



安全理事会

第六十四年

临时逐字记录

第六〇六二次会议

2009年1月8日星期四上午10时举行
纽约

- 主席:** 拉克鲁瓦先生 (法国)
- 成员:**
- 奥地利 迈尔-哈廷先生
 - 布基纳法索 蒂恩德雷贝奥果先生
 - 中国 张丹女士
 - 哥斯达黎加 乌尔维纳先生
 - 克罗地亚 维洛维奇先生
 - 日本 高须先生
 - 阿拉伯利比亚民众国 达巴希先生
 - 墨西哥 埃列尔先生
 - 俄罗斯联邦 罗加乔夫先生
 - 土耳其 伊尔金先生
 - 乌干达 布塔吉拉先生
 - 大不列颠及北爱尔兰联合王国 皮尔斯女士
 - 美利坚合众国 麦克马汉先生
 - 越南 裴世江先生

议程项目

联合国难民事务高级专员通报情况

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，送交逐字记录处处长（C-154A）。



上午 10 时 10 分开会。

通过议程

议程通过。

联合国难民事务高级专员通报情况

主席(以法语发言)：根据安理会先前磋商中达成的谅解，如果没有人反对，我就认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生发出邀请。

就这样决定。

我请古特雷斯先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

在本次会议上，安全理事会将听取联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生通报情况。我代表安理会欢迎古特雷斯先生并请他发言。

古特雷斯先生(以法语发言)：首先，我谨感谢有此机会在安全理事会上发言。

主席先生，允许我以个人身份，就法国在今年年初即担任安理会轮值主席，向你表示祝贺。法国与联合国难民事务高级专员之间的合作有力、出色，最近在法国担任欧洲联盟轮值主席期间证明尤为富有成效。

(以英语发言)

请允许我转用英语发言。

还请允许我向在座的五个新当选安全理事会的理事国——奥地利、日本、墨西哥、土耳其和乌干达表示敬意。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)与上述所有国家均有着长期、积极的关系，但我要特别感谢乌干达同意主办一次非洲强迫流离失所问题特别首脑会议。会议定于今年 4 月举行。届时，非洲各国国家元首将审议一项新的《非洲联盟保护和协助境内流离失所者公约》。我们大家都希望能够通过。一旦通过，该《公约》将成为第一份专门有

关境内流离失所问题的具有法律约束力的国际文书。这将标志着非洲在一个真正全球关注的问题上发挥领导作用。

2006 年 1 月，我曾告诉安理会，难民人数已经达到近 1/4 世纪以来最低水平。不幸的是，随后两年尽管完成大规模遣返行动，但难民人数显著增加，主要原因是伊拉克局势和索马里局势。我们现在仍在整理和统计最新数据，但目前的估计是，本机构负责援助的难民总数现已超过 1 100 万。这还不包括由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)负责的 460 万巴勒斯坦难民。

世界各地因冲突而产生的境内流离失所者人数也有增加，现在已经超过 2 600 万。虽然保护和安置流离失所公民的责任首先在国家，但有些国家缺乏履行这项责任的能力，甚至没有此意愿。因此，只要可能，难民专员办事处就采用群集方式，与广大人道主义界协作，支持各国为境内流离失所者提供保护、援助和解决办法。

难民专员办事处重点关心的另外一个问题是无国籍问题。在可提供可靠数据的国家，现已知至少有 300 万妇女、儿童和男子无国籍。但是，全球无国籍人数可能多达 1 200 万。

在我今天的通报中，我将首先谈最近在强迫流离失所方面出现的趋势；然后介绍本机构面临的三大重要挑战，这些挑战与安全理事会作用关系密切；最后谈如何解决强迫流离失所局势问题。

被迫流离失所源自迫害和严重践踏人权，但也往往是国际和平与安全遭受威胁或破坏的结果。与此同时，流离失所的局面得不到重视，也可能对和平与安全形成威胁。因此，安全理事会受理的局势往往也是难民专员办事处大幅度介入的局势。

我认为，今天世界有两种冲突。第一种冲突存在于从南亚到东南亚，经中东到苏丹和乍得，再到非洲之角。从白沙瓦到坎大哈，从摩苏尔到加沙，从杰奈纳到摩加迪沙，我们面临着一系列不同的危机，而且

每一个危机都有其自身的历史根源。但即使如此，这些冲突现在愈益相互关联，合在一起对全球和平与安全有重要影响，引起国际社会认真关注。

这些冲突是当今许多人道主义灾难的中心，世界难民总数有近 2/3 产生与此。他们需要有力的人道主义援助。虽然绝对必需为武装冲突的受害者提供必要的保护和援助，但我们也必须承认人道主义行动有其局限性，无法解决国内或国家之间根深蒂固的冲突。这些冲突一如既往，只能通过政治解决。联合国能否以公平有效的方式促进这些冲突的解决，对于本组织的信誉至关重要，尤其是在某些国际舆论阶层。

让我讲的更具体一点。在阿富汗，由于冲突的加剧，再加上蓄意攻击人道主义工作人员，人道主义援助现已被限制在该国 50% 左右的地区范围内。即便如此，在我们的支持帮助下，2008 年仍有 27.8 万阿富汗人返回家园，他们大多来自巴基斯坦。

但事实上，大量难民返回，并不是因为阿富汗国内局势显著改善。恰恰相反。难民遣返，大多数是因为巴基斯坦邻近地区安全状况不断恶化，而且因为经济危机，城市中心的难民生活质量不断下降。事实上，阿富汗国内的暴力、治理不力和发展差距已造成该国 300 万国民继续流亡，呆在巴基斯坦和伊朗。

我们现在看到该地区危机有了新的层面，即巴基斯坦西北边境省和联邦直辖部落地区有约 30 万人流离失所。和在阿富汗一样，难民署的出入自由有限，运送人道援助受到严重制约。

这些事态发展证明，不能孤立地来理解或处理阿富汗的局势。因此，就在两个月前，阿富汗政府和难民署在喀布尔组织了一次国际会议，目的是为了巩固该国难民和流离失所者持续回返和融入社会的全面战略。安全理事会在最近关于其访问团访问阿富汗情况的报告中将此称为区域合作的积极体现。然而，该会议的成功将取决于所有有关方面在加大本国和国际社会对安全、施政以及经济和社会发展的承诺的基础上，采取坚决的后续行动。

在伊拉克，随着安全局势改善，难民署正努力帮助该国政府为难民和境内流离失所者自愿回返和可持续融入社会创造适当条件。然而，还有很多工作要做。自愿回返必须在安全和有尊严的情况下进行。因此，各国必须保留过去五年中在该地区以及以外地区向伊拉克提供的收容空间。200 多万伊拉克人仍主要在约旦和叙利亚得到非常慷慨的收留，还有差不多数量的人仍在伊拉克国内处于流离失所状态。

我呼吁世界上较繁荣的国家全力支持因伊拉克人外逃而受直接影响的那些国家和组织，无论是通过物质援助，还是通过为那些不能够自愿遣返的伊拉克弱势群体提供更多定居机会。

为了准备回返，我们于 2008 年 3 月将难民署驻伊拉克代表从安曼转派至巴格达，我们还在埃尔比勒、摩苏尔和巴士拉建立了国际存在。我们在该国的 11 个省聘有本国工作人员，并计划在不断演变的安全环境允许的情况下，进一步扩大我们在伊拉克的存在和活动。除了安全之外，可持续返回伊拉克将需要在归还财产或赔偿那些不能返回其原籍地者的财产，以及充分和平等享有福利服务和公共分配体系方面采取切实行动。

在达尔富尔，令人震惊的人道主义和人权灾难仍在持续。200 多万人仍在境内流离失所，而仅在乍得就有近 25 万苏丹人逃难。喀土穆政府和各种反叛运动若达不成政治协议，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动就有可能无法实现受影响民众的安全期望。这将对人民的沉重打击，首先也是对这些组织和整个国际社会信誉的沉重打击。即使得以达成全面和平协议，国际部队得以加强，有罪不罚现象得以被制止，但仍需要巨大投资，来重建该地区的社会、经济和环境平衡，确保不同族群和谐以及农民与牧民的和谐，消除水资源减少和人口增长率较高所造成的紧张局面。

在索马里，人民所经受的苦难是安理会熟知的。在 100 多万索马里人已经依赖于粮食援助的情况下，任何进一步限制人道主义准入的行为，都会导致更多的惊人规模的流离失所现象。保持世界粮食计划署在

索马里南部和中部继续开展分发粮食方案的能力，在当前复杂的政治形势下绝对是必需的。包括肯尼亚、也门和吉布提在内的邻国所承受的负担已经巨大。局势一旦进一步恶化，就会令区域能力捉襟见肘，并会引发空前规模的灾难。

难民署在加沙没有存在。在难民署存在前，成立了一个姐妹机构，即近东救济工程处，来处理该地区巴勒斯坦难民的需要。虽然我们可能没有直接参与，但我不能不谈谈目前的政治和人道危机。在加沙，甚至不准平民百姓到其它地方避难。我要表示难民署坚决声援近东救济工程处的行动，并呼吁在加沙及其附近地区严格遵守人道原则，包括尊重人人享有寻求和获得避难的权利。

除了这些相互联系的冲突之外，世界各地还有其它一些冲突在增多和加剧。但与我刚才讨论的局势相反，它们普遍没有受到国际关注，主要是因为它们的影响是局部的，或顶多是区域性的。通常，人们不认为它们影响全球安全。中非共和国就是典型的例子。尽管它在安全理事会议程上，但世界上很少有人知道，约 10 万难民被迫逃至乍得和喀麦隆，而 20 多万该国公民在本国流离失所，处于严重匮乏的境遇。

我们可以讨论世界各地其它很多冲突，但我将重点谈谈其中的一个，因为它对安全理事会和难民署的工作都很重要，那就是刚果民主共和国。国际社会的注意力最近集中在北基伍。重复一下我先前的发言，该冲突不可能有人道解决办法。解决办法必须是政治性的，要有刚果民主共和国、卢旺达等区域行为者和整个国际社会的参与。北基伍目前的悲剧有着复杂的历史渊源，它源自殖民统治，最近又因卢旺达的种族灭绝和刚果两场内战而加剧。解决办法还必须处理该地区的解放卢旺达民主力量的问题，该组织的继续存在会使任何和平协议受到破坏。如果土地、财产、公民权、族裔关系和少数民族代表权等根本性问题得不到解决，和平则将是短暂的。

但刚果民主共和国不只是北基伍。我们最近在伊图里和东方省看到了一些大规模的流离失所现象。南

基伍严重侵犯人权的现象仍在继续，主要是针对妇女和女童。每 6 个月，该国因为武装冲突和物质匮乏而不必要死亡的人数等于 2004 年亚洲海啸的死亡人数。只有安全理事会拥有带头开展国际社会努力的合法性，以结束这种完全不能接受的状况。难民署准备发挥其作用，但我们的作用和能力显然是有限的。

