70	11
三· 境内流离失所的人救济方案的协调机制	71 - 87	18
A· 问题的范围	72 - 77	19
B· 联合国的机制	78 - 79	20
C· 结论	80 - 87	21

一. 引言

1. 大会1988年12月8日第43/116号决议赞同《关于南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境的奥斯陆宣言》和《行动计划》(见A/43/717, 附录)和除别的以外:

(a) 请秘书长、联合国难民事务高级专员和联合国开发计划署署长执行《奥斯陆宣言》和《行动计划》指定他们的具体任务和责任;

(b) 请秘书长进行研究和协商, 以便考虑在联合国系统内建立一种机制和安排以确保执行和全面协调对境内流离失所的人提供救济方案的需要;

(c) 决定在其第四十四届会议上根据秘书长提交的报告审议这个问题。

本报告就是依照上述决议提出的。

2. 本报告述及导致大批民众在各国境内流离或穿越国界流动的人为灾祸, 而不包括仅仅是由于缺乏经济机会而被迫离乡的人或例如农村向城市移民一类完全是为了寻求这种经济机会而引起的人口流动。

3. 依照国际法律文件, 特别是1951年《关于难民地位的公约》¹和1967年《议定书》², 和大会各项有关决议, 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)承担了下列任务: 保证向难民和处境类似难民的流离失所的人提供保护和援助。联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)负有向中东巴勒斯坦人提供援助的特别职责。联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)负责援助由于突发性自然灾害和类似的紧急情况以致流离失所的人。依照开发计划署加强政府能力以管理其整个发展程序的任务规定, 它也积极参与涉及难民、回返者和流离失所人士的方案。1986年11月, 非洲紧急行动处的职责, 其中包括定期进行需要评价和为紧急情况 and 重建援助编制有关的国际呼吁, 已在联合国系统内移交给特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管事务部, 后者处理涉及大批流离失所人民的复杂的紧急情势。其他联合国机构则在各自的职权范围内参与工作, 向难

民和流离失所的人提供援助。

二·《奥斯陆行动计划》的执行情况

4·奥斯陆会议已议定方法和战略，其目的在于为南部非洲当前常见的问题寻求持久而体面的解决办法。《宣言》和《行动计划》旨在促进与下列有关的活动和方案：(a) 准备应付紧急情况；(b) 评估需要和提供援助；(c) 复苏和发展；(d) 筹集资源。

A·联合国难民事务高级专员办事处

5·难民专员办事处在执行第一项任务，即准备应付紧急情况方面，已着手建立早期警报系统、制订关于难民、回返者和流离失所民众移动和向他们提供援助的适当应急计划和紧急方案；和训练参与救灾援助方案执行工作的职员。难民专员办事处的努力集中在密切相关的三个分别领域。

6·第一，在各个国家当局、其他联合国系统机构和参与处理难民问题的非政府组织的合作下，难民专员办事处已着手拟订难民问题应急计划，以备难民涌入或回返者移动时加以执行。已为南部非洲的许多国家拟订了工作草案，其中一些国家的计划并已最后定稿。特别是完成了马拉维和莫桑比克的紧急情况应付计划概况。到1989年年底，博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰和津巴布韦的计划草案也将完成。

7·第二，开发计划署进行协调，为上述各国拟订寻求援助的应急计划，以备南非对制裁进行报复时加以执行。就难民和/或回返的民众而言，难民专员办事处已提供了必要的投入。在这些国家当中，有几个国家的政府已在联合国系统各机构的合作下草拟了国家救灾计划，有些已经完成这项工作。对有关难民和回返者移动问题的审议，难民专员办事处也提供了投入。

8·第三，在训练方面，难民专员办事处为该处、各国政府、非政府组织和其

他联合国机构举办了一系列紧急情况管理训练方案：1988年8月在利隆圭和1988年11月及12月在美利坚合众国威斯康星州麦迪逊。难民专员办事处计划在1990年初为南部非洲开办紧急情况管理训练课程。在草拟国家灾害应付计划方面，已举办了几次多部门讲习班，并有几个联合国机构参与工作。难民专员办事处工作人员以献策者的身份参与了下列讲习班：1988年10月，马拉维；1989年2月，津巴布韦和1989年4月，坦桑尼亚联合共和国。莱索托、马拉维、莫桑比克、斯威士兰和坦桑尼亚联合共和国派出的代表团参加了津巴布韦讲习班，讲习的重点放在津巴布韦如何防备和应付紧急情况的所有方面，最后并总结出津巴布韦国家备灾计划的各项建议。马拉维讲习班则导致拟订出该国国家救灾计划的综合纲要。

