



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/43/Add.1
24 February 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十三届会议
临时议程项目 9(d)

进一步促进和鼓励人权和基本自由，
包括委员会的工作方案和方法问题

人权、人口大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者

秘书长代表弗朗西斯·邓先生根据人权委员会
第 1996/52 号决议提交的报告

增 编

流离失所概况：莫桑比克

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	3
一、背 景.....	9 - 32	5
A. 历史和社会经济背景.....	9 - 12	5
B. 解放战争和独立.....	13 - 15	6
C. 破坏稳定运动和内战... ..	16 - 23	7
D. 谈判与和平协定.....	24 - 28	9
E. 和平落实阶段... ..	29 - 32	10
二、流离失所模式和对策... ..	33 - 52	11
A. 逃亡的根源；避免流离失所的战略.....	33 - 44	11
B. 流离失所期间的条件和为提供援助和保护所 采取的步骤.....	45 - 52	14
三、返回和重新融合.....	53 - 81	16
A. 人道主义方面的关注问题... ..	55 - 58	16
B. 保护方面的关注问题.... ..	59 - 62	18
C. 便于返回、重新安置和重新融合的战略	63 - 71	19
D. 从紧急方案到发展援助.....	72 - 75	22
E. 有关流离失所的其余问题	76 - 81	23
四、结论和建议.....	82 - 91	25

导 言

1. 1977 年至 1992 年，莫桑比克发生了武装冲突，并加上干旱，因此出现了非洲规模最大的人口流离失所现象。两个主角，特别是武装反对派莫桑比克全国抵抗运动(抵运)采取的战争手段和战略严重影响到大规模流离失所。据估计，冲突中有 90 万至 100 万人被杀害，这场冲突的特点是直接袭击平民和利用恐怖手段，强迫劳动、强迫招募儿童兵、强迫迁移的做法、广泛使用地雷和普遍破坏。这导致该国的基础设施崩溃和社会组织严重中断。在估计为 1,600 万人口中，由于战斗，170 多万人流亡到邻国，350 万至 450 万平民在国内流离失所。¹

2. 经过广泛和艰巨的谈判，双方最终商定了实现和平的全面和详细的框架。由于相互怀疑以及行政、社会和经济环境薄弱，和平协定的落实是一个复杂和脆弱的进程，因此需要各签署方继续承诺并需要国际社会提供广泛的支持。有关双方认为联合国是促进这一目标的最合适的组织，因此让它在协调和展开实现这一目的的活动方面发挥中心作用。这一和平进程最终导致于 1994 年 10 月举行大选。当时多数流离失所者已经返回，裁军和军队遣散已经实现，叛乱运动已经转变成政党。人道主义援助是和平协定的一个有机组成部分，因此通过在各政党之间建立工作关系和信任等方法大大推动了全面的和平进程。然而顺利地提供人道主义援助是与这一框架的其他方面的进展联系在一起的。

3. 一旦流离失所者对持久和平的前景恢复信心，就立即开始大规模返回荒芜的农村地区。国内流离失所者往往首先返回，基本上必须依靠自己的力量，在交通或重新定居方面得不到援助。然而和平协定还提供了更多的机会，使国际社会能够提供重建进程必不可少的重新定居和重新融合方面的援助和服务。过渡阶段以后，该国政府和国际社会的主要任务是巩固民主和促进经济和社会重建以实现可持续发展，从而确保持久地重新融合流离失所者。

4. 国内流离失所者问题秘书长代表于 1996 年 11 月 21 日至 12 月 3 日访问了莫桑比克。由于莫桑比克在所有方面经历了流离失所，而且据说总的来说，返回进程取得了成功，因此代表认为，访问可以有效地洞察流离失所问题和建设性地解决这些问题的方法。更具体地说，访问的目的是审查国内流离失所者在流离失所不同阶段的需要，以及流离失所者本身和向他们提供保护和援助的各有关行为者满足这些需要的方法和程度。