冲突格局正变得更为复杂，流离失所在当代的表现形式也是如此。虽然被迫流离失所和武装冲突之间的关系是长期存在的，而且为人们所熟知，但它们与其它现象，如气候变化、极端贫困和治理不善的关系并非如此。由于气候变化，自然灾害在增加。它们变得更频繁、强度更大，对人类的影响更具破坏性，从而加剧了流离失所的可能。旱灾和海平面上升也是如此。在最近的粮食和能源危机之后，目前发生的金融崩溃和经济衰退将对发展中国家造成很大影响，越来越多的人流动似乎无法避免。冲突、气候变化和极端匮乏将相互作用和加强，成为流离失所的诱因。难民署正努力分析和应对这些情况——我认为我们和安全理事会目标一致。

难民是因迫害或武装冲突而逃离自己国家的人，它们获益于国际法确定的具体保护制度。那些被迫流离失所者则没有此类法律框架的保护，只有适用于所有人的一般性人权文书。难民署提请大家注意该问题，不是想要扩大自己的授权，或是扩大既定的难民定义。但我认为，我们有义务推动各方开展严肃的讨论，讨论新形式的被迫流离失所问题和正在出现的保护方面的漏洞以及可能的集体反应。

我现在谈谈国际社会在应对人道主义危机方面面临的三项具体挑战。所有这三项挑战主要涉及的是安全理事会的工作，而且对我领导的办事处的工作也有重大影响。所有这些挑战都清楚说明了维护和平与安全并确保有效提供保护与人道主义援助这两项任务之间的复杂关系。

首先是在没有和平可维持的情况下维持和平这项挑战，以及它与保护平民之间的关系。安全理事会第 1296(2000)号和第 1674(2006)号决议都重申，

在武装冲突情况中蓄意将平民作为攻击目标仍然是一种公然违反国际人道主义法的行为。虽然保护平民主要是一项国家责任，但是安全理事会日益被要求在国家无力或不愿意履行自身职责的情况下确保实现这一目标。

作为一个人道主义机构，难民署在确保受益者人身安全方面的能力很有限。在某些情况中，只有在维持和平人员的帮助下，才能确保营地的安全并维护其非军事和人道主义特征。例如，在乍得东部，我们预计联合国中非共和国和乍得特派团将在阻止对营地的攻击、防止招募儿童以及减少匪盗和性暴力威胁方面发挥关键作用。难民署欢迎最近安理会通过了一些决议，加强了联合国组织刚果民主共和国特派团在刚果民主共和国境内保护平民方面的能力和作用，它也欢迎这些决议提供了机会，以落实有关打击针对平民，尤其是针对妇女和女童的性暴力的第 1820 (2008) 号决议。

但是，在没有和平可维持的情况下，关于保护平民的授权必须足够明确，足够有力，而且必须得到适当程度的政治和物力支持。许多维持和平行动都是在相对平静的情况中开始的，但是后来却由于安全环境的不断恶化而受到影响。我不打算在这里就维和理论发表见解，但我高兴地获悉，这些问题将是安全理事会即将举行的辩论所讨论的中心问题。

在今天的环境中，第二个挑战是，现在既需要确保工作人员的安全，同时又需要提供人道主义保护与援助。人道主义工作人员部署在世界最危险的地方。许多救援人员冒着生命危险帮助弱势群体，保护他们的生命。保障工作人员的安全必须是每个人道主义组织和整个联合国的最优先考虑。这是不容讨价还价的。

然而，随着武装冲突的性质不断发生变化，蓄意攻击人道主义工作人员的事件出现增多，这使得保障工作人员安全的必要性与有效开展人道主义行动的必要性之间出现了矛盾。这个问题继续给各方带来严重的难题。去年在索马里，难民署工作人员在博沙索

被炸，在加洛威遭到枪击，在摩加迪沙遭到劫持。安全风险是相当大的，但难民署的工作性质要求我们接近我们力求帮助的人们。坦率地说，对于我们的安全而言，当地居民和相关行为体如何看待我们通常要比我们所拥有的防弹车和我们竖起的铁丝网更重要。我们将永远无法完全消除风险，但我认为，我们可以在掌控风险方面做得更好。

我要谈到的第三个挑战是在联合国综合存在的范畴内保持人道主义空间的问题。根据难民署的经验，巩固和平进程一旦开始，综合的存在就能够为人道主义机构与联合国系统政治和安全部门之间的协作提供一个有效的框架。在难民署看来，这种协作对于谋求解决过渡环境中的流离失所问题来说，尤其有帮助。我们目前与联合国利比亚特派团、联合国布隆迪综合办事处以及苏丹南部的联合国苏丹特派团已建立起建设性的伙伴关系。我在这里仅举三个例子。

然而，在冲突仍然持续的情况下，必须在确保在整个联合国系统采取连贯一致办法与保持人道主义行动自主性之间保持一种平衡。人道主义行动必须依据中立、公正和独立的原则。如果人道主义机构是在高度政治化和军事化的环境中开展作业，那么保持这一平衡就尤其重要。这将并不总是一件容易的事情。我们希望安全理事会能够运用智慧来支持建立以可靠常识为依据并照顾到每一情况具体特性的务实而灵活的安排。

我已指出过，解决武装冲突的办法必须是政治性质的。但是，一旦实现了和平，就必须以多种不同方式来支持和平。这是一项共同的责任，而联合国所确立的建设和平架构为这一努力提供了一个极其重要的资源，安全理事会授权设立的建设和平特派团也是如此。这些努力是对难民署工作的补充和促进，尤其是它们为难民和境内流离失所者的自愿遣返和可持续重返社会提供了支持。事实上，回归的规模以及重返社会方面的成功是任何建设和平进程取得进展的两个最切实可见的迹象。

在许多情况中，这些进程由于未能有效而公平地解决悬而未决的土地和财产问题而受阻，在难民、流离失所者和前战斗人员同时返回那些土地所有制从未正式确立，或土地登记制度已经崩溃的社区的情形下，这一点尤其突出。以协作办法来应对这些挑战至关重要。建设和平委员会在布隆迪的经验对此尤其有参考价值。

难民和境内流离失所者通过参与和平进程，能够提供关于冲突根源的重要意见，而且这一参与有助于形成对建立和平与建设和平工作的共同掌控意识。第1325(2000)号决议中设想的妇女参与有着特殊的重要意义。难民署最近提供帮助，使乍得境内苏丹难民参加了和平谈判。在中非共和国，目前也在探索尝试类似的办法。

我很重视安全理事会对这些努力的进一步推动，它于2008年5月通过了关于冲突后建设和平的主席声明(S/PRST/2008/16)，而且第1830(2008)号决议也提到需要创造有利于伊拉克难民和境内流离失所者自愿、安全、有尊严和可持续返回的条件。

国际社会已作出多年的艰苦努力，以确保在冲突结束之后，实现持久和平与有效治理，确保人们生计所受的破坏以及紧急救济的提供能够由可持续发展所取代。前面的道路还很长。但我对最近这个问题受到重视感到鼓舞，而且我相信，它将继续是安全理事会长期关注的问题。

不言而喻，寻找我刚才所述解决办法的过程基本上是一种被动反应，所对付的是危机的后果，而不是危机的根源。解决被迫流离失所问题的最有效手段是开展预防活动，预测并避免迫使人们放弃家园，到他乡寻求安全的冲突。

我认为，预防是保护责任的最重要内容。虽然保护责任概念的一些方面仍有争议，但是我认为预防问题并不是争议内容之一。事实上，《联合国宪章》第一条一开头就载有关于预防和消除对和平的威胁的概念。

有效的预防需要以一种谨慎平衡、协调和有针对性的方式，将政治、外交、发展、环境和人道主义领域的各种措施结合起来。有效的预防将需要广泛各类利益攸关方，包括各国、联合国各实体、各区域机构、国际金融组织和非国家行为体，共同采取行动。此外，在我们这个日益相互关联和相互依存的世界中，有效的预防将需要建立新的网络和新的联盟，使那些正在地方社区一级促进人的安全的各方与在国家、区域和全球各级努力争取实现同一目标——人的安全——的各方联合起来。

主席(以法语发言)：我感谢古特雷斯先生的通报。

我现在请安全理事会成员发言。

乌尔维纳先生(哥斯达黎加)(以西班牙语发言)：我们欢迎召开此次会议和联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生刚才所作的详细通报。我们认为，他今天介绍的情况十分重要，而且我们认为这种情况通报应当成为惯例，因为这使安理会和本组织会员国能掌握最新的总体和实地的难民情况。我们对具体情况的重视不应分散我们对定期分析总体情况的必要性的注意力。这样做将使我们能够对自己的行动进行中期和长期评估，并在必要时采取纠正措施。

当联合国难民事务高级专员办事处(难民署)于50多年前成立时，人们认为临时任务规定将足以应对欧洲战争造成的流离失所者情况。今天，我们知道当时的想法是错的。强迫流离失所一直都不只是不断发生和慢慢加剧而长期存在的现象，而且已变得越来越复杂和具有全球性，需要本组织予以长期关注。

依然让我们坐立不安的加沙局势证明国际社会面临的挑战有多艰巨。每次当整个国际社会，特别是安理会不能解决迫使人们离开家园的冲突时，那些不得不寻求庇护的人和那些因冲突而流离失所的人就成为双重受害者。古特雷斯先生今天向我们谈到的数十万人首先成为某些人行动的受害者，而后成为其他人不作为的受害者。

正如加沙局势要求采取具体行动、有效的应对措施以及可持续和迅速的解决办法一样，苏丹、刚果民主共和国、乍得、中非共和国、索马里、格鲁吉亚、阿富汗、伊拉克以及——遗憾的是——全世界许多其它地区的难民和流离失所者都要求我们采取全面、认真、负责任和充满勇气的处理办法。我们过去这样说过，但将不厌其烦地重复这一点。当安理会仍有些人公开维护其行动导致整个人口被迫流离失所的那些人的时候，我们将继续成为问题而不是解决办法的一部分。

我们对此都负有一定责任。那些发出声音批评今天行动的人对过去的其它行动依然保持缄默。因此，古特雷斯先生的通报应当成为一记警钟，让我们深刻审视我们的行动。

尽管哥斯达黎加是一个小国，但我们在整个 1980 年代一直是成千上万躲避中美洲战火人民的庇护所，今天还在继续接收大量被迫逃离原籍国的人进入我国。这些痛苦的情况使我们得以清楚了解强迫流离失所与维和之间的联系，特别是在大规模流离失所危及原籍地、过境地和目的地的稳定，以及对在流离失所过程各阶段有效保护人民构成巨大挑战的情况中。

因此，我国代表团认为，这个问题的演变及其复杂性意味着必须把这个问题放在保护平民这个更广泛的背景下，其中尊重国际法、国际合作以及联合国及时和坚决采取行动是至关重要的。我们在谈保护平民时，从根本上说是在谈尊重合法性和国际法。出于这个原因，保护平民应当一直是任何解决冲突努力中政治战略的重中之重，也应当是冲突后行动方面和建设和平进程中的关键因素。在任何时候都需要确保冲突各方的合作，以便建立安全区、中立区和人道主义走廊，因为它们将使撤离或向受影响者发放援助成为可能。