9. 关于第二项任务，即评估需要和提供援助，难民专员办事处继续同南部非洲各国政府密切合作，为难民和回返者寻求持久的解决办法。在有关的其他联合国机构和非政府组织的密切合作下，难民专员办事处定期重新评估和增补已在执行的方案，以期满足难民的基本需要和便利他们早日与居留国社会重新融合，参与其社会经济生活。已向南部非洲区域许多国家派出一系列技术顾问团，对难民专员办事处的活动进行审查或评价，以期使之配合难民和回返者的实际需要和改善援助的执行情况。在这方面，难民专员办事处的高级人员参加了机构间联合国特派团，协助莫桑比克政府草拟一份订正呼吁，请求继续向该国，包括向回返者提供紧急援助和重建援助。1989年1月1日至1990年4月30日期间，莫桑比克回返者的需要预计为700万美元。据估计，1989年各邻邦境内莫桑比克难民需要经费共达3400万美元。难民专员办事处在马拉维、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦也执行了类似工作，并拟订了适当方案。

10. 关于复苏和发展这项任务，难民专员办事处除了执行正在进行的国家援助方案，以减轻所有九个收容国政府的负担之外，还在南部非洲一些国家主动采取下列措施，其目的是减轻难民和回返者给收容国或原籍国带来的负担：

(a) 在马拉维，1988年，难民专员办事处同世界银行和开发计划署合作，协助该国政府确定1989—1990年国家预算中与难民有关的管理间接费用所引起的公共支出，和决定对经济和基础结构的额外财政负担。 研究结果将提交捐助者以筹措经费。

(b) 在坦桑尼亚联合共和国，1988年11月派出一个由难民专员办事处/国际志愿机构理事会/政府联合组成的特派团，以评价1985年移交给政府的农村难民安置区在社会经济方面的活力。 它所确定的眼前需要已纳入难民专员办事处1989年的年度方案，并考虑到长期发展的各项需要。 已选定病人有半数是非难民的姆潘达地区医院作为下列试办计划的可能范例：使难民援助同坦桑尼亚联合共和国的发展挂钩。 在为整修这间医院贡献力量方面，难民专员办事处支付了一名工程师的薪金和整修电力供应系统的费用。 难民专员办事处也提供了技术性专门知识，以便拟订坦桑尼亚政府最近向捐助者提出的综合性重建计划。 开发计划署对该方案的援助包括训练和设备。

(c) 在纳米比亚，难民专员办事处在遣返程序中发挥了重大作用。 预期将拟订短期、中期和长期紧急重建方案，以满足到目前为止已返回的估计4万多名纳米比亚流亡者和难民的需要。 难民专员办事处和其他关心此事的联合国机构及非政府组织已于1989年7月和8月派出一个多学科规划特派团，以便确定适当的项目及其数量，并确保它们被纳入现有或计划中的国家发展项目并与之挂钩。 重建需要将包括居住场所、住房、卫生、教育、社区服务、农业和赚取收入活动等等。

11. 已在难民专员办事处年度及特别方案指标和筹款活动的范围内，为所有九个国家筹集资源。

B. 联合国开发计划署

12. 自第二次援助非洲难民国际会议以来，开发计划署即已指定协调中心提供技术和财政援助，以加强因难民和回返者的存在而受影响的国家的社会和经济基本设施。

13. 在外地一级，开发计划署通过驻地协调员同各国政府当局、难民专员办事处代表和捐助国政府代表定期协商，监测和协调几个受影响国家内与难民有关的发展项目的执行情况。在总部一级，通过一个特别支助事务股和通过各地域司支持这些行动。

14. 作为第二次国际会议后采取的行动的协调中心，开发计划署支助各国政府加强其应付流离失所情况的破坏性影响的能力，同联合国系统其他组织，特别是难民专员办事处、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界卫生组织（卫生组织）和世界粮食计划署（粮食计划署）协调一致，通过方案和项目制订和资源调动，将难民和发展活动连系起来。资源调动问题通常是通过向秘书长的呼吁作出的响应和经由为捐助界作出的项目鉴定和制订解决。这方面的实例不胜枚举，在斯威士兰，在受影响地区建造一所中学的项目是同难民专员办事处、路德教世界联合会和欧洲经济共同体（欧经共同体）合作进行的，在赞比亚，对水产养殖方面的推广和资源调动、小规模耕作和防治牲畜疾病的支助是同挪威国际开发署、美利坚合众国政府和援非社合作进行的。为斯威士兰和赞比亚内的各个项目筹措的资金达 140 万美元。

15. 关于国内流离失所的人，开发计划署在发展系统内在查明、制订和执行重建、复原和发展方案方面起了主导作用。

16. 在安哥拉和莫桑比克，内战使人民受尽了颠沛流离之苦，这是发展的一大障碍，需要秘书长密切监测情况。由于秘书长指派驻地协调员为紧急救灾行动特别协调员，因此，开发计划署发挥了进一步的协调作用。在这方面，现任人员协