5. 代表希望表示感谢莫桑比克政府邀请他访问该国并感谢与他会谈者的坦率和公开的态度。

6. 代表在访问期间受到了以下人士的接见：总统若阿金·阿尔贝托·希萨诺、外交和合作部长、内务部长、国家管理部长、司法部副部长、社会事务部副部长和总检察长以及国家难民支助局(Nucleo de Apoio aos Refugiados(NAR)和防止及制止自然灾害局的高级官员。他会见了联合国各方案和机构的代表，包括联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国开发计划署(开发署)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)。他还会见了地方和国际组织的代表，包括国际移民组织(移民组织)、国际货币基金组织和世界银行以及双边和多边捐助者、外交使团的成员、莫桑比克解放阵线(解阵)和莫桑比克全国抵抗运动(抵运)等政党的代表和学术界的成员。代表正式探访了苏法拉省栋多地区 Macharote 的流离失所者，还访问了赞比亚省和马普托省马古德地区 Nicoadala 和 Namacurra 的接待社区。陪同他访问的工作人员还有机会会见了马普托省 Moamba 地区的返回难民社团。代表在访问这些省时受到了地方政府官员的接待。

7. 代表履行其职责的总的政策的基础是，基本上承认与国内流离失所有关的问题首先属于有关国家的国家主权范围。与此同时，人们承认，主权也带来了国家保护和援助其本国国民的责任。主权和责任的这种结合为一种合作的态度提供了一种框架，如果有些政府其本身提供保护和援助的能力有限，就应该邀请或至少接受国际支持。本着这种精神，代表努力理解他所访问国家中的国内流离失所问题，并就解决办法提出建议。正如其提交人权委员会和大会的前几份报告中所反映，国内流离失所往往反映了影响到较大社会范围的严重的危机。因此尽管必须解决国内流离失所者面临的问题，但代表认为这种职责是在与当局进行对话中查寻冲突的根源然后寻求持久解决办法的更大任务的一个组成部分。此外，他认为必须探讨国际社会可以如何最佳地协助该国政府履行其对国内流离失所者的责任。

8. 本报告分成四部分。第一节回顾了莫桑比克出现国内流离失所的背景，以及国际社会为了通过政治谈判、维持和平和旨在支持社会稳定的其他活动来推动和平进程而采取的主动行动。第二节讨论了流离失所的模式和为了保护和援助流离失所者而采取的步骤。第三节叙述了返回的条件和为了确保持久重新融合国内流离失所者所作的努力以及目前的挑战。本报告结尾载有一些意见和建议。

一、背 景

A. 历史和社会经济背景

9. 莫桑比克位于非洲南部东海岸，西南接壤南非和斯威士兰，西接津巴布韦，西北邻接赞比亚和马拉维，北邻坦桑尼亚。莫桑比克沿着印度洋有很长的海岸线，因此为与它西部接壤的内陆国家进出海上提供了重要的通道。绝大多数劳动力就业于农业部门，其中多数是只能维持生计的农民。甚至在战争之前，莫桑比克就一直是世界上最贫穷和最不发达国家之一，此后一直严重依赖外国援助。

10. 该国在行政上分为 10 个省，人口估计为 1,650 万，大约 50% 的人口集中在北部沿海德尔加杜角省和楠普拉省以及莫桑比克中部赞比亚省，这些地区为农业提供了最肥沃的土壤。多数居民信奉传统宗教，但伊斯兰在北部也有一定的影响，大约 25% 的人口是基督教徒。人口由具有独特的语言和传统的各民族群体组成，包括切瓦族人、马孔德族人、马夸族人、瑶族人、聪加族人和尚加纳族人，另外还包括少量欧洲和亚洲少数民族。应该指出，种族和宗教属性在冲突中没有起重要的作用，但该国北部和中部的人认为政府忽视了它们的经济和文化利益。从一定程度上来说，种族和领土交织起来确定了政治属性和动机。

11. 随着阿拉伯人主宰的黄金、象牙和奴隶的贸易，九世纪和十世纪，莫桑比克沿海出现了几个重要的城市。葡萄牙人于 1505 年占领了苏法拉，开始接管这种贸易。他们的控制持续到十七世纪为止，但葡萄牙人继续在赞比亚西流域保持一些势力，其形式是残酷剥削当地居民的小型王国。与往北的阿拉伯、法国和英国势力联合在一起，这些王国还推动了奴隶贩卖，因此十九世纪奴隶贩卖成了莫桑比克的普遍现象。