尽管我们强调使需要避难所的人能够进入的重要性以及遵守国际义务，特别是不驱逐原则或不推回原则的责任，但我们认识到，在已接收大量难民涌入的国家中需要更多国际合作。

很显然，我们今天面临的新老挑战在根本上都具有实际的性质。在这方面，显然需要在预警和迅速果敢应对危机方面作出更大努力。这一工作应当包括联合国及其机构在内，并与安全理事会紧密合作。

我们对当前流离失所不再仅仅是与冲突有关联的现象，而是已成为军事战略和恐怖主义策略的趋势深感关切。触目惊心的是，对难民营的军事攻击和盗匪袭击持续存在、性暴力、军火贩运和往往发生在难民营中的征募儿童入伍现象日益增多。出现这些情况的同时，还有卫生和教育领域的典型问题和需要，这些问题使强迫流离失所暴露的脆弱性持续存在并加剧。

今天，我们强调，强有力的保护平民任务规定作为设计和组建维和特派团的一个关键方面是重要的，还需要明确的指导方针，从而使有效保护能够贯穿从撤离到临时为难民或境内流离失所者设立营地的流离失所的各个阶段。

我们需要更多资源来扩大冲突地区的监测、情报收集和巡逻活动，在这些地区平民很有可能受到袭击。绝对不可或缺的是，冲突局势中的维和特别团，例如达尔富尔或刚果民主共和国局势中的维和特派团应当具有适当的结构，并且拥有必要的设备和技术来履行它们保护平民的职责。

最后，加强政治、人道主义以及军事层面之间协调，不仅对保障援助工作人员以及照顾难民和流离失所者所必需的人道主义空间的安全是至关重要的，而且对于从以安全、保护和满足基本需要为优先的初步阶段充分过渡到恢复以及重建秩序和法治，以确保尊重和保护人权也是至关重要的。

最后，我要感谢难民署及其遍布全球的工作人员的工作。我们认识到，在许多情况下，他们必须长年照料那些走投无路为求继续生存的人。我要强调指出，必须对我们的预防和有效解决冲突努力给予支持，因为冲突造成了难民署和联合国其它机构每天都在目睹的流离失所和苦难。

伊尔金先生(土耳其)(以英语发言):我谨同前面的发言者一道欢迎并感谢安东尼奥·古特雷斯高级专员的全面和发人深思的通报。

首先,我谨借此机会对高级专员和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)全体工作人员的辛勤工作,表示我们深切的赞赏。他们为改善数百万难民生活的献身精神令人十分钦佩。

我们坚决认为,难民署的工作是我们维护国际和平与安全的集体努力的基本因素。因此,我们非常欢迎同高级专员进行讨论的机会。在这方面,我非常仔细地听取了他的通报。

不幸的是,目前的安全环境和我们时代不断变化的安全挑战,不利于我们减少难民的人数。相反,难民总人数,加上难民署关心的其他人口,近年来急剧增加。这一事态发展的起因是世界许多地方安全条件的恶化,现在本身已成为一个安全问题。实际上,现在世界上大约有6 700万人被迫离乡背井,给有关国家以及难民署带来更多严峻挑战。

话至此,显然没有一个国际组织或个别国家能够应付如此巨大的问题。当务之急是国际合作和团结。确实,难民署在该领域中发挥领导作用,但是它应当获得有关各方的支持,包括安全理事会的支持。并且在这一点上,需要回答的问题是,安全理事会如何能够进一步支持难民署的工作。

这对我们确实非常重要,因为土耳其坚定致力于支持本组织的努力与活动。并且我必须强调,这不仅仅是土耳其的人道主义考虑;远远不止于此,鉴于我们非常接近中东、巴尔干和高加索的冲突地区,导致大量难民流入我国内外,这对我们来说是实实在在的现实。

自古以来,土耳其人民一向对逃避压迫和暴力的人民表示欢迎、伸出援手和提供庇护。例如,在不久的过去,土耳其接待了大量逃离巴尔干战争或前伊拉克政权的压迫的难民。我确信,在座许多人会记得,在第一次海湾战争期间,我们向50多万伊拉克人提

供了庇护和保护。当时在没有得到充分国际支助的情况下,我们不得不承担这项艰巨的责任。但是,我们最终设法进行了一次成功的行动。不幸的是,今天伊拉克再次面临严重的流离失所危机。尽管这次是叙利亚和约旦承担了难民流动的主要负担,土耳其也收容了相当数量的伊拉克难民。

尽管伊拉克安全条件最近有所改善,难民问题依然严重,需要继续获得国际支持。在这方面,我们谨赞扬难民署从危机的最早阶段开始所做的工作,并再次保证继续支持难民署的伊拉克方案。

同样,我们也高度赞赏难民署最近在加沙局势方面的努力,并支持其姐妹组织联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。在这方面,我们同高级专员一道强烈呼吁国际社会和所有人道主义行动者支持近东救济工程处。加沙局势确实悲惨,完全不可接受,需要联合国和安全理事会立即采取行动。

下面我要提出我的最后一点,这就是必须向难民署提供必要的资源。实际上,捐助的可靠性和持续性,是我们解决难民问题的努力中的一个重要因素。没有国际社会的这种承诺,我们就无法指望难民署这样的组织完成预期的任务。没有一个有效的难民署,我们就无法指望履行维护全球和平与安全的责任。

这就是为什么土耳其定期向难民署的主要预算及其从中东到非洲的各个方案提供捐款。这里,我谨再次向高级专员保证,土耳其继续支持难民署的活动,并且我们下定决心支持旨在改善全世界流离失所人民的生活的所有国际努力。

高须先生(日本)(以英语发言):我感谢联合国难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生的通报。这项通报是及时和有用的,因为在阿富汗、伊拉克、巴勒斯坦、达尔富尔、刚果民主共和国和其他地方,世界许多地方4 000多万背井离乡的人民依然朝不保夕,岌岌可危。此外,有2 600万人因自然灾害而流离失所。

今天上午，我谨谈三个问题。第一是流离失所的根源。

正如高级专员指出，流离失所的悲惨现象越来越复杂。越来越多的人不仅因为冲突和迫害，而且还因为极端贫困、自然灾害和环境退化而被迫离家。正如他指出，我们也都非常了解气候变化和全球粮食危机对这些难民和境内流离失所者造成的不利影响。我们需要解决这些根源，以避免流离失所者人数的继续增加。由于每一个情况的根源都是不同的，没有一项单一的政策措施能够解决全世界的问题。

然而，特别是在安全理事会的责任范围内，我相信预防冲突是减少流离失所现象的最有效措施之一。为了防止冲突的死灰复燃而开展，建设和平努力，对于解决旷日持久的难民局势不可或缺。在我们制定和执行综合建设和平战略时，流离失所者重返社会的问题应当成为更高的优先事项，建设和平委员会在这方面已有良好的开端。

第二个问题是寻找持久解决方法。保护被赶出家园的人自然是最为紧迫的第一步。然而，为了实现持久解决，不仅需要保护，而且也要加强难民和境内流离失所者的权利。我们认为，协助返回和重返社会，例如返回儿童的职业培训和教育，对于寻找持久解决方法是极端重要的。日本强调加强弱势人民的权利，特别是难民和境内流离失所者以及他们当中的妇孺，并强调以综合方法促进人类安全活动。我非常感谢高级专员在发言结束时提到这一点。我们非常期待联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在执行方案时继续加强以人为本的方法。人必须始终是我们关心的核心。

第三点是人道主义人员的安全与保障。难民署和伙伴的工作人员、执行者和现场的其他人道主义人员，经常在困难和危险的条件下，无私地投身于帮助最困难的人民。人道主义人员的伤亡增加和人道主义工作者更多地成为攻击对象的情况令人深感关切，是完全不可接受的。

我们呼吁有关各方采取适当行动，确保人道主义空间，充分尊重人道主义援助的中立和不偏不倚。作

为非常紧迫的事项，我们必须想办法应对挑战，确保人道主义空间以及在这空间中活动的所有人的安全与保障。

安理会授权的一些维和行动被授予保护人道主义工作者的职责。许多安全理事会决议均呼吁相关方确保人道主义工作者安全和安保。

然而，我们经常对现实感到失望。我们在想这是同特派团自身任务规定产生的问题有关，还是同特派团的结构和能力有关，还是同向特派团执行这些任务规定提供的支持有关。这些是我们必须详细回答的问题。我们安理会需要积极考虑为更加有效地保护这些工作人员我们必须采取的一切改进措施。我们希望维持和平行动部和人道主义事务协调厅共同授权、关于实施安全理事会保护平民生命的任务规定进行的研究将深入地分析这个问题并提出行动建议。

我们也欢迎大会最近通过第 63/139 号决议，指定 8 月 19 日为“世界人道主义日”，以提高公众对世界各地人道主义活动的意识。

最后，日本一直是难民署的一个坚定支持者和最大捐助方之一，我们对此十分高兴。在高级专员最近的一项访问期间，我国政府向他表示我们将继续提供支持并在最近做出决定成为收容缅甸难民重新定居的首个亚洲国家。

我赞扬高级专员在有效处理流离失所问题中发挥的坚强领导，使难民署成为一个更加分散化管理和注重实地的组织。我们希望看到难民署更加有效地从事其帮助人民的至关重要的活动。

皮尔斯女士(联合王国)(以英语发言): 主席先生，我感谢你给我们机会今天开会并倾听难民事务高级专员的发言。我们非常感谢他全面深刻的发言，也感谢他领导一支显然十分敬业的团队代表联合国在世界各地开展的工作。今天我们赞赏高级专员在推动其办事处进行一场宏大的结构改革项目和同联合国系统内外的其他关键行动方建立更加牢固关系中发挥的领导作用。听到他关于其办事处和其他联合国工作人员在世

界各地遭到绑架和杀害的讲述令我肃然起敬。我想借此机会通过他向这些人及其家属表示敬意。

我也非常高兴我们能够听到伊尔金大使对通过收容难民并向他们提供庇护所和保护来支持难民的国家的简单介绍。正如高级专员和大使所说，这也是整个工作中非常重要的一个部分。

我们今天听到的通报十分清楚，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在阿富汗、达尔富尔和伊拉克等一系列安理会工作中都十分活跃。当然，诚如高级专员所说，他们并不是一个在加沙很活跃的机构，但是随着在纽约的辩论在继续以及我们大家关注着当地的局势发展，显然加沙是今天我们非常关注的问题。

首先，我同高级专员一样，赞美联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处在极具挑战条件下进行的工作，特别是赞美在加沙努力缓解痛苦的联合国工作人员所表现出的勇气。加沙和以色列南部暴力的升级已造成巨大苦难和人道主义物资的短缺。我们同其他国家一道，呼吁依照国际人道主义法立即允许人道主义援助进入并提供和分发供应品。我们欢迎一切促成敌对行动暂停以允许提供人道帮助的倡议。我想我们大家都很清楚需要更多努力才能解决这场冲突，最急迫的是通过停火。我们也谴责在该区域针对平民的暴力和恐怖行为。我国外交大臣同法国外交部长以及安理会内外的其他人，仍然在纽约寻求取得进展的办法，以促进解决冲突。