调、规划和监测与国内流离失所情况有关的系统发展投入。

17. 在安哥拉，开发计划署也直接参与向该国政府紧急重建机构提供体制支助。驻地协调员是由联合国各机构代表组成的联合国紧急行动小组主席。该小组是为了监测进行中的紧急行动和为了促进同各国政府、捐助国和机构及非政府组织关于紧急事项的协调而设的。为了确保有效执行这一职务，在开发计划署办事处内设立了一个紧急行动股。委任了一名副驻地代表负责紧急事项，另外还任命了联合国志愿人员方案一名汇报干事。

18. 开发计划署设立了一个安哥拉紧急人道主义援助信托基金，收取的捐款达100万芬兰马克（240 384美元），用以支助开发计划署在重建和紧急行动管理方面的活动。

19. 安哥拉国别方案重点是改善该国执行经济复苏方案的能力，在1987年6月核可。该方案确认两个重点，一是紧急情况，另一是重建和发展。一个由特别方案储备金资助的联合国志愿人员方案，在全国各地提供后勤支助。在重建方面，南部区域正在进行一项主要的活动，提供220万美元筹备一个投资方案，将于1989年第二季度期间向捐助界提出。

20. 其他项目，如重建兽医实验室、种籽发展和向小农提供援助，协助安哥拉政府致力于提高粮食生产。同样地，开发计划署大力协助调动一个由世界银行率领的宏观经济特派团。

21. 在莫桑比克，由于国内大规模流离失所造成的紧急情况，驻地代表已被秘书长指派为联合国莫桑比克紧急救灾行动特别协调员。开发计划署紧急事务股在加强该国政府的管理能力和在联系捐助界、联合国系统、非政府组织和该国政府方面发挥重要的作用。1989年4月14日在纽约举行的关于向莫桑比克提供援助问题的联合国特别会议上认捐额达\$35 200万美元，所需经费共计38 200万美元。从1986年起，每年定期举行这类年度会议。

22. 在马拉维，开发计划署积极支助附设于总统和内阁办公室的政府难民工作队，向紧急粮食援助处提供援助，并协助开发计划署/世界银行特派团报告后续活动，为当地捐助者会议提供关于因流离失所的人而产生的公共支出估计数。此外，正在执行一个开发计划署/紧急活动信托基金柴薪项目和第二次援助非洲难民国际会议卫生项目。

23. 已就开发计划署处理流离失所的人所负责任向各驻地协调员发出下列指示，以确保他们迅速响应各国政府的要求：

(a) 同有关各国政府当局开展对话，讨论开发计划署就流离失所的人的前途采取的行动的范围、结构和模式；

(b) 将联合国系统外地代表组织成有效执行职务的协调机制；

(c) 协助创造条件以便能调动额外资源用以解决流离失所的人的问题。因此，开发计划署准备提供援助制订周全的实事求是的方案和引导资源。

24. 署长设立了一个工作队，由非洲区域局主任主持，由各区域局和方案、政策和评价局，包括非政府组织司和区域动员股的参加者组成，委托工作队编制一项政策文件，建议在联合国发展系统内同捐助界和非政府组织就人口流离失所问题进行协调和合作的具体方式。此外，关于阿富汗、柬埔寨和中美洲国家等其他主要的流离失所地区开发计划署工作队在开发计划署内起着信息协调和咨询作用。工作队工作方案将对开发计划署通过参与阿富汗、安哥拉、柬埔寨、马拉维、莫桑比克、索马里、苏丹和中美洲国家的工作所吸取的经验进行评价。

25. 为便于同各联合国机构、捐助者和非政府组织进行方案协调和合作，开发计划署正在处理一个关于流离失所的人的活动的数据库。数据库将逐国提供宏观经济评价、区域或部门的宏观经济架构、捐助者的利益以及各国政府的法律、行政和组织现况。

26. 开发计划署同难民专员办事处合作，协助国际志愿机构理事会进行一项研究，探讨在发展范围内，如何能在低收入国家内最有效地实现持久地解决流离失所的人的问题的办法。其后在6月14日至17日举行了一次关于流离失所的人和
发展问题的协商。各政府间组织、志愿机构和研究机构的代表讨论了流离失所的人在发展进程中的作用，建议在东道国、捐助界和联合国系统所作的结构性改变方面采取的具体步骤；一个可能须从紧急情况变成发展进程的机制；各有关组织在各个方案编制阶段中的作用；以及资助有关流离失所的人的发展项目的问题。

C. 联合国其他机构

联合国粮食及农业组织

27. 粮农组织为安哥拉、莫桑比克、扎伊尔和赞比亚以及最近为纳米比亚的难民、回返者和流离失所的人的方案和项目提供支助。这些人大都来自农村，因此假定他们一旦取得耕作土地，即开始种植粮食。粮农组织的主要目标是协助受影响的人实现粮食自给自足。此外，有些人可能携来他们的农场牲口或牧群的残余部分，他们可能想组织或重组牧群；因此，牲畜卫生和饲料供应是粮农组织参与的重要领域。