12. 为了达到殖民大国规定的在非洲建立殖民地的要求，葡萄牙必须取得对于它希望索取的全部领土的行政和军事控制。这种行动受到许多土著群体的强烈抵抗，整个莫桑比克直到 1920 年才置于葡萄牙的统治之下。由于葡萄牙本身力量薄弱和发展不足，最初它只能通过将大片土地委托给外国公司来建立殖民地，这些公司征税，并通过包括各种形式强迫劳动在内的方式建立茶叶、棉花和甘蔗种植园。因此莫桑比克的殖民统治比许多其他非洲国家更严厉和更暴虐，因此在很大程度上促使莫桑比克工人迁移到邻国的矿区和种植园。由于葡萄牙巩固了其对该殖民地的控制，这

种迁移运动进一步加强。作为一个重要收入来源，葡萄牙同南非和罗德西亚政府商定向邻国提供数以万计的移徙工人，以满足其日益增长的劳力需求。与此同时，它很少努力改进当地居民的生活条件，所以严重忽视保健和教育。

B. 解放战争和独立

13. 随着整个非洲争取独立的普遍趋势，1950 年代底争取民族独立的呼声日益增长。葡萄牙不仅无视这种要求，反而继续鼓励欧洲人增加定居点。1962 年，作为几个流亡组织的一个集团建立了莫桑比克解放阵线(解阵)，因而第一次对殖民主义提出了严重的挑战。² 一旦事实表明，葡萄牙不愿意和平拆散其帝国，解阵于 1964 年 9 月发起了独立战争。在以后几年里，解阵成功地解放了大片土地，特别是北部各省，并将这些土地置于其管理之下。解阵领导人爱德华多·蒙德拉纳于 1969 年被炸弹炸死，在随后发生的长达一年之久的内部权力斗争中，一个激进派别巩固了其地位，由萨莫拉·马谢尔担任该运动的新的主席。

14. 解阵在 1971-1972 年期间顶住了葡萄牙的大规模进攻并在该国中部开辟了新的战线，因而推动了葡萄牙殖民战争的崩溃，因为葡萄牙在安哥拉和几内亚比绍同样遭到了挫折。这场战争在葡萄牙越来越不得人心，在 1974 年 4 月该国一场军事政变以后，葡萄牙新政府就独立的方式与解阵达成了一项协定。最初葡萄牙建议就这个问题举行公民投票，³ 但解阵拒绝这一建议，随后于 1974 年 9 月就建立解阵占主导地位并由若阿金·希萨诺担任总理的过渡政府达成了一项协定。所有政治反对派很快被镇压下去⁴ 该国最终于 1975 年 6 月 25 日独立，由萨莫拉·马谢尔担任总统。

15. 在殖民统治结束后的几年里，该国政府在保健、教育和住房部门发起了一些方案以改善生活条件。然而事实很快表明，新政府遇到了严重的经济、社会和政治挑战。从经济上来说，该国由于绝大多数葡萄牙居民离开该国而遭受经济损失，因为他们在离开时往往毁坏自己的财产。⁵ 由于教育水平低而且合格的莫桑比克劳力数量少，因此葡萄牙人的撤离造成该国严重缺乏技术人员和行政管理人员。莫桑比克关闭了与南罗德西亚的边境并参加联合国对伊恩·史密斯政权的制裁，随后削减了向南非矿井输送的移徙工人的人数，因此来自邻国的重要收入来源也丧失了。莫桑比克还受到 1977 年和 1978 年水灾的严重影响。

C. 破坏稳定运动和内战

16. 解阵坚决反对南罗德西亚和南非的少数人统治，因此向津巴布韦民族解放军提供直接支持。作为报复，南罗德西亚空军广泛地轰炸了莫桑比克境内的难民营和反对派营地，造成几千人伤亡。此外，南罗德西亚情报部门于 1977 年建立了莫桑比克全国抵抗运动(抵运)，目的是削弱和动摇该国。其战略是袭击解阵和津巴布韦民族解放军的军事基地，并在平民中招募士兵。

17. 同一年，解阵年度党代表大会决定采取典型的苏联模式来组织和发展该国，该国政府与共产主义和社会主义国家建立了密切的联系。这种以国家为中心的政策所产生的结果是，过分集中、很少容忍国内反对派以及对传统的宗教和文化价值观采取敌视态度。为了发展农业部门的生产能力，该国政府选择了集体化，农村居民被转移到公共村，⁶ 因此破坏了许多社区的传统的土地拥有制，该国政府还试图消除农村传统领导人的作用。这种做法在农村居民中引起了抱怨和不满。