我想借此机会，更加广泛地回顾我国政府承诺捍卫1951年《关于难民地位的公约》及其1967年的议定书，并支持难民署保护难民和为他们的困境找到持久解决办法的任务规定。我们知道大多数因冲突和暴力离开家园的人没有跨越国际边界，但发现自己陷于极端危险的局面。我们坚决支持难民署对境内流离失所者和其他受冲突影响的人群承担责任，做为机构间聚类方法的一部分。

我想借此机会鼓励高级专员考虑采取措施加深难民署对聚类方法的参与并进一步发展其同其他利益攸关方的关系。我们期望难民署/人道主义事务协

调厅之间的合作产生良好结果，并期待在此方面听到更多消息。

这使我转入高级专员提到的另外一点，即当冲突正在进行中难民署的工作与当紧急局势得到缓解、在冲突后同其他机构一道开展工作时二者之间的可能区别。从个人经历中我知道，在后一种情况下，如果我们确实想在实地获得成功，重要的是采取一种综合方法。但是他有关区别的发言可能为未来的工作提供有效的依据。

我们今天简单讨论了被迫流离失所不断变化的成因。高级专员对此提出了一些十分有趣的问题。我国政府认为，如果得到实施，当前的保护框架似乎是充分的。我认为这是另外一个重要的问题。就预防和响应而言，高级专员描述的不断增加的复杂性再次提出需要有效伙伴关系的问题。

保护冲突中的平民也是一个今天许多人将感兴趣的话题。我也高兴地听到有人提到保护责任和有效预防的必要性。显然，安理会成员对如何实施保护责任还没有一个一致的观点。它仍在早期阶段。它是一个我们大家需要努力阐述并以有效方式运作的新概念，以便能够帮助最需要的地方并帮助各国政府履行他们保护自己国民的首要职责。

在应对和防止危机方面，我们欢迎高级专员更多地向安理会做定期和专门通报。同时，我们认为，当为维和行动制定任务时，我们应该更好地利用难民署的专长。我非常希望高级专员在回答时能谈谈难民署自愿回返方面的不断发展的新思路。我知道，在某些情况下，在联合国组织内和国际社会的其他地方一直在讨论是否应该只鼓励难民返回他们的原籍地——他们最初的家园，还是应该允许他们在自己国家的本民族多数区中重新定居。很想听到这场讨论是否有任何新的进展。

最后，我想就建设和平问题说两句。我们欢迎难民署支持并参与秘书长关于冲突后建设和平和尽早恢复问题即将提交的报告。该报告是帮助刚刚经历冲突的国家做出更加有效国际响应的一个机会。这个响

应能够向国家努力提供协调一致、有优先次序和有充足资源的支持。

裴世江先生 (越南) (以英语发言)：我也感谢法国主席召集这次会议，我们认为它对安全理事会计划于下周举行的关于保护武装冲突中平民的公开辩论是一个好的筹备步骤。我欢迎古特雷斯高级专员来到安理会并感谢他及时、全面和内容翔实的通报。

我们赞扬迄今作出的努力和在关于遣返难民并使他们重新融入自己社区的举措方面所取得的进展。然而，我国代表团深感关切的是，正如古特雷斯高级专员所警告的那样，世界许多地方流离失所现象在不断增加，无国籍人数在不断增多，以及在保护冲突地区难民和确保向他们提供人道主义援助方面正面临挑战。我们感到沮丧的是，冲突地区难民(首先是妇女和儿童)继续沦为杀戮、伤害和各种基于性别的暴力的受害者。

阿富汗、巴基斯坦、一些南亚国家、广大非洲地区、特别是加沙境内目前的局势，就是这一点的明显和典型证明。加沙地带 150 万居民受到可怕伤害，这一人道主义危机是人类会遭受多么巨大痛苦的骇人听闻的例子。它活生生地证明，迫切需要作出更大和更好的人道主义努力。

鉴于局势的严重性，在再次确认各国在满足本国平民人道主义需要方面负有主要责任的同时，我们要强调，必须加强联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的作用及其与其他相关联合国实体的协调，例如，在开展人道主义行动时与人道主义事务协调厅协调，在处理流离失所现象和暴力侵害平民行为时与维持和平行动部协调，在处理与儿童有关问题时与负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室协调等等。在这方面，联合国外地特派团也可以发挥重要作用。

我们认为，为了使人道主义活动有效和高效，人道主义准入绝不能政治化，而必须严格遵守中立、公正和独立原则，并且必须符合国内和国际法。我们强调我们的一贯立场，即解决和预防冲突、减少贫穷和

改善冲突地区民众生活条件是解决人道主义问题根本原因的真正办法。同时，我们也认为，应当更加注重难民遣返和重新融入社区问题。为此，除其他外，应集中各种利益攸关方的努力，其中包括联合国开发计划署、联合国妇女发展基金、世界粮食计划署、世界银行，以及同样重要的各地方、区域和国际非政府组织及民间社会团体，它们能够帮助确保有效遣返和可持续融入，从而为冲突后重建作出贡献。

蒂恩德雷贝奥果先生 (布基纳法索) (以法语发言)：我首先要感谢安东尼奥·古特雷斯先生作了内容翔实的通报。我们感谢他和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在保护和援助难民方面的奉献精神 and 领导作用。

今天，冲突和自然灾害造成的难民和境内流离失所者的持续不断的苦难是令人严重关切的问题。全世界有数千万难民和境内流离失所者生活在极端困难的条件下，因为难民营内过度拥挤、安全和人道主义状况不稳定、极端贫穷及疾病，更不用提为数众多和一再发生的侵犯他们最基本权利的行为。在一些情况下，这种行为的实施者正是负责保护他们的人。

袭击难民和流离失所者营地、使此类营地军事化、强行招募营地内儿童以及性暴力不断增加等现象是完全不可接受的，要求广大国际社会采取有力行动。

难民悲剧同国际和平与安全密切相关，因而要求安全理事会给予特别关注，特别是在维和行动的任务方面。应根据实地情况不断调整维和行动的任务，确保难民和流离失所者受到更好的保护。在这方面，应当加强维和行动的能力，甚至要审查维和行动的构成——目前正在对联合国组织刚果民主共和国特派团进行这样的审查。还必须确保维和人员受到人权和道德操守方面的适当培训，以防发生侵犯难民和境内流离失所者权利的现象。

首先是国家，还有冲突各方，负有保护平民的责任，其中包括难民和境内流离失所者，特别是他们中的最脆弱者——妇女和儿童。它们必须根据有效的国际文书的要求，创造有利于保护难民权利的条件。这

一进程还意味着加强现有法律基础，并为稳定、可持续和平、建立法治与善政以及促进预防性外交创造有利条件。

不幸的是，多数东道国自己正面临困难。它们并不总是拥有必要的资源来承担自己的责任。因此，国际社会应向它们提供一切必要的支持。在这方面，我们要再次赞扬难民署的奉献精神 and 领导作用。区域组织和机构必须补充这种集体行动，以确保所采取的方法具有全面性、包容性和参与性。

非洲是难民和流离失所者人数最多的大陆，因此将这个问题视为真正的发展问题。因此，这是一项必须尽快应对的挑战。这正是不久通过一项关于保护和援助流离失所者的公约，将是把非洲国家动员起来这项工作中的里程碑。我们确信，本大陆将永远能够依靠难民署。

最后，我国代表团要支持其他许多发言者所发表的支持加沙境内难民和流离失所者的看法。

麦克马罕先生 (美利坚合众国) (以英语发言)：我谨代表美国感谢高级专员今天上午所作的出色通报，并感谢他和他干练的工作人员为保护和援助世界各地难民所作的努力。

正如高级专员指出的那样，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的工作已经变得越来越复杂和越来越危险。难民人数在增加，武装冲突造成的境内流离失所者人数也在增加。这些事态发展对于整个国际社会、特别是难民署具有重要意义。今天，我要提出五点意见。

第一，美国对导致强迫流离失所的冲突和暴力的数量、复杂性和严重性，以及对难民和境内流离失所者寻求庇护的营地受到攻击和袭击人道主义工作人员和维和人员的现象不断增加深感关切。难民和境内流离失所者经常沦为这种暴力的受害者，而且往往无人保护他们免遭身体攻击、基于性别的暴力、绑架、强行招募及其他严重侵犯行为危害。我们必须努力确保这些脆弱民众以及难民署工作人员及其执行伙伴

的安全。在许多危机之中，人道主义工作人员、尤其是当地工作人员及其家人遭到蓄意攻击仍然是阻碍提供救命援助的巨大障碍。我们大家必须一道努力，保障他们的安全。

第二，旷日持久的内战继续制造某些规模最大的强迫流离失所局势，并且可悲地提醒人们，平民有时被故意作为攻击目标。逃离冲突和暴力而沦为境内流离失所者的人数远远超过跨过国际边界而沦为难民的人数。美国呼吁会员国保护那些其生命和自由受到内战威胁的人们，并以保护的任务和专门知识支持人道主义组织的协调努力。

难民专员办事处的工作范围已扩大，包括了受冲突影响的境内流离失所者。而且我们看到，办事处的许多宣传工作、政策和资金正在增加和扩大，以满足世界各地不断增加的人道主义需求，特别是解决许多被迫流离失所问题。虽然我们欢迎这些扩大，但难民专员办事处必须在其各种目标之间找到适当的平衡点，以免削弱办事处在难民保护问题上的领导作用和相对优势。难民专员办事处保护难民的核心任务必须仍然是其使命与活动的中心。

第三，美国仍然严重关切世界各地冲突局势中继续普遍存在的性暴力和基于性别的暴力问题。这是国际社会面临的最重要保护挑战之一，但经常被忽视。必须更有效地解决性暴力和基于性别的暴力问题，包括在难民和流离失所局势中。我们呼吁所有会员国杜绝此类严重不公现象。

我们认为，预防和处理基于性别的暴力的工作，应在每一次紧急情况一开始就展开。美国强烈鼓励难民专员办事处和所有人道主义援助行为体把编制打击基于性别的暴力的方案纳入其工作。这此方法应该是多部门的，目的在于将保护工作、社区服务、医疗保健和转诊服务纳入人道主义援助行动。

美国坚决支持联合国和国际社会确保大幅度提高妇女参加建设和平与安全各方面工作的努力，如安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议。虽然这方面已经取得进展，但我们依然期待与难民专

员办事处和其他联合国机构一起努力，确保继续提高妇女地位，让妇女担任实质性和机构领导职务。

第四，美国赞同在联合国综合行动的框架内保持人道主义活动空间的重要性。必须适当考虑让联合国各人道主义机构能够以公正和中立的方式执行任务，提供人道主义援助。某些局势可能要求联合国人道主义机构与联合国特派团战略性地结合起来，但同时又保持一定的业务独立性，以保持他们在冲突环境中为有需要的人口提供援助的能力。

第五，在联合国会员国表示愿意，包括在政治上和财政上愿意使国际体系行之有效时，难民和其他有关人员的人道主义和保护需要将得到最有效的满足。作为捐助者，我们必须把工作做得更好，协调援助方案，避免重叠，同时确保通过难民专员办事处灵活地提供资金，以便办事处能执行其任务。