28. 在向难民、回返者和流离失所的人提供支助时——通常是在政府或其他联合国或双边机构支持的行动或项目的范围内，按照其职务规定，粮农组织的服务可包括下列各项：第一，人口的营养状况和粮食供应情况的评价，后者是在区域和国家粮食供应情况的范围内进行。其次，评价向难民、回返者和流离失所的人提供的耕作土地、水和其他有关资源的潜力，同时铭记着外来者的存在可能对环境、当地社区和经常承担过多的政府服务可能造成的不利影响。第三，审议将难民、回返者或流离失所的人纳入有能力处理日益增加的工作量的进行中的发展项目，或将他们安排送交最近的政府或国际支助的技术服务。第四，估计所需工具、种籽和

其他农业投入，特别注意拟议的耕作是否适当和物资，尤其是种籽和肥料是否同土地配合的问题。

29. 粮农组织通过技术合作方案和特别救济行动办事处提供工具、农业投入如种籽、肥料、作物和牲畜保护材料以及诸如小规模灌溉水泵等设备。指派专家在不同时期同农民以及政府和外部机构工作藉以提供技术援助，也可以算是为难民、回返的人和流离失所的人进行的紧急行动的一个组成部分，以保证环境和植物物资得到保护，所提供的投入得到适当和尽量利用。

联合国儿童基金会

30. 按照其评估需要和为救济、重建和发展儿童和家庭提供援助的职务规定，儿童基金会利用其国别方案架构应付南部非洲流离失所家庭的需要。这些活动一直在同各国政府合作以及同联合国驻地协调员和其他联合国机构合作的较广的范围内进行。在莫桑比克，提供了援助以维持和重建收容流离失所家庭的基本卫生设施。通过一个迅速行动应变能力基金，迅速向可以通达的地区内流离失所的家庭提供卫生和营养供应品和信息。儿童基金会的重点是儿童、土地和家庭的持续存活，因此，也为约20 000个家庭提供了重新开始粮食生产活动的方法。

31. 在安哥拉和马拉维，儿童基金会支持为难民和流离失所家庭提供全面的基本保健服务。在安哥拉，儿童基金会同粮食计划署和非政府组织合作加强儿童营养方案和协助恢复供水。在马拉维，在儿童基金会支持下继续不断为莫桑比克难民儿童进行免疫。在斯威士兰、赞比亚和津巴布韦等偶尔出现难民或流离失所人民的国家内，儿童基金会在同难民专员办事处和其他联合国机构协调下支持儿童存活方案。在纳米比亚，儿童基金会同联合国过渡时期援助团和难民专员办事处合作，向回返者提供必要的服务和供应，并同联合国系统合作执行一套全面的措施，以促进各家庭从依赖粮食供应过渡到自给自足。

联合国人类住区中心(生境中心)

32. 按照人类住区委员会通过的若干决议和各国政府的要求,人类住区中心协助乌干达(1987年)和津巴布韦(1980年代)重建和安置流离失所的人,并参加了一个阿富汗特派团(1989年)。难民专员办事处还同粮食计划署合作,在若干非洲国家(如苏丹和埃及)和拉丁美洲进行与国内流离失所者方案有关的需要估计和评价工作。

D. 从联合国会员国收到的答复

澳大利亚

33. 1989年6月30日终了的12个月内,由于体识到大批难民和流离失所的人给马拉威和莫桑比克两国带来了日益沉重的负担,澳大利亚政府向1988年《奥斯陆宣言》和《行动计划》范围内的这两个国家提供了共达810万澳元的难民和救灾援助。此外,政府最近通过世界粮食计划署提供了17万澳元,以便向赞比亚境内的安哥拉和莫桑比克难民提供补充粮食物品。

34. 当前对南部非洲发展协调会议九个成员国的三年援助方案价值1亿澳元,到1990年6月结束。1989年7月2日,政府宣布,援助前线国家以及纳米比亚总额达1.1亿澳元的另外一项发展援助方案将延长三年。这项延长承诺期限的行动突出显示,澳大利亚决心协助这些国家反对破坏稳定的活动和反对种族隔离。这项援助方案反映了受援国的优先事项:粮食安全、运输和通讯、教育和采矿。

奥地利

35. 作为向主要来自东欧的难民提供庇护的第一庇护国,奥地利也珍惜同样的人道主义价值观念,因而它对这种难民政策所引起的财政后果和其他负担有切身体验。奥地利声援收容难民、回返者和流离失所民众的南部非洲国家。

36. 1988/89年,奥地利向马拉维的难民专员办事处难民方案捐赠了1千公吨小麦或等值物品。

巴巴多斯

37. 巴巴多斯向难民专员办事处的方案作出认捐,以协助纳米比亚的难民遣返工作。目前正在审议《奥斯陆宣言》和《行动计划》的各项建议,以期决定增加援助的适当方式。

法国

38. 法国政府一向支助联合国秘书长的努力,帮助南部非洲各国为其境内难民、回返者和流离失所的人维持生计和增进福利提供所需的设施和服务。

39. 本着这种精神,法国将提供约1千万法郎的捐款,供在难民专员办事处主持下遣返纳米比亚难民之用。法国已向难民专员办事处捐款500万法郎。它不久就要提供第二笔捐款。