18. 最初几年里，政府军队成功地顶住了抵运，到 1980 年为止，该运动基本上已经解散。然而在津巴布韦于 1980 年独立以前，对抵运的管理和支持已经转移给南非。南非的目标是减少邻国的反种族隔离的活动。通过在社会上和政治上动摇莫桑比克，包括削弱其经济和破坏其基础设施，南非不仅可以削弱莫桑比克支持非洲人国民大会的能力，还可以防止津巴布韦取得海洋通道。因此南非对莫桑比克展开全面的破坏稳定运动，向叛乱分子提供训练营、空运、武器和设备，并动用其本国的突击队和空军对莫桑比克进行袭击。被打散的抵运部队重新集中起来，在以后的两年中，其部队从不到 1,000 人增长到估计 8,000 名士兵。⁷ 随着战争的白热化，抵运特别是在该国的中部很快取得了重要的军事进展。抵运严重中断了贝拉、林波波和纳卡拉走廊的运输，这是津巴布韦和马拉维的外贸通道，因此津巴布韦在莫桑比克政府的同意下于 1982 年 11 月决定派遣 10,000 多人的军队保护贝拉走廊。

19. 为了结束战争，莫桑比克于 1984 年 3 月与南非签订了协定，其中双方同意不允许将它们的领土作为相互袭击的基地。⁸ 尽管南非保证停止其对抵运的援助，但它违反了该协定并继续支持叛乱分子，但支持的形式比较微妙。同一年在南非的主持下双方发起了和平谈判，但由于立场不同，很快就归于失败。⁹

20. 此后抵运更加自主，越来越依靠当地居民提供军需并依靠从政府部队缴获武器。此外由于解阵采取强迫迁离，集体化和抛弃传统价值观和属性的做法，叛乱

分子在农村居民中间逐步取得了越来越多的支持。因此这种冲突的性质从基本上外部策划的破坏稳定运动转变成真正的内战。随着此后几年里战争的激烈化，抵运通过破坏道路、工厂、学校、诊所和商店以及中断农业生产成功地损害了该国的基础设施和政府的统治能力。到 1987 年为止，随着抵运挺进北部的太特、楠普拉和尼亚萨各省，并在该国南部作战，这场冲突已经达到了极其广泛的程度。叛乱分子基本上不理睬若阿金·希萨诺总统对抵运士兵发出的大赦提议。导致这 10 年底为止，抵运控制了该国全国广泛的农村地区。

21. 面对经济彻底崩溃和对外援的越来越严重的依赖，该国政府从 1987 年起展开了具有深远意义的政治和经济改革，并于 1989 年 7 月正式放弃其马克思主义哲学，而采用政治自由化和比较面向市场的办法。冷战的结束和苏联的解体进一步推动了这种转变，因为该国政府不再能够依靠外来支持。这些改革促使西方国家提供更多的支持，并鉴于危急的经济状态，¹⁰ 该国政府还逐步比较容易接受政治解决这场冲突。

22. 1990 年 11 月，莫桑比克议会通过了新的宪法，规定通过秘密投票普选制进行多党制总统和立法选举，建立一个独立的司法机构、法律面前人人平等、诉诸法院、取消死刑、禁止酷刑和残忍和不人道的待遇，假定无罪的权利和剥夺自由的情况下人身保护的权力。宪法还规定宗教自由、言论自由、新闻自由、组建包括工会和政党在内的协会的权利和迁徙自由。但私有制不包括拥有土地的权利，因为土地仍然是国家的财产。¹¹

23. 因此莫桑比克朝着建立一个保障其公民人权的体制框架的方向迈出了重大的一步。尽管抵运拒绝新的宪法，但继续战争就失去了重要的理由，因为宪法反映了其基本的政治要求。此外南非国内的政治变革加上对该国的国际压力，迫使它停止对抵运的所有支持。因此尽管它在农村地区取得了军事优势，但抵运显然没有充分的能力取得明显的军事胜利。

D. 谈判与和平协定

24. 这些因素促使双方更加愿意展开和平进程。1988 年通过一个罗马天主教非专业组织——Community of Sant' Egidio 已经进行了尝试性斡旋，¹² 1989 年经过非直接谈判，双方最终同意于 1990 年 7 月在罗马直接会谈。然而往往正如边打边谈的情