最后，我想谈谈目前的加沙局势。我们必须继续注重人道主义局势的紧迫性。我们非常关注加沙的人道主义局势。以色列已经采取措施，以确保向加沙人民运送人道主义援助。但正如昨天国务卿赖斯指出的，加沙人民需要有一条生命线，能够获得商品、物资、环境卫生和医疗帮助。

美国仍然是难民专员办事处坚定不移的合作伙伴。我们充分支持办事处的政策、方案和工作。我们知道，难民专员办事处的工作从来不易，我们赞扬办事处工作人员经常在困难的环境中开展工作。美国将继续慷慨解囊，与其他会员国、难民专员办事处和美国的非政府组织合作努力，以寻求持久解决世界各地难民问题的办法。

迈尔-哈廷先生 (奥地利) (以英语发言)：主席先生，请允许我首先感谢你提供同难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生交换意见的这一可能性。我们欢迎高级专员古特雷斯出席会议，并感谢他作了翔实和发人深省的通报。让我也补充说，我们认为，高级专员更加频繁地、定期地向安理会作通报，包括有关具体国家情况的通报，将是极为有益的。

人口跨境和境内流离失所，是安理会议程上大多数局势中存在的一个重要问题。这说明，和平与安全难民和境内流离失所者两者之间有密切的联系。鉴于背井离乡的人数不断增加，奥地利高度重视联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的工作，赞扬高级专员的领导作用，以及联合国近年来坚持不懈的努力。

高级专员在分析中提到大量各种不利的流离失所趋势和起因，如争夺稀缺资源、贫困、冲突及气候变化。奥地利像他一样对这些趋势感到关切，因为它们正导致背井离乡的人数不断增加。我们不得不自问，安全理事会如何能够加强应对这些挑战的措施？

我要特别强调气候变化及其对人的安全、乃至对国家安全的影响。这也是欧洲联盟(欧盟)认真考虑的一个问题。气候变化具有加剧弱势群体，特别是妇女与儿童困境的潜力，是造成人口迁徙和流离失所的一个重要因素，因此是一个令人关切的紧迫问题。在这方面，奥地利谨提请注意人的安全网开展的确定气候变化对人的安全的影响的活动。

奥地利欢迎在 2007 年 4 月组织召开一次安全理事会公开辩论会，以探讨能源、安全与气候变化之间关系的举措。辩论(见 S/PV. 5663 和 S/PV. 5663(续会一))凸显了这些问题相互关联的程度。因此，安理会应继续审查该问题。

关于维持和平行动与人道主义活动之间的相互关系，奥地利认为，应强调联合国中非共和国和乍得特派团和欧盟根据联合国授权在乍得东部和中非共和国西北部展开的军事行动的作用，其主要重点是加强达尔富尔难民和境内流离失所者的安全。我们认为，这是如何通过安理会工作促进改善人道主义局势的一个良好例子。针对今天存在的严重局势，人道主义问题也显然必须成为安理会有关加沙局势讨论的核心。

关于冲突后建设和平问题，我们完全赞同难民专员办事处的意见，即流离失所人口的自愿和安全回返，在建设和平工作中具有重要的作用，是持久和平

的一个关键因素。因此，建设和平工作应考虑到流离失所人口及其收容社区的具体需要。推进区域保护方案尤为重要，并需要加强原籍地区的能力建设。奥地利高度赞赏并支持难民专员办事处大张旗鼓地促进流离失所者自愿回返与重返社会的努力。我谨借此机会向高级专员提问，难民专员办事处在确保难民回归可持续性方面有何经验教训？

最后，我们赞同高级专员的意见，即加强难民和境内流离失所者参加和平进程与谈判工作是重要的。就境内流离失所者而言，这是一项特别的挑战。在这方面，奥地利也欢迎负责境内流离失所者问题的秘书长代表瓦尔特·卡林教授提出的倡议，即与政治事务部一道，为调解人制定一项关于把境内流离失所者问题纳入和平进程和各项和平协议的工作指南草案。

鉴于妇女在社区建设和平的努力中的重要、但又经常被低估的作用，我们还希望难民专员办事处介绍他们在执行两性平等政策和鼓励妇女积极参加办事处各方面工作方面的经验。

最后，我祝愿高级专员圆满完成他所为国际社会所做的非常重要的工作。

埃列尔先生（墨西哥）（**以西班牙语发言**）：主席先生，非常感谢你组织召开这次会议，我认为这次会议特别有用。我们欢迎难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生，并首先祝贺他今天向我们作了通报，特别是他向我们介绍了关于他所领导的办事处在这样一个复杂世界中的工作及他在完成办事处的任务中的领导作用的综合构想。

我们认为，就象我的奥地利同事所说的那样，至关重要是定期举行此类会议，因为这将使我们能够在审议很多冲突局势时，更关注难民和境内流离失所者问题。

正如高级专员所说，不仅需要世界各地发生的情况作出反应，而且还需要及时采取预防性做法。令人震惊的是，难民人数减少的趋势并未持续下去，而是发生逆转，难民人数现已超过 1 500 万。我认为，

有人提出的未来预防性方法的构想十分有意思，特别是为了应对气候变化、自然灾害，当然还有冲突后果的影响。我还认为，铭记以下一点将非常重要，那就是，我们正处于一场全球危机之中。粮食、能源和经济危机加在一起，对脆弱国家的国内政治稳定产生了十分严重的影响。伴随着气候变化的影响，我认为这些情况会引发更大的经济难民或移民潮。我认为铭记这一点十分重要。在这方面，我还要回顾，墨西哥与日本一直在联合国共同努力，促进从预防角度审议人类安全问题，同时强调全球方法。

墨西哥对被迫流离失所现象的继续存在深感关切。这种现象有很多细微差别，受影响的民众，特别是弱势群体，继续遭到袭击。我认为，在提到的所有冲突中，没有一个不是这种情况。在这方面，我赞同需要保护难民的有力授权和明确指导方针。我认为十分重要的是，要为这种统筹设想作出贡献，继续重点处理人道主义工作者和当地工作人员遇袭，特别是在本国遇袭的问题。先前的几位发言者已谈到了该问题。

墨西哥与联合国难民事务高级专员办事处（难民署）建立了富有建设性的合作关系，这种关系可以追溯到 1980 年代的中美洲危机。当时，数以千计的危地马拉难民在我国避难。鉴于这些超过 25 年的经验，我们认为十分重要的是，要在努力安置流离失所者与维和活动之间取得平衡。

高级专员谈到三项重大挑战。我认为，他提到的这三项挑战要求联合国系统采取日益综合的对策。难民署并非生活在自己的世界里，与联合国其它实体的工作相隔绝。我们认为，难民署的观点应体现在安理会的分析和对具体问题的审议中。在不讨论政治问题的情况下处理加沙问题是毫无意义的。这一问题不应引发一场生存危机，因为我们知道这些危机是非常复杂的，其中的很多不同方面都必须得到处理。在这方面，我愿向安理会保证，在审议安理会议程上的冲突时，墨西哥将铭记难民问题以及需要与难民署合作这一点。

最后，我愿重申，我们认为安全理事会与难民署之间的交流应更频繁，每年至少两次。

罗加乔夫先生 (俄罗斯联邦) (以俄语发言)：我感谢古特雷斯先生就难民问题及其对和平与安全领域的局势的影响作了令人感兴趣的通报。俄罗斯欢迎联合国难民事务高级专员办事处(难民署)以建设性方式参与处理有关局势，包括列入安全理事会议程的局势中的现有人道问题。

我们赞同这样一种看法，即确保安全和遵守难民领域的国际法核心规范和标准等问题是相辅相成的。与此同时，我们再次指出，在保护难民权利和处理冲突后国家整个被迫流离失所问题领域的任何项目，都应是对建设和平和此后达成解决的总体努力的补充，并应对这些进程作出贡献。此外，我们愿强调，使难民署的活动与有关国家政府相协调是重要的。

冲突继续是全世界有很多难民和境内流离失所者的主要原因。这方面的“头等奖”仍然是由伊拉克保持。该国有 250 多万难民，约 200 万境内流离失所者，其中多数没有能力满足自身的基本需求。需要立即处理他们的问题。除具体的人道方面外，这些挑战还给收容国特别是叙利亚造成了沉重负担。最近几周的事态发展再次表明，需要在解决中东问题方面寻求长期解决办法，特别是因为它涉及到巴勒斯坦难民问题。我们敦促难民署做好准备，与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处更密切地合作，包括应对可能出现的新的难民潮。

我们欢迎难民署愿意想方设法处理阿富汗难民的状况。该问题也给收容国，首先是巴基斯坦和伊朗，造成了沉重负担。我们对同苏丹达尔富尔省局势有关的流离失所者问题深感震惊。我们对那里局势有所改善的希望，首先是与开展政治谈判进程和部署非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动联系在一起的。

我们赞同古特雷斯先生就难民署的任务表达的看法，认为必须继续明确区分难民署援助难民的活动与援助境内流离失所者的活动。前者属于难民署已获授权的职能范围，而对于后者来说，只有在满足诸多

核心条件的情况下，难民署才应干预，其中主要的条件是，有关国家事先提出请求。我们认为，援助境内流离失所者的核心责任具体在于发生此类现象的国家政府。

在我们看来，难民署在冲突后解决框架内的一项关键职能，是提供援助，推动难民自愿、可持续地回返，因为这是处理被迫流离失所问题比较好的办法。这个问题不解决很可能导致出现新的冲突局势，这些冲突反过来又会威胁到国际和平与安全。与此同时，难民署还应当为由于种种原因而不可能实现自愿回返设想的情况拟定计划。在这方面，必须让流离失所者融入接收国或第三国。

在其局势被列入安全理事会议程的许多国家中，确保难民营的安全是一个紧迫问题。在非洲的冲突地区——达尔富尔、乍得、中非共和国和刚果民主共和国——情况尤其如此。在这方面，我们呼吁难民署继续优先关注流离失所者营地非军事化以及把战斗人员与按照 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》有权要求难民地位的人区别开来的问题。

俄罗斯联邦再次感谢高级专员的情况通报，也感谢安理会主席国法国召开此次会议。我们希望，安全理事会与难民署之间将继续维持建设性的合作。

维洛维奇先生 (克罗地亚) (以英语发言)：我们也欢迎今天的情况通报，并感谢安东尼奥·古特雷斯高级专员为我们提供了当前全球难民和境内流离失所者趋势的全面介绍，因为这个问题与安全理事会的作用相关，而且这些局势对区域和国际和平与安全构成了挑战。

由于维持和平、建设和平以及旨在实现持久和平的人道主义活动之间存在根本的关联，克罗地亚关切地了解到，自 2006 年高级专员的上一次通报(见 S/PV. 5353)以来，全世界难民和境内流离失所者的人数和复杂性出现了上升趋势。除老的危机地区外，还有一些较新的危机地区。如果没有政治承诺，就不能解决难民和境内流离失所者危机。同时，我们赞扬难民署工作人员在高级专员情况通报所描述的环境中不懈地开展工作。于去年 6 月访问过非洲若干受危机影响地区的安理会成员可以