40. 此外,法国曾向莫桑比克紧急粮食援助捐赠7千吨谷类,价值74.2亿法郎。这批援助将送交该国境内流离失所的民众。

41. 关于马拉维,1988年曾向该国捐赠价值200万法郎的粮食援助,以便帮助它应付从莫桑比克拥入的难民。1989年将再度作出同样的捐助。

42. 本着《奥斯陆宣言》和《行动计划》的精神,法国希望,随着该区域的和平进程开始推展,各国将采取各项中期和长期措施,使有关难民返回其各自的原籍国,重新融入当地社会和恢复正常生活。

以色列

43. 1988年,以色列协助训练约300名来自南部非洲国家的人选,不论这些国家同以色列是否建立了外交关系。它也协助训练来自南非黑人和有色人社区的人选。

44. 援助主要包括下列方面：农业训练、农业、社区工作、合作和公共卫生。

45. 今年以色列继续向南部非洲各国提供援助，今后它将乐于继续这样做。

墨西哥

46. 墨西哥政府要重申，它支持联合国的下列工作：安排和促进南部非洲难民、回返者和流离失所民众特别援助方案的执行工作。

47. 墨西哥全力赞同南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境问题国际会议通过的《奥斯陆宣言》和《行动计划》所建议的各项措施。然而，由于本国的经济情况，对于提供财政援助以执行非洲难民援助方案一事，墨西哥现下是有心无力。

荷兰

48. 南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境问题国际会议于1988年8月在奥斯陆举行后，荷兰已向南部非洲的难民和流离失所的人提供了一笔10 535 170荷兰盾的紧急援助。这笔援助包括医药和粮食用品，以及对难民的援助。在这笔总数中，有一笔1 050 000荷兰盾的援助拨供在难民专员办事处主持下遣返纳米比亚难民之用。

49. 此外，同往年一样，1989年荷兰提供一笔数额达100万荷兰盾的援助，供联合国南部非洲基金支用。

挪威

50. 挪威政府认为，尽管国际社会积极伸出援手，以图减轻南部非洲难民、回返者和流离失所的人的困难，他们的处境仍然很艰困。造成这种不幸的情况，其主要原因一直是，并仍然是南非的种族隔离政策及其破坏邻邦稳定的活动。南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境问题国际会议1988年在奥斯陆举行之后，关于纳米比亚的谈判取得了历史性的突破。我们看到数以千计的难民返

回家园和建立了一个新的独立国家。

51. 纳米比亚难民返乡和重新定居程序是一项重大任务，必须在极其有限的时间内解决。多年来，挪威首先是通过西南非洲人民组织（西南非民组），但也通过一些非政府组织，向纳米比亚难民提供援助。1989年，向西南非民组拨付了共达2 890万挪威克朗（约400万美元）的援助。

52. 在挪威的援助方案中，训练和教育活动是优先事项。它也对安哥拉和赞比亚境内的纳米比亚人捐赠经费，以便购买粮食、衣物、药品和支付运输费用。将继续向目前在国外就读的纳米比亚学生提供奖学金，直到教育完成为止。纳米比亚独立后可能向纳米比亚学生提供的援助则要在整个纳米比亚国家援助方案的范围内考虑。

53. 1989年春夏两季，挪威提供了2 650万挪威克朗（约350万美元）的捐款，供通过难民专员办事处、纳米比亚教会理事会和红十字会遣返纳米比亚难民之用。

54. 虽然由于纳米比亚的独立进程业已开展，南部非洲难民问题有一部分正在解决之中，但由于南非继续推行种族隔离政策，该区域仍有数以千计的难民和流离失所的人。多年来，挪威积极参与反对种族隔离的斗争，支助反对派和援助南非难民一直是其政策的重要部分。1989年，挪威向南非非洲人国民大会（非洲人国民大会）和阿扎尼亚泛非主义主义者大会（泛非大会）提供了4 320万挪威克朗（约620万美元）的赠款。向非洲人国民大会提供的援助，有一大部分用于难民营的建造和运作。其余则用来购买粮食、衣物、药品和支付运费。又通过非政府组织划拨经费，向南非学生提供奖学金。

55. 1989年，拨出总额达18 700万挪威克朗（约2 600万美元）的经费，用于向种族隔离的受害者提供人道主义援助，包括向各解放运动提供赠款。

56. 在挪威对南部非洲各国的双边援助方案中也列有向难民提供人道主义援助的经费。这些拨款的数额无法查清。然而，可以指出，1989年，挪威送交南部非洲发展协调会议各国的援助总额几近15亿挪威克朗（约20800万美元）。