况一样，每一方都试图通过在战场上取得军事进展来加强其在谈判桌上的地位。因此战争继续席卷该国广泛地区，直到 1992 年 10 月达成最后和平协定时为止。¹³

25. 冲突的白热化和相互指责双方拖延谈判进展，这反映尽管它们对和平感兴趣，但仍然相互不信任。因此这一进程必须得到外来支持。首先，非政府组织展开了努力，随后通过国际参与斡旋和谈判逐步加以补充，首先是非洲国家参与，后来随着这一进程取得势头，西欧国家参与。¹⁴ 谈判过程还表明，有必要争取一个公正机构的支持，以确保对和平协定进行必要的监督和执行。由于联合国被视为发挥这一作用的最合适的机构，因此本组织更积极地参与谈判的最后阶段，并受委托执行和平协定的几个重要方面。

26. 经过 12 轮的和平谈判，1992 年 10 月 4 日最终就在莫桑比克建立和平商定了一个全面框架。在军事方面，《全面和平协定》¹⁵ 规定撤退外国军队、停火、裁军和遣散以及双方士兵重新融合和组建联合军队。它还规定了警察和国家保安部队的职责。在民事方面，它规定了多党民主制、包括举行总统和议会选举的方式，组建政党¹⁶ 和提供人道主义援助，以及关于人权和关于难民和国内流离失所者返回和重新融合的原则。

27. 比较具体地说，《全面和平协定》规定尊重人权和基本自由，¹⁷ 并具体规定新闻和利用媒介工具的自由、结社自由、言论和政治活动自由以及移徙和居住自由。¹⁸ 双方还商定在难民和国内流离失所者返回和重新融合方面进行合作，与联合国一起起草一份计划，为他们安排必要的援助，并争取其他组织参与计划的执行。该协定具体规定，流离失所者不应该由于离开其原来的居住地点而放弃任何公民权利和自由，而且他们有权收复财产并在其居住地的选举名单上登记，¹⁹ 关于提供人道主义援助的问题，双方承诺遵守一些指导原则，包括不歧视的原则、在联合国或红十字国际委员会(红十字会)的旗帜下人员和货物自由流动的自由、双方接触全部受影响居民的机会和允许人们充分取得人道主义援助的移徙自由。双方还同意便利提供援助的其他措施，并同意不得从这种行动中取得军事优势。²⁰

28. 《全面和平协定》规定建立一些由政府 and 抵运代表组成的监督委员会，来监督各方是否遵守该协定的各个部分。为了确保这一机制运转良好，该协定委托联合国担任为了监督整个协定的执行情况而建立的监督与监察委员会的主席以及停火

和重新融合委员会主席。该协定还委托联合国履行一些其他任务，因此委员会承担了在莫桑比克落实和平的责任。

E. 和平落实阶段

29. 1992 年 12 月 16 日，安全理事会决定建立联合国莫桑比克行动（莫桑比克行动），授予它复杂的政治、军事、选举和人道主义职责。²¹ 莫桑比克行动的任务包括推动执行和平协定；监督停火、裁军和遣散双方士兵和撤退外国军队；确保关键运输通道；向选举提供技术援助并进行监督；以及协调和监督所有人道主义援助活动，特别是与难民、国内流离失所者、遣散人员和受影响当地居民有关的援助活动。后来莫桑比克行动还被要求参加组建新的莫桑比克国防军和监督警察的中立。这些任务是相互依存的，因为一个方面的成功取决于其他方面取得的进展。例如，人道主义援助的提供取决于运输通道沿线恢复安全。反过来说，人道主义援助应该促进双方之间的信任和流离失所者的返回，因而促进稳定，而没有稳定，裁军是不可能实现的。

30. 为了实现其职权中人道主义构成部分，设立了一个特别部门——联合国人道主义援助协调办事处，配备联合国机构和非政府组织的工作人员。在联合国维持和平的历史上，这是第一次将人道主义构成部分视为整个活动的一个组成部分。莫桑比克行动的作用是协调和推动提供人道主义援助，特别是在战争期间无法进入的该国一些地区以及受到干旱严重影响的地区提供这种援助。在这种背景下，莫桑比克行动被授权在一些方面进行协调，例如遣返难民、重新安置国内流离失所者、重新融合遣散士兵、紧急援助和恢复基本服务。