证明这一点。克罗地亚认为，在一个各种威胁日益相互交织的世界上，在解决对和平与安全的当代形式威胁时，强迫流离失所的新的和正在出现的原因是安理会在其今后工作中不能忽视的内在因素。

考虑到安理会即将举行关于武装冲突中保护平民问题的辩论，高级专员的情况通报是特别及时的，它强调了保护难民和境内流离失所者以及人道主义工作人员人身安全的重要性，这是安全理事会多项决议所呼吁的。克罗地亚感到特别关切的是，把性暴力用作战争工具的情况和冲突后难民情况中的性暴力已经增多。克罗地亚认识到保护难民人口中所有脆弱成员，包括妇女和儿童的必要性，同时致力于保护冲突局势中妇女的权利，并继续寻求加强妇女在冲突后建设和平各个方面的作用。

关于加沙局势，克罗地亚希望各方将遵守有关开辟人道主义走廊的协议，以便造福那里的平民人口。我们希望，今天的情况通报将作为催化剂，推动恢复高级专员向安理会定期通报情况的做法。克罗地亚认为，对于安理会在制定或延长越来越复杂和多层面的维和与建设和平授权方面采取全面办法来说，此类通报将证明是有所裨益的。

我们希望，除现有的全球和普遍国际法律文书外，《非洲联盟保护和援助境内流离失所者公约》将很快获得通过并生效，执行这项公约将包括使非洲的难民和境内流离失所者危机得到缓解的协调活动，而非洲是全世界受这一危机影响最大的一个区域。

最后，基于克罗地亚与难民署合作的第一手经验以及我们自己在处理武装冲突期间及后续冲突后时期难民和境内流离失所者情况方面汲取的经验教训，我们希望重申对高级专员授权的全力支持。

张丹女士 (中国)：我感谢法国作为安理会主席国召开此次会议，感谢难民高专古特雷斯先生所作的通报。高专先生的通报内容对安理会工作大有益处。

在过去一年里，难民署在难民自愿遣返、当地融合和重新安置三个方面都取得了积极进展。中方对此

表示赞赏。同时，我们注意到，当前全球难民人数已达 1 140 万人，武装冲突和自然灾害导致的境内流离失所者人数也在不断增加。武装冲突、政治动荡、经济停滞、贫困落后等仍是造成难民问题长期难以解决并愈演愈烈的主要原因。安全环境、混合流动以及自然环境的恶化等因素也加剧了难民保护的难度。在当前情况下，国际社会应继续本着“国际团结，责任共担”原则，在相互尊重、平等互利基础上，加强国际合作，共同承担解决难民问题的责任。

结束地区冲突，维护安全环境仍是解决难民问题的主要出路。安理会处理的大多数国家和地区冲突问题均伴随着严重的难民问题，多数联合国维和行动亦肩负着保护平民、保障人道主义援助等职责。安理会应进一步加强冲突斡旋和维和行动与难民保护和人道主义援助努力的协调与配合，确保维和行动创造有利于难民返回和融入社会的环境，以推动难民和国内流离失所者问题的持久解决。

布塔吉拉先生 (乌干达) (以英语发言)：主席先生，我感谢你组织此次重要会议。我要赞扬安东尼奥·古特雷斯先生发挥表率领导作用，赞扬他的整个组织保护和照料那些自己完全没有过错却成为难民或境内流离失所者的不幸的人。

他谈到了许多非常重要的问题。不过，在我简要谈论这个问题之前，请允许我重申，乌干达致力于主办关于境内流离失所问题的非洲联盟特别首脑会议。我们向古特雷斯先生和安理会保证，乌干达将竭尽全力确保会议取得成功。

古特雷斯先生谈到了境内流离失所问题。安理会非常清楚，境内流离失所问题是主权国家的责任，不属于难民事务高级专员的授权范围。最近，我们看到流离失所的情况，特别是所谓的上帝抵抗军的残暴行动在刚果民主共和国造成的流离失所现象。这只是境内流离失所的一个例子。

在内部结构或国家机构陷于瘫痪并因此国家无法承担保护其公民的责任的情况下，就产生了一个问题：国际社会怎么办？古特雷斯先生相当正确地提到

了保护责任问题。正如安理会知道的那样，2005年世界首脑会议讨论了该问题并表示赞同。不幸的是，没有采取任何行动予以落实，并且有许多涉及主权的问题无人想要插手。然而，我认为，安全理事会也许早就应当带头重提这个问题，确定我们如何能够执行世界首脑会议赞同的这项原则。显然，在没有其他人关心境内流离失所者的时候，我们不能袖手旁观。我认为，如果我们解决了这个问题，就能大大有助于为境内流离失所者提供帮助。

古特雷斯先生还提到预防问题。注重预防显然比处理灾难的后果更省钱。因此，古特雷斯先生相当正确地强调预防。这是一个广泛的概念，不仅适用于可以制定的方案，而且也适用于治理问题。应当指出，某些境内流离失所现象是一个国家治理不善或民主机构不起作用所造成的。必须解决这一问题。

我并不认为，在有关安全理事会维护国际和平与安全的问题上，我们应当避免非常严格的分工。一个事项何时属于维护国际和平与安全的范畴？显然很难划清界限，但是，不解决问题同样是不可接受的。作用的范围被规定得非常狭窄，因此，本应该处理的问题却被搁置一边，例如我刚才提到的民主化问题。

我想作简短的发言。在结束发言时，我要再次赞扬古特雷斯先生一如既往，在处理这些问题时显示了堪称楷模的领导才能。

达巴希先生 (利比亚) (以阿拉伯语发言) 首先，我要像其他人一样感谢难民事务高级专员安东尼奥·古特雷斯先生就难民和流离失所者问题作了详尽通报。我们赞扬高级专员为满足全世界难民的人道主义需求所作的努力。我们感谢他及其工作人员作出的牺牲。

毫无疑问，有关难民和流离失所者特别是非洲和中东的难民和流离失所者问题，是国际社会关注的主要问题之一。过去几十年来，在这两个地区发生了重大冲突和自然灾害。结果是数百万人流离失所，来到他们国家境内或境外他们认为较为安全的地区。这些人员流动造成了无数问题，特别是难民同当地居民之

间的紧张关系。因此，联合国难民事务高级专员在协助和保护难民和流离失所者方面发挥了重要的人道主义作用。

当我们审视难民的全球地理分布时，我们看到有1 500多万难民，其中660万为巴勒斯坦人，并且全世界有6 500多万流离失所者。在非洲和中东，特别是在巴勒斯坦被占领土和邻国，难民和流离失所者人数最多。还有伊拉克、刚果民主共和国、索马里和苏丹的难民。

安理会知道，收容难民的国家负责援助和保护他们。各国政府在国际社会的帮助下，还负责解决难民的人道主义和安全问题。与此同时，我们认为，解决难民和流离失所者问题的理想方法，是解决冲突、让难民返回家园和重返社会、向他们提供就业、以及其原籍国的发展。应当同国际社会建立有效伙伴关系，通过本国努力这样做。

利比亚经历了30年的殖民主义和法西斯压迫，期间成千上万利比亚人逃离国家。因此，我国非常了解巴勒斯坦人民目前的痛苦。没有人可以怀疑他们的痛苦，特别是在以色列占领下的加沙三分之二人民的痛苦。大约100万难民住在加沙，过去两周来一直遭到轰炸和炮击。完全封锁使他们无法逃脱这场大屠杀。不幸的是，这一屠杀模仿纳粹的办法，但使用了现代的破坏和杀戮手段。截至昨天，这些方法已造成700多名巴勒斯坦人死亡，包括219名儿童和89名妇女。截至今晨，死亡人数已升至763人。

在此，我必须提到，来自加沙的许多难民早在1948年就不得不离开家园。1967年，他们再次被强迫流离失所，这次是前往加沙。目前，他们除了在这场他们无法逃离的大屠杀中死去外，别无其他选择。对他们来说，除了死亡，只有死亡外，没有任何其他结果。

这就是以色列当局的目标，在安全理事会保持完全沉默的情况下，它公然违反国际法。这种沉默只能被解释为，那些正在阻止安全理事会履行其职责的人支持侵略并漠视无辜受害者的痛苦。

在此情况下，我借此机会赞扬联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在卡伦·阿卜扎伊德女士的领导下，开展的工作。我欢迎在加沙和整个巴勒斯坦被占领土上的近东救济工程处工作人员所展现的勇气，尽管他们面临严重危险并不断成为以色列占领军的目标。

国际社会必须提供慷慨援助，并响应 8 天前近东救济工程处从加沙发出的紧急呼吁。我们希望，我们将很快听到近东救济工程处主任专员卡伦·阿卜扎伊德女士的通报，并做出安排使她的通报补充我们今天听到的通报，以使我们能全面了解该局势。

我们安全理事会成员需要采取实际步骤，以确保在战时保护平民并保护他们不受任何一方的威胁。我们需要消除人道主义援助的所有障碍。我们也需要要求当事方履行其国际义务和他们已承担的其他义务，以便我们安理会成员能够履行我们的职责。

主席(以法语发言)：我现在以法国代表身份发言。

首先，我感谢联合国难民事务高级专员接受安全理事会的邀请，今天向我们通报情况。安理会上次同高级专员举行会议是在 2006 年，法国希望，此类会议今后将更加频繁地举行，因为我们发现它们对双方都非常有用。我也感谢高级专员作了非常有用和内容翔实的通报，并感谢他及其办事处在经常困难情况下所做的不懈工作。

法国深感关切的是，不仅由于冲突，而且也由于如高级专员所指出的包括极端贫困、无法获得自然资源、食品和燃料危机以及气候变化后果在内的一些其他导致政治紧张的因素，难民和流离失所者的人数在不断增加。国际社会必须确保这些人口受到保护，以及他们的权利也受到保护。

我们也同联合国难民事务高级专员办事处(难民署)一样，非常关切长期难民的处境。全世界 500 多万难民在流亡中生活了 5 年多时间。国际社会必须致力于减轻东道国的负担，包括努力确保特别脆弱的难

民实现回返。在这方面，法国欢迎选择长期难民问题作为即将举行的难民署执行委员会 2009 年届会的主题。

法国也欢迎在寻求长久解决难民困境办法方面取得的进展，无论是通过当安全局势许可时自愿回返——诸如在安哥拉、利比里亚和苏丹南部地区——还是通过在坦桑尼亚、尼日利亚、塞尔维亚和中亚等地实行的就地安置。

法国进一步欢迎阿富汗难民的大规模回返，自 2001 年以来回返一直在进行。但是对阿富汗及其邻国来说，难民问题是一个巨大的人道主义、政治和安全挑战。我们鼓励在国际社会支持下加强区域合作，以便为难民有尊严、持久和自愿的回返创造条件。

我们对格鲁吉亚冲突造成的流离失所者返回阿布哈兹和南奥塞梯遇到的严重障碍表示关切。我们想在此回顾，国际法院已命令各方不采取任何妨碍他们行动自由的行动，并且不采取任何歧视性措施。