57. 挪威将继续把向南部非洲难民、回返者和流离失所的人提供援助列为高优先事项。然而，长期确保粮食安全，以及南部非洲大批难民和流离失所民众的经济和发展等问题则需要国际社会齐心协力作出更大的努力。在这方面，挪威乐于积极参与确定和执行适当措施的工作。然而，它的主要目标一向是，也将继续是致力铲除造成这种人间惨剧的南非种族隔离制度。

葡萄牙

58. 葡萄牙政府采取了下列行动，援助南部非洲各国，使它们能够尽其能力，以便向这些国家境内的难民、回返者和流离失所民众提供照顾他们和增进其福利的必要设施和服务：

(a) 向将由难民专员办事处执行，惠益马拉维、斯威士兰和津巴布韦三国境内莫桑比克难民儿童的一项方案捐款48136美元；

(b) 向卢萨卡的莫桑比克难民提供各种各样的阅读材料。

沙特阿拉伯

59. 沙特阿拉伯政府通过下列方式向支助反对种族隔离斗争的组织和机构提供援助：

1. 1989年，在消除种族歧视国际日以下列方式向联合国援助南部非洲信托基金捐款4万美元：

(a) 联合国南非信托基金	\$ 10 000
(b) 联合国南部非洲教育和训练方案	\$ 10 000
(c) 联合国纳米比亚基金，一般帐户	\$ 10 000

- | | |
|--|--------------|
| (d) 联合国反对种族隔离宣传工作信托基金 | \$ 10 000 |
| 2. 争取纳米比亚解放斗争基金 | \$ 1 000 000 |
| 3. 解放纳米比亚阵线, 供支助学校及医院维修之用 | \$ 500 000 |
| 4. 联合国南部非洲教育和训练方案 | \$ 146 700 |
| 5. 1982年, 在反对种族隔离斗争国际日, 以下列方式向与支助纳米比亚和南非人民有关的基金和方案捐款 100 000 美元: | |

- | | |
|-----------------------|-----------|
| (a) 联合国南非信托基金 | \$ 16 666 |
| (b) 联合国南部非洲训练和教育方案 | \$ 16 666 |
| (c) 联合国纳米比亚基金一般帐户 | \$ 16 666 |
| (d) 联合国纳米比亚建国方案信托基金 | \$ 16 666 |
| (e) 联合国反对种族隔离宣传工作信托基金 | \$ 16 666 |
| (f) 联合国纳米比亚研究所信托基金 | \$ 16 666 |

6. 1987年, 在消除种族歧视国际日向六个联合国信托基金捐款各1万美元, 合计捐款6万美元。

斯里兰卡

60. 1981年, 斯里兰卡向不结盟运动声援纳米比亚基金捐款5千美元, 1987年, 捐款5千美元供西南非民组驻新德里代表团购置设备。

61. 1984—1986年, 斯里兰卡也在英联邦技术合作基金的主持下, 向纳米比亚学生提供训练。1984年, 有20名纳米比亚女生在佩拉德尼亚英语学院研习英语训练课程, 又有10名纳米比亚男生在锡兰德国技术训练研究所研习汽车修护课程。

62. 1988年, 又有32名纳米比亚学生在锡兰德国技术训练研究所接受训练, 还有3名纳米比亚学生在科伦坡技术学院接受训练。

瑞典

63. 目前，瑞典的双边发展援助有半数赠与撒南非洲各国。这种情况明确反映，瑞典给予该区域高优先地位。

64. 1988/89 财政年度，向南部非洲难民、回返者和流离失所的人拨供一笔约达 5.2 亿瑞典克朗的援助，其中：

(a) 约 2.0 亿瑞典克朗为给莫桑比克的紧急援助；

(b) 约 0.7 亿瑞典克朗为给安哥拉的紧急援助；

(c) 约 0.5 亿瑞典克朗为向联合国过渡时期援助团、难民专员办事处、儿童基金会和向非政府组织提供的捐款，以供遣返纳米比亚难民和使他们恢复正常生活之用。

(d) 约 2 亿瑞典克朗为向非洲人国民大会和西南非民组、教堂和奖学金方案一类的非政府组织和联合国南部非洲基金提供的捐款。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

65. 联合王国继续援助南部非洲的难民、回返者和流离失所的人，八月份以来已作出下列援助承诺：马拉维境内的纳米比亚人，460 万英镑；莫桑比克境内的难民和流离失所的人，300 万英镑；以及斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦境内的莫桑比克人，50 万英镑。

66. 1988 年，联合王国向全球难民、回返者和流离失所民众提供的援助已逾 5000 万英镑。约 310 万英镑拨供非洲的难民和流离失所的人。今年到目前为止，联合王国特别对南部非洲各国所作的承诺已逾 620 万英镑。

67. 南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境问题国际会议举行后，联合王国对难民救济的个别承诺有：津巴布韦，1988 年和 1989 年均为 38000 英镑；坦桑尼亚联合共和国，8000 英镑，加上通过援助非洲难民国际会议提供