31. 根据《全面和平协定》，应在一年内举行选举，从而结束过渡阶段。莫桑比克行动的任期原先限于一年，但面对需要完成复杂艰巨的任务，人们认识到，过渡阶段可能需要延长。特别是安哥拉和平进程的失败突出有必要确保在士兵解除武装之前不应举行选举。在克服了许多障碍以后，最终于 1994 年 10 月 27 日至 29 日举行了选举。在莫桑比克行动认为是自由和公正的选举中，解阵赢得了 55% 的选票，并取得了 250 个议会席位中的 129 个。抵运在苏法拉、马尼卡、太特、赞比亚和楠普拉五个中部省明显赢得了多数，因此取得了 112 个席位，一个小党联盟赢得了其余 9 个席位。希萨诺取得了南部和北部的支持，而抵运领导人阿方索·德拉卡马

从中部各省取得了其多数选票。选举作为和平进程的终点，被普遍认为是成功的，而且在莫桑比克历史上开始了一个新篇章。

32. 希萨诺总统于 1994 年 12 月 9 日就任，这标志着莫桑比克行动的任务结束，此后莫桑比克政府继续努力巩固和平与稳定，并加强民主和经济与社会发展。同样，抵运反复重申它致力于和平并通过民主手段追求其目标。但与代表交谈过的一些人表示，有些地区强烈支持抵运，而且该党在议会中取得了许多席位，但它并没有相应的政策影响。政治权力仍然高度集中，因此抵运成员感到失望。在这一方面有人表示，尽管全国选举是极为重要的，但只有在举行地方选举以后才能够实现正常化。另一方面，该国政府向代表指出，它严格遵守多党民主原则，并注意进行和解的必要性。

二、流离失所模式和对策

A. 逃亡的原因；避免流离失所的战略

33. 正如以上所提到，战争战略对于流离失所产生了严重的影响。人们普遍承认，抵运在流离失所者人数和所采用的方法方面对这种流离失所现象负有主要责任，但双方军队都把蓄意强制搬迁和强制疏散大量平民作为其军事战略从而加剧了农村人口大规模无家可归的现象。

34. 对于平民的暴力是抵运全面军事战略的一个基本构成部分。首先其目的是从当地居民中取得资源，特别是粮食、战斗员和工人，第二是以此作为一种手段来削弱政府的资源基础及其统治能力。为此目的，抵运不仅系统地破坏所有基础设施，而且由于莫桑比克的经济基本上依靠农业，他们强迫迁离农村居民，从而中断农业生产。

35. 有人公然违反人道主义法律的基本规则，经常将农村定居点里的平民作为直接袭击的目标。有时这导致屠杀，有时造成自发和混乱的逃亡，往往家人失散。被抓获者通常遭到强奸和任意杀害，作为俘虏为叛乱分子种粮食，或者为了提供强迫劳动或性服务而被绑架。²² 叛乱分子展开军事活动而需要劳力运送武器、粮食和弹药，但也需要战斗员，因此他们认为儿童经过训练以后是合适的战斗员。他们制定各种方法来确保儿童绝对服从命令，包括使他们对他人的痛苦冷酷无情。²³

36. 代表的工作人员在访问楠普托省西部一个小村庄时收到的资料说明平民普遍遭到了痛苦。1983 年叛乱分子进攻以后，有些人被迫流离失所到邻近的城市中心，有些人在南非成为难民，有些人被迫留下来。一个被抓获的人解释说，被迫留下来的人几年来忍饥挨饿，而且同家人分离。返回社区中也有一些原来的儿童兵。

37. 还有人报告说，特别是在中部各省，政府军队为了战略原因而蓄意造成平民流离失所。这包括军队采用的“恢复”作战方针，据报告其目的是夺走抵运的资源基础。这意味着强迫农民搬迁到有军队驻守的城镇或定居点，并美其名曰把人民从抵运的控制下解放出来。²⁴ 尽管据报告这种做法在几个中部省引起了许多国内流离失所现象，²⁵ 但必须承认，代表在访问期间会见的人并不认为他们受到政府的迫害。

38. 除了蓄意行动造成流离失所以外，当战线推进到其居住地点时，许多人被迫逃离。在这一方面应该指出，居民始终提心吊胆，惟恐受到袭击。为了避免失去其家园和生活来源，许多社区尽可能长时间地避免流离失所并制订了各种生存策略。