在这方面，并且更一般来说，紧急人道主义对策和短期及长期的发展和安置战略之间经常缺乏联系。为了确保实现通常所说的“过渡”，法国支持制定全面战略以确保可持续的回返。我们也支持难民署和主要机构以部门方法保护境内流离失所者，并回顾在此方面“关于境内流离失所问题的指导原则”的重要性。

保护并帮助流离失所难民的首要责任当然应由各国承担，国际社会必须在联合国框架内帮助各国保护此类群体。当国家机构显然没有保障其人民受到保护时，国际社会必须干预。因此，我们非常重视保护责任的切实实施。我们已做出这种承诺，并对这些遭受苦难的群体负有这样的责任。

在这方面，安全理事会可以发挥具体作用，因为人口流离失所通常是国际和平与安全受到威胁的直接结果，并可能造成整个区域的不稳定，也因为流离失所者是脆弱的并可能遭到严重违反国际法、国际人权规定和人道主义法的行为，包括在收容他们的营地内的此类行为的伤害。安全理事会有责任防止并结束

此类违反行为。谁能够忘记在南北基伍、达尔富尔和其他许多局势中使那么多人受害的用来做为战争武器的性暴力行为。

在这种情况下，安理会已决定把包括保护平民——特别是武装冲突造成的难民和流离失所者——的责任纳入维和行动任务规定。在联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)、欧洲联盟在乍得共和国和中非共和国的军事行动以及联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)的任务规定中可看到这一点。

尽管维和行动与人道主义援助行为体之间的合作至关重要，但我们不能把人道主义行动与维和行动混淆起来。与难民署一样，法国高度重视尊重人道主义空间；这种空间是必要的，以确保有需要的民众获得人道主义援助，并确保人道主义工作人员的安全保障。

关于人道主义援助准入问题，安全理事会通过的关于索马里问题的第 1844(2008)号决议，使我们能够制裁那些阻碍提供人道主义援助的人。我们欢迎在最近通过的第 1857(2008)号决议所确定的对刚果民主共和国的制裁制度中部分重申了该决议的内容。

整个人道主义援助准入问题，对帮助我们更好地处理难民和流离失所者问题当然至关重要。例如，我们不能不考虑逃离摩加迪沙战斗的成千上万境内流离失所者问题，不能不考虑达尔富尔、伊拉克和阿富汗问题，当然也不能不考虑目前的加沙局势。

我要从整体上指出，安全理事会必须重视保护平民工作。这一层面自然也是法国与其亲密伙伴一道就加沙局势采取的行动的核心。法国外长贝尔纳·库什内及其若干同行今天和最近几天齐聚纽约以及法国正在进行的努力，都表明了这一点。

最后，我要特别指出，民众长期流离失所通常与导致他们逃亡的武装冲突和侵犯人权行为持续得不到解决这一事实有关。以巴冲突和巴勒斯坦难民与流离失所者的处境就是一个特别突出的例子，并证明必须争取以政治手段解决冲突、建设和平，以及执行民族和解进程，同时保障人权，以便解决难民与流离失

所者问题。我向高级专员保证，我们对这一事实和安全理事会在这方面的至关重要的作用高度敏感。

我现在恢复行使我作为安全理事会主席的职能。

我请古特雷斯先生发言，对所提出的问题和意见作出答复。

古特雷斯先生(以法语发言)：主席先生，我感谢你和各理事国代表为这次辩论作出了极为有益和深刻的贡献。其中有许多人提到，他们对我们更经常地会晤感兴趣。我完全听从安理会的吩咐。我深信，不可能以人道主义方法解决人道主义悲剧，必须永远以政治方法加以解决。在我们的机构间合作框架内，与安全理事会对话是我们的绝对优先事项。正如我所说的那样，我随时听从安理会的吩咐。

(以西班牙语发言)

我首先要向哥斯达黎加大使表示，我钦佩该国和整个拉丁美洲是难民的传统东道国和东道洲。凭借其团结的边界、团结的城市和注重团结的安置方案，墨西哥拥有世界上最好的保护难民行动计划之一。我认为，哥斯达黎加树立的榜样对于当今世界意义重大，因为在当今世界，宽容对确保难民受到保护是至关重要的。

哥斯达黎加大使谈到，需要更强大的国际团结。确实，多数难民居住在南方各国，而且多数难民希望重返家园。他们不想侨居较富裕的国家；他们想回家。要使他们能够重返家园和在回返之后受到保护，国际团结尤其是发达世界与发展中世界之间的团结绝对必要。

他还讨论了保护平民方面的广泛问题和保障难民营的人道主义和民事性质的绝对必要性。许多人在发言中都提出了这一问题。令人痛心的是，看到人们沦为大规模侵犯人权行为和暴力行为的受害者、妇女遭受可怕的痛苦，以及难民营内发生强行招募儿童的事件，而我们却无力加以制止。在这方面，维和部队的干预往往是绝对至关重要的。

(以英语发言)

我要向土耳其代表表示感谢，并强调，在一个方面，土耳其处于我们行动的中心。土耳其不仅是一个庇护国，而且也是一个过境国。我们今天的处境是，我们看到人口流动越来越混杂，其中多数为经济移民，但也包括需要国际保护的难民、寻求庇护者以及贩运妇女与儿童活动的受害者。

由于走私者和贩运者的作用以及这种人口流动发生的方式，有时很难查明这些人的身份并准许他们入境以提出要求并受到公正的待遇。在这方面，我们在土耳其的合作经历对我们来说极为重要。我还要感谢土耳其代表呼吁为我的办事处活动提供财政支持。

对于人道主义组织来说，这确实是一个困难的时刻。一方面，各地的需求在不断增加；另一方面，我们也是全球金融危机的受害者。我本人曾在政府中任职；我确信，政府不可能不作出一切必要的努力以确保其金融系统不崩溃。因此，我完全理解动用数千亿美元和其他货币支持金融系统的必要性。但我强烈希望，人们将作出同样的努力来支持人的生命和人道主义行动。

我还要对日本大使提及流离失所的根源和预防这种现象的必要性深表感谢。我认为，强调以下一点非常重要；预防不再仅仅是政治和外交努力。例如，在许多情况下，为了预防冲突，我们必须更有效地支持适应气候变化，支持农村社区，以及必须能够允许人们在其农村环境中生活，如果他们愿意的话。迁徙应当是一种选择，而不应当是一种义务或需要。

因此，在某种程度上，预防已成为一个要求采取联合行动的复杂问题。在这些联合行动中，政治行动和外交行动当然将永远至关重要，但经济、社会和文化层面之间的有效合作也极为重要。我要再次强调人类安全概念的重要性。这是一个把保护难民和其他流离失所者、向他们提供援助以及解决他们的问题统一起来的概念。

日本大使多次提到人道主义行动中的安全保障、保护以及维持人道主义空间等相互关联的问题。我要

再次强调，在当今世界，这些问题对于人道主义行动的成功至关重要。

最后，我要祝贺日本制定了其关于重新安置的试点项目。我希望，该项目将获得成功，并在不久的将来产生一项有意义的重新安置方案。

我还要对联合王国代表所作的发言表示感谢。首先，我要说，我们坚定致力于全力支持联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的活动。我们呼吁国际社会在财政上并以其他手段更有效地支持近东救济工程处。关于加沙冲突，我们希望事态将朝着充分遵守人道主义法的方向发展。

联合王国代表提到境内流离失所问题和联合国难民事务高级专员办事处的努力。我要非常明确地指出，我们完全致力于发挥我们的作用。

正如美国代表团和俄罗斯代表团所强调的，在难民与境内流离失所者问题上，我们的作用是不同的。关于难民，我们有非常明确的任务规定，顺便提一下，这一任务规定已载入国际法。但在境内流离失所者问题上，我们只是一个团队的成员，要与团队其他成员一起工作，永远没有忘记，国家负首要责任，当然，国际社会也应该有所贡献。

我们完全致力于采用分组办法和发掘其潜力。伙伴关系不仅在境内流离失所问题上重要的；而且正如一些成员所说的那样，建设和平和早期恢复方面也是重要的。我们也充分致力于和平建设。我们从一开始就派了本办事处一名成员参加建设和平支助办事处。而且，让我绝对坦率地说，我们急切希望看到开展早期恢复工作。我知道，联合王国也坚决致力于这方面工作。

我认为，我们可能不需要制定有关强迫流离失所问题的新国际法，如果该问题不涉及1951年《关于难民地位的公约》中预见的典型的难民局势。但是，在保护方面显然存在缺口。我们需要确保，通过适当的伙伴关系与合作，弥补这些保护缺口。这方面，国家可发挥关键作用。但也可以讨论，国际法的某种改

进是否有益。例如在临时保护方面，仅举一个例子。我认为，在某些领域，就国际立法问题作一些说明可能是有益的。

我感谢越南代表。首先，他提到了无国籍问题。无国籍是一个被人遗忘的困境。许多人没有国籍，没有公民身份，这是引人注目的。他们往往被遗忘，他们的权利往往被遗忘。本办事处正在尽力增强我们在这方面的能力与行动。但是我要提请安理会以及整个国际社会注意，需要特别在国家一级更有效地处理和解决无国籍问题。我完全赞同越南代表有关需要加强联合国系统内合作，并确保充分尊重人道主义原则的意见：这些也正是我在通报中强调的原则。

(以法语发言)

我要感谢布基纳法索代表的发言，并要说，该国所在地区所幸是处理难民问题方面进展较大的地区。已有大批难民返回利比里亚和塞拉利昂，科特迪瓦问题也有得到解决并因此带来持久和平的希望。有理由对他的地区感到乐观。我认为，不仅在解决冲突方面，而且在人道主义保护方案和解决难民问题方面取得的成功在很大程度上归功于已经建立的各种区域合作机制。

我完全赞同布基纳法索代表有关需要对维和行动人员进行培训的意见。我认为，这方面还有大量工作要做，还有很大的改进余地。正如我在谈到哥斯达黎加代表的发言时指出的，需要支持常常与难民分享其微薄资源的东道国和收容社区。我还要强调，流离失所问题一旦得到解决，就需要在受难民问题影响的地区实现恢复，包括恢复环境。

(以英语发言)

我也要深切感谢美国代表的发言。美国代表首先谈到保护难民、流离失所者和保障人道主义人员安全的挑战，并对境内流离失所问题表示关切，强调需要确保我们有关境内流离失所者的工作不影响我们有关难民的任务。我必须指出，我认为，本机构有关难民的工作与我们有关境内流离失所问题的工作并无

任何矛盾，没有任何被挤压掉的效应，没有发生挪用难民方案资源来执行境内流离失所问题方案的情况。我认为，已经产生大量正面的协同效应：在许多情况下，我们所处理的是生活在同一群体中的人们的问题，虽然他们背井离乡的性质有所不同。