的 28000 英镑；莫桑比克，通过难民专员办事处提供 50 万英镑和通过红十字委员会提供 100 万英镑；马拉维，1988/89 年度通过难民专员办事处提供 125 万英镑，加上 1989/90 年度也通过难民专员办事处提供 300 万英镑，和对英国各志愿机构提供 152000 英镑；斯威士兰，1988/89 年度向该国境内的英国志愿机构提供 40000 英镑。

68. 联合王国仍然是向难民专员办事处的方案，包括南部非洲的方案捐款最多的国家之一。

69. 英国确认，第二次援助非洲难民国际会议是难民救济和发展之间的重要桥梁，并且把援助从五年间共 500 万英镑倍增至每年 200 万英镑。南部非洲受惠国包括博茨瓦纳、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦。

70. 尽管纳米比亚非属本报告所审议国家之列，或许也值得一提的是，联合王国对该国的难民救济工作提供了下列捐款：难民专员办事处，50 万英镑（1988/89）和世界粮食计划署，65 万英镑（1988/89）。捐款是为响应这些组织的呼吁而提供的。

三、境内流离失所的人救济方案的协调机制

71. 《关于南部非洲境内难民、回返者和流离失所的人的困境问题的奥斯陆宣言和行动计划》第 21 段说，“由于没有一个联合国业务机构来具体地负责处理在国内流离失所的人的问题并向其提供援助，会议请联合国秘书长进行研究和协商，以便保证及时地执行为这些人举办的救济方案，并全面协调这些方案”。后来，大会第 43/116 号决议第 6 段请“秘书长进行研究和协商，以便考虑在联合国系统内建立一种机制或安排以确保执行和全面协调对境内流离失所的人提供救济方案的需要”。

A. 问题的范围

72. 本报告认为,境内流离失所的人属于被迫放弃家园或正常经济活动的人,同时仍然留在原籍国境内,因为他们的生命、安全、自由已经受到普遍暴力、武装冲突、内部动荡或严重扰乱公共秩序的有关事件的威胁。

73. 流离失所的人留在自己的领土之内,因此属于其本国政府的管辖范围,其本国政府应当对他们负起首要的责任。类似于难民的国际公约没有谈到境内流离失所的人,但是,所有有关人权的国际文书均适用于他们。境内流离失所现象大部分源自国内动荡,因此,一般说来,政府无法提供必要的保护和援助。所以,国际社会,尤其是联合国系统,应当响应各国政府的要求,帮助各国政府解决境内流离失所的人的问题。

74. 由于境内流离失所的人常常躲在自己的国家内,经常找不到,因此难以精确估计他们的数目。不过,据估计,目前世界上大约有1 500 万名境内流离失所的人。’虽然《奥斯陆宣言和行动计划》的重点在于南部非洲的情况,但是这个问题是全球性的,应当从全球的角度来看。

75. 预防永远优于治疗。早期警报指示数字(经济、农业、政治)可能有助于预测流离失所现象。应当努力采取先发制人行动,以期避免流离失所现象,在适当时,可以采取政治行动去对付根本原因。

76. 境内流离失所的人的目前需要,同难民的类似,就是根本的生存问题——住所、粮食、基本保健。不过,应当尽早把重点放在长期的解决办法上,其中可能包括回返原地、融入东道社区从事生产活动。

77. 在许多发生流离失所现象的国家内,列入计划的发展工作受到严重阻碍,本来已经稀少的资源又见紧张,环境处于危险之中。在大多数情况下,流离失所的人从赤贫的情况迁徙到经济同样衰退的国家内,本来就不够的基本建设从而增加了更多的负担。在有效对付境内流离失所情况时,必须顾到东道社区的需要和该国的通盘发展需要。应付措施的重要内容是,加强政府有效处理问题的能力。

B. 联合国的机制

78. 在联合国系统内，并没有特别处理境内流离失所的人问题的正式机制。不过，在许多情况下，大会或秘书长特别委托难民专员办事处去援助境内流离失所的人，通常是结合向回返者提供的相等援助。这样的行动已经发生在苏丹（1972年）、塞浦路斯（1974年）、越南（1975-1980年）、尼加拉瓜（1979年）、乌干达（1979年）、津巴布韦（1980年）。此外，也委托救灾专员办事处全面负责向黎巴嫩境内流离失所的人提供援助，儿童基金会在柬埔寨和苏丹也起了显著的作用。开发计划署本身有责任去确保，境内流离失所的人问题反映在国家发展计划内。儿童基金会对此问题特别关心，因为很大比例的流离失所的人是妇女和儿童。在所有这些和类似的行动中，联合国系统的有关实体按照其各自的职权范围作出贡献。例如，世界粮食计划署面向境内流离失所的人提供了大量的粮食援助。