39. 赞比亚省的一个向代表叙述了他村里人如何经常晚上躲进森林，而白天返回。随着形势的恶化，有些家庭决定留下来，而其他家庭则逃离村庄。由于战斗蔓延到各地，他们不知道去何处寻找避难，一周以后他们返回。这个村庄最终遭到袭击，五家人被绑架，其中三家人由于营养不良和饥荒而死亡。与代表谈话的人在袭击时失去了六位家人。

40. 一个重要的特点是当地居民可以如何同交战一方谈判他们继续居住的问题。但如果这样做，他们就被迫在冲突中选择支持一方，此后就被认同于他们所选择的一方。因此这些社区由于被指称支持敌人而可能遭到报复，从而每当战线推进时他们就流离失所。另据报告，地方居民的抱怨促使某些团体比较积极地站到抵运一边。例如代表在访问赞比亚省时获悉，沿着他驾车行驶的道路行进的运输车队经常遭到当地居民的袭击，因为当地居民在其传统领导人被解阵处决以后加入了抵运。有人提出的加入抵运的其他动机包括有机会同解阵授权的竞争团体进行斗争。

26

41. 大规模流离失所大大减少了种植的可能性，因此导致农村人口中间粮食短缺。由于他们更加脆弱，结果他们的抗旱能力甚小，在 1983-1985 和 1991-1992 年冲突期间，干旱严重影响到该国。在人道主义援助受到限制或受到阻碍的地区，死

亡率相应上升，而且人们比较愿意迁移到可以得到援助而且安全条件较好的地区。由于条件仍然不安全再加上基础设施遭到破坏，流离失所者无法返回。

42. 人们逃离时的两个主要考虑是安全问题和必须取得生活来源。这两种考虑有时是相互矛盾的；一方面，担心失去自己的土地是收成好则留下的理由，而另一方面，担心遭到袭击是逃离的理由。与此相反，如果严重干旱和自然灾害影响到收成，寻找生活来源的必要性就必须与逃离抵运控制地区时被抓获的担心权衡起来考虑。有时有充分的时间为逃离作准备，因此整个家庭，甚至整个社区可以一起离开。受到袭击时，他们不得不分散逃离，有时候丈夫、妻子和子女朝三个方向逃离，或者父母在逃亡时遗弃自己的子女。

43. 流离失所者本身关于何处可以找到粮食和安全的想法是决定其逃亡目的地的确定因素。有时如果政府士兵驻守在最近的行政中心，那里就是第一重新定居地点。然而随着其人数增加，而且由于地区城镇也遭到抵运的袭击，流离失所者则进一步迁移到政府部队基本上提供安全而且可以得到人道主义援助的省会。人口拥挤的问题进一步促使他们向更大的城市迁移。例如，马普托规模增长了三倍，从战前 500,000 人口增加到大约 200 万居民。因此多重流离失所是相当常见的现象。

44. 除了许多管理流离失所者迁移到城市边缘地带以外，许多人沿着受津巴布韦军队保护的莫桑比克运输走廊寻求保护。因此大约 50 万流离失所者沿着贝拉走廊建立定居点。如果可以进入邻国，许多流离失所者就跨越边界寻求庇护。因此离开该国的人和成为国内流离失所者的人的逃离原因是相同的。

B. 流离失所期间的条件和为提供 援助和保护所采取的步骤

45. 国内流离失所人员的大规模流入，许多人通常两手空空，身无分文，在颇为窘困的条件下抵达，为那些收容社区带来了相当沉重的负担。各地方当局在力所能及的情况下，往往为那些国内流离失所者拨出耕种土地，以使他们能实现自给自足。这些耕地有可能是其他流离失所者所腾出的土地，但土地的重新分配也是常有事情。随着国内流离失所者人数的不断增长，直接邻近城镇周围的地皮显然不足于维持这些人口了，因此得开垦较远一些地区的耕地。那些国内流离失所者甚至得披

星戴月，早出夜归地从事田间耕作。当局感到必须缓解对各城镇住区的压力；因此在城镇外各处建立起了一些安置中心，让那些国内流离失所者在那建立住处、开垦土地并为他们提供一些基本服务项目，诸如安全饮用水、耕作农具、药品和教育及健康服务。为增进平民百姓的安全情况，政府部队有时还绕着各城镇和安置中心外围埋设了一大圈地雷。