我还要强调美国代表有关性暴力和基于性别的暴力的意见的重要性。在难民专员办事处的内部改革中，我们关切的一个主要问题是，我们将缩小总部，减少机构费用，用更多的钱帮助本机构的受益者。本机构原先在日内瓦有 1 050 人，现已减少到约 750 人，2009 年将减少到 700 人以下。我们的目标是，用通过内部改革节约下来的资源，弥补我们为受益者所做的工作中的缺口。我们用这些节省下来的资源设法弥补缺口之一，正是我们许多方案中与性暴力和基于性别的暴力相关的问题。让我们坦率地说，我们远远没有成功，主要是因为我们并不具备在如此错综复杂的环境中完成任务的能力。在这方面，各种重要的安全问题需要其他方面采取行动，但安全理事会才有权决定要求这些行为体采取行动。

我也要感谢美国代表有关如何保持人道主义活动空间的意见。我认为，战略方面与业务方面之间的区分可能很重要。显然，当联合国各机构在某一特定环境中采取行动时，联合国内部必须保持战略一致性。但在某些情况下，绝对必须保留业务自主权，以确保充分尊重人道主义活动空间和人道主义原则。

我也要感谢奥地利代表，并告诉他，我非常赞赏他在和平、安全与被迫流离失所问题之间建立了明确的联系，并重视气候变化，把它视为影响不远将来的各种全球趋势，特别是有关流离失所趋势的关键因素。气候变化造成流离失所，气候变化是加剧冲突的一种因素，冲突加剧又产生流离失所。因为，我认为，我们在处理和平与安全，处理流离失所问题时，不能忘记气候变化对 21 世纪将会出现的各种大趋势的现行和未来影响。我感到非常高兴的是，正如有人指出的，安理会将于 4 月举行关于能源安全和气候变化问题的辩论。

我也对安理会保障欧洲联盟在乍得共和国和中非共和国的军事行动与联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)的顺利过渡,保证我们在乍得东部和中非共和国北部的保护要求的工作充满希望。

关于在可持续性方面吸取的经验教训,我认为,必须强调,对目前的回返可持续性,我们十分不满意。在许多情况下,难民返回家园后,在几个月或几年内又变成身份不正常的移徙者。这方面的原因并非始终与安全相关。我认为,主要是因为,在冲突后局势中,经济发展、就业机会、教育和医疗服务远未得到保障。虽然通过建设和平和实施非常重要的概念,如人的安全概念,联合国解决此类问题的机制已有很大进展,但我认为,地方政府治理不善,加上国际社会行动失灵,损害了难民回返和整个解决办法的可持续性。

(以西班牙语发言)

我感谢墨西哥代表的发言。诚然,现在存在一场全球危机,其中包含冲突、环境、经济、能源和粮食问题。在这方面,对策必须是全球性的。在我看来,在这种全球对策中,整个人员流动问题必须成为国际社会关切的核心问题。在此问题上,我持完全赞同的意见。这不仅仅是难民或被迫流离失所者问题,经济移民的权利又如何呢?这也需要我们关注。

我在谈一个完全属于我职权范围之外的问题,但我是作为世界上的一个公民这样做的。我要说,劳工流动较之其它类型的流动而言,在不远的将来会为世界发展和减少贫困作出更大贡献。我想国际社会应对整个移民问题持理性态度。不幸的是,很多领导人持非理性态度,这使他们不能够考虑到移民的积极方面。正视移民问题的积极方面,保障正当移民——在非法移民的情况下,这一点如今更加重要——是对保护难民的非常重要的贡献。处于混杂流动中的难民在人权总体上难以维护的情况下常常是受害者。

我们讨论了授权。我想授权问题是非常清楚的、非常重要的,这包括授权的力度和明晰度。但我要说,与授权同样重要的是,得以有效执行授权的实际物质

条件。必须指出,很多时候,我们仍远远未能拥有全部的能力,来执行安理会在很多行动中确定的授权。

(以英语发言)

非常抱歉,我不会讲俄语,但我将试着用英语、针对俄罗斯联邦代表的发言谈一谈。

我愿说,我们非常珍视与政府在保护难民问题上开展合作。事实上,1951年《公约》规定的责任是针对各国政府本身的,难民署只有监测和补充作用,那是在有些国家政府没有能力——也就是说,在世界很多地区,是没有经济能力——为难民提供保护和援助的情况下。因此,与各国政府合作的确摆在我们议程上的很高位置。

我还愿强调这位代表谈到的一个问题,那就是,必须对一直在接收大量难民的发展中国家给予支持。他提到了叙利亚,我同样要加上约旦,还有伊朗和巴基斯坦。我们还可以再加上——乌干达、坦桑尼亚,以及世界各地将其微薄的资源拿出来分享的很多其它国家。其中许多国家甚至不是《公约》的签字国,但在难民问题上给予了大力声援。

他还提到了与近东救济工程处合作的必要性。我可以向这位代表保证,我们正积极合作,在充分尊重近东救济工程处授权的情况下支持其活动。我想,从难民署的角度看,也很重要,不要制造无助于解决该问题的混乱局面。在充分尊重近东救济工程处授权的前提下,我强烈呼吁国际社会给予该机构目前在极端困难条件下开展工作所需要的一切,其工作人员表现出了巨大勇气。

我愿再次强调我谈到的一个问题,那就是,我们要明确区分我们在难民问题上的授权与我们在境内流离失所问题上的行动和避难制度的平民性质,并通过维护其平民性质,来维护避难制度的完整性。

我还愿感谢克罗地亚大使。在我们今年进行的关于保护难题的对话中,我们听取了克罗地亚高级别代表团极具建设性的看法——两位副总理和司法部长非常坚定地承诺开展对话,以便找到持久解决办法,

来结束我们认为不再有任何辩解理由的局面。有时，历史在前进，可有些人却落后了，现在是让这些重新回到历史的时候了。我只能强调克罗地亚为此所作的贡献十分重要。

我也愿向中国代表深表感谢——并为自己不会讲汉语致歉，我还要说，我们认真注意到了他的两点看法，第一是关于解决办法以及在我们行动中采取不同解决办法的重要性——我感谢他承认我们在这方面的作用——还有就是，冲突斡旋和维持和平与难民保护和人道主义行动之间的牢固联系，以及安全理事会与人道主义机构为使行动充分有效而开展对话的重要性。

我要再次深切感谢乌干达大使，因为该国决定就被迫流离失所问题主办非洲联盟首脑会议。但愿该首脑会议能够批准——我认为现在具备了批准的一切条件——非盟境内流离失所问题公约。我想这将是极为重要的步骤。正如我在发言中所说，这将是关于境内流离失所问题的第一项具有法律约束力的国际文书。事实上，正如大使所言，这表明非洲切实履行了保护责任。

我认为，关于保护责任的辩论一直是国际社会缺乏信任的受害者。对于如何履行保护责任人们有着不同的理解。有一点是清楚的。非洲联盟现在有一项议程，明确地承诺以坚定地尊重人权的做法来处理境内流离失所问题。我真心希望，这将是一个能够在国际社会取得成果的例子，并将使整个国际社会得以对境内流离失所的相关问题采取更有效做法。我还愿强调指出，大家对预防问题发表了十分重要的看法。

我再次道歉，因为我不会讲阿拉伯语。我感谢利比亚大使的发言。我们与阿拉伯国家联盟建立了非常重要的合作关系。近期——希望是下月——成果将是出版一本共同的书籍，内容是关于现代难民法在阿拉伯传统和伊斯兰法律中的源头。事实上，如果大家看看 1951 年公约及其各个方面——不驱回、避难的平民性质、不仅保护难民而且保护其家人的必要性、以及尊重财产——一切都可以在《古兰经》和《惯例》

以及《先知圣训》中找到。我想，出版该书将是非常重要的手段，不仅可以加强难民保护，而且也可以弘扬承认难民权利这项非常重要的传统。

大使还提到，必须支持当地民众，避免当地民众与难民关系紧张。我想这是一个关键问题。多数难民在南方，在发展中世界，而当地民众在很多情况下资源非常稀少。只要看看乍得东部就可以了。乍得民众与来自达尔富尔的大量难民分享水资源，而这些难民人数在很多地区超过了乍得人本身。因此，与当地民众大力团结对于保持避难空间至关重要。

大使还提到保证可持续自愿遣返的必要性。我只能重申我就此说过的话。我愿再次提到他要求全力支持近东救济工程处的呼吁。

我还要指出，如果从联合国难民事务高级专员的角度来看加沙的局势——当然还可以从不属于我职权范围的许多其他角度来看那里的局势，但是从我的角度来看——最令人震惊的是，那里的居民甚至连逃离该地的权利都没有。我们向许多地区逃离冲突的难民提供保护和支持，我们努力帮助他们应对困境，直到有一天找到办法解决他们的困境。但是，在这场冲突中，人们甚至连逃离的权利都没有。这当然使这一局势的人道主义层面更加悲惨。

(以法语发言)

我要再次感谢主席的邀请，同时也要指出，我们与充当庇护国的法国有着非常广泛的合作。法国是去年欧洲国家中收到庇护申请最多的国家，此外，法国还为我们在世界各地开展的不同领域许多活动提供了大力支持。

主席谈到了长期难民的问题。在 2008 年，难民署的优先政策所涉及的正是长期难民的状况问题。我们希望执行委员会的下次会议能够通过我们 12 月份与会员国、非政府组织和其他有关各方进行探讨和对话之后取得的结果。但是，关键的问题当然是找到政治和人道主义方面的解决办法。去年，我们帮助 735 000 名难民返回了家园——难民署在全

世界为 735 000 名难民提供了帮助。这是一个相当可观的数字。我们提出了由难民署准备的 10 万份重新安置申请。

我们注意到在一些国家中，有时候在一些存在巨大发展方面挑战的国家中，融入当地社区的做法正逐步得到接受。最突出的例子是坦桑尼亚，它已经让 17 万布隆迪人归化入籍，这些人来自 1972 年逃离布隆迪的群体。当然，这还意味着让这些人的子孙都归化入籍，不过这表明收容国很慷慨，因为接纳大批难民需要克服复杂的发展方面挑战。国际社会必须对它们给予支持。

我还要强调主席就保护责任所表示的看法。我希望，我所提到的这个非洲国家的例子将会大大促进建立一种信任气氛，使我们能够就这个议题展开有益的辩论。我还要着重提到主席就人道主义准入、人道主义空间、人道主义行动安全以及整个平民保护问题表示的所有各种看法。

我还想说句发自内心的话：来到安全理事会这里，我不免有点羡慕它。最近，我曾受到轻度感染，试图用阿司匹林来解决问题，但阿斯匹林不管用。我需要抗生素。不幸的是，我们难民署只有阿司匹林。安理会却有抗生素。

主席(以法语发言)：我感谢高级专员所作的澄清。很不幸，在某些情况中，抗生素并没那么有效，不象人们所希望的那样很快就能起作用。

我要感谢古特雷斯先生出席会议，感谢他向我们提供了非常有用的情况。我认为，安理会成员所作的发言证明他们对高级专员本人以及难民署及其工作人员工作的支持。我认为，这些发言也证明，我们希望与高级专员就难民署和安全理事会面临的众多挑战定期交换意见。

我的名单上没有其他人要发言了。安全理事会就此结束本阶段对其议程上项目的审议。

下午 12 时 45 分散会。