79. 关于非洲境内流离失所的人，已经设立了比较稳固的工作安排。在外地一级，开发计划署驻地代表/联合国驻地协调专员（在某些情况下，他也称为紧急救济行动特别协调专员）作为协调中心，同联合国系统其他实体的外地代表密切合作。在总部一级，特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部的特别紧急方案股负责协调和支援调动工作。最初，为了帮助非洲紧急行动处，曾经设立了机构间非洲紧急工作队，成员包括特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部、发展和国际经济合作总干事办公室、粮农组织、卫生组织、开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署、救灾专员办事处（红十字国际委员会临时参加工作）；为了便利机构间的协调工作，已经保留了该工作队。最后，1987年12月11日大会第42/433号决定要求发展和国际经济合作总干事办公室确保联合国系统在救灾和其他紧急情况方面作出有效反应。

C. 结论

80. 秘书长审查了这个问题的性质和目前关于非洲的工作安排，他认为，设立新的机制或安排以确保境内流离失所的人救济方案得到执行或通盘协调，是没有必要的，也是不适当的。与此相反，有必要加强目前的安排以期提高使用率和效率。下列这方面的评论，不但不适用于南部非洲的情况，也不适用于目前面临境内流离失所的人问题的其他地区。

81. 可以记得，各国政府在其本国国界内推动、筹备、执行援助方案方面，具有首要的作用。联合国系统的各实体只可以响应各国政府的要求，对境内流离失所情况作出反应。

82. 由于常常牵涉到政治敏感性，以及为了确保外地行动得到经过协调的机构间支持，秘书长将指定他的一名资深同事去协调向某个国家或国家集团提供的援助。关于非洲，这项责任已经派给主管特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部副秘书长，由他安排到有关国家去的机构间需要评价团，编制秘书长的呼吁内容，协助动员资源，就紧急援助方案进行后续执行工作。发展和国际经济合作总干事保留的责任是，确保秘书长经常知道世界各地的发展情况。

83. 为了流离失所的人的利益，联合国系统内有关实体之间密切和有效的合作是方案的全部执行工作的根本。在外地一级的安排目的在于加强国家队伍这个基本概念，这些安排摘述如下。关于非洲，在总部一级，机构间非洲紧急工作队向主管特别政治问题、区域合作、非殖民化和托管部副秘书长，在履行这项责任方面提供咨询。该工作队目的在于监测和评价当地情况，在必要时协助安排机构间特派团，在方案的执行方面进行协调。如果有需要，该工作队的安排可以扩大到其他地区。

84. 主要的行动重点在于外地一级，开发计划署驻地代表/联合国驻地协调专员在外地每当出现涉及流离失所的人的紧急情况时，包括“早期警报”，应当起着

关键性的作用。在适当时，应当同联合国系统内所有有关的外地代表，在当地的联合国紧急行动小组的范围内，进行定期的协商。此外，也应当在东道国政府的合作之下，同援助社区，包括政府间和非政府援助者，进行持续的协商。已经为开发计划署驻地代表/联合国驻地协调专员编制具体的指示，提醒他们要负责在东道国政府的同意之下确保迅速采取行动，以便解决流离失所的人的问题（见上面第23段）。必须向驻地代表/驻地协调专员调拨必要的工作人员和其他资源，使他们能够履行其责任。

85. 由于救济、复兴、发展阶段之间活动的相关性和连续性，应当重视确保，关于境内流离失所的人的各项方案能够顾到目前的发展方案。即使在紧急阶段期间，各项方案也应当在可能的程度上依靠既有实体的专才，以便编制和实行有关的项目。当短期行动过渡到流离失所的人融入当地经济时，就会出现越来越多的传统的发展活动，这些活动分别属于开发计划署和联合国系统其他实体的职责。

86. 对于解决境内流离失所的人的问题，一个有效的关键部门是，动员必要的补充资源。在大多数情况下，联合国系统内用于编制和执行各项方案的资源，尤其是在地方一级，是有限的，而且常常已经大量用于当前的方案。同时，应当考虑到各种灵活的机制，以便可以迅速地重新调拨目前的资源去满足这些需要。虽然已经鼓励联合国系统的各实体为其各自的活动筹措经费，但是在这样做时，应当在秘书长的认可之下结合对情况的通盘评价。根据经验，国际社会已经作出比较高度的反应去应付短期的紧急要求。不过为了有效处理境内流离失所的人的问题，也应当重视向恢复、重建、发展阶段提供适当的经费。为这些阶段筹措经费时，应当把设计周到的具体项目列入秘书长为个别国家提出的申请当中。

87. 秘书长认为，上述的安排是令人满意的，应当继续下去。

注

- ¹ 联合国,《条约汇编》,第189卷,第2545号,英文本第137页。
- ² 同上,第606卷,第8791号,英文本第267页。
- ³ 奥斯陆会议召开时(1988年8月),在南部非洲有500万名流离失所的人;最近召开的中美洲境内难民、回返者和流离失所的人的情况会议(危地马拉,1989年5月)提到该地区87.2万名流离失所的人;在非洲角以及在黎巴嫩,有成千上万的流离失所的人;阿富汗境内流离失所的人,估计高达200万名。