46. 以女性为户主的家庭，占国内流离失所者中的大多数。这些家庭实现自立的能力较差，因此需要得到更多的援助。有时，他们会得到其他一些家庭的帮助，例如帮助他们搭盖住所。无数沦为孤儿或与其家庭失散的儿童²⁷构成了一组境况尤其脆弱的群体。通常，由一些当地家庭或其他流离失所者在自愿的情况下，领养这些儿童，至少照顾至查寻到其父母的下落为止。然而，尽管政府建立了一个领养家庭的体制以及其它一些组织开展的查寻活动，但仍有大量的儿童需要予以照顾。

47. 至于教育，流离失所的儿童都在一定程度上被安置在现有的学校中。此外，在全村人口一起外逃流亡的情况下，那么村民中的教师仍可开设某些课程。然而，从总体上来说，由于缺乏教学设施和教员——因为教师们不是在逃亡途中丧生，就是已逃往别处去了，教育遭到了严重的中断，多年来的教育质量一直很差。

48. 健康条件往往也岌岌可危。由于许多人在拥挤不堪，无卫生可言的条件下生活，发生霍乱和其它疾病已是常见的现象。鉴于没有卫生中心，组建了“飞行队”形式的扩展性保健网络，送药品上门，并开展预防接种运动。

49. 面临着日益恶化的人道主义状况危机，援助流离失所者和其他受战争影响者，已成为政府的一项优先重点。在意识到其能力有限，难以提供必要的人道主义援助的情况下，政府向国际社会提出了予以支助的请求，为此，联合国的若干组织于 80 年代中期投入了援助工作。1987 年，联合国发起了一场紧急援助的国际呼吁。该年，任命了联合国紧急状况和救济行动特别协调员，以便应急方案的目标与正在进行的国民经济改革相结合。救济援助是通过政府的紧急救济方案组织，即自然灾害预防及抗御署(防灾抗灾署)²⁸实施的。鉴于在全国、省和地区各级均设立起了防灾抗灾署，它协调国际社会开展援助工作，既协助辨明各部门所需的援助，又帮助落实援助。例如，粮食署大体上是根据防灾抗灾署所作的评估，提供粮食资源的，

并且还由防灾抗灾署将粮食运送到受援地区。至 1990 年，在其它多边机构、双边援助者和官方机构，以及非政府组织之外，几乎所有联合国机构均在莫桑比克开展着活动。由于主要问题是粮荒，因此，粮食署成为主导机构。

50. 鉴于流离失所者的需求泛而不一，政府决定建立起一个迅速灵活的对应处置机制，以求扭转这种局面。因此，建立起了代表省政府全体成员的各省应急委员会。其目的在于调动一切必要的现有专门知识，从而可作出确切的评估。据此，各人道主义行为者可根据各自承担的任务或实地经验作出反应。

51. 在紧急状况初期阶段期间，政府援助的最初对象是国内流离失所者。然而，一旦明显地看到，这是一个旷日持久的问题，而且这种针对性的援助在地方人口中已引起了不满情绪并对受援者们形成了安全问题时，即对此政策作出了修正，改为根据人们的需要，向他们提供援助。虽然国内流离失所者仍是接受紧急援助的主要受惠群体，然而政府及国际社会均未在业务项目上仅仅注重于这一群体。国内流离失所者只有在已沦为最为脆弱群体的地步时，才使他们有资格得到援助。政府认明下述几类需要帮助的人可得到援助：“国内流离失所者”(deslocados)，即凡出于其所不能控制的原因而被迫背井离乡，而且未能恢复任何生产活动，赚取收入维持生计的人；“受影响的人”(afectados)，即凡居住在某一具体受战争或自然灾害蹂躏地区，并且无能力从事生产或购买其基本必需品的人；“被解放者”(recuperados)，即政府重新夺回的莫桑比克全国抵抗运动(抵运)所控制的地区的人民；和“返回难民”(regressados)。

52. 有报告称，相比之下，国内流离失所者的安置点往往拥挤不堪，所提供的服务也较少，生活条件通常比难民们恶劣。生活在抵运所控制地区中的国内流离失所者所，长期被卡断了一切外界援助，往往经受了最为深重的苦难。

三、返回和重新融合

53. 在《和平协议》签订不久后，大量国内流离失所者开始返回家园。²⁹ 1993 年上半年期间有一百万人返回，并于年底前又返回了一百万人。³⁰ 那些于 1993 年初几个月返回的人们大多得靠他们自己安排交通及重建家园。这在较大程度上是由于

下述事实所致，即各人道主义组织在乡村地区的业务能力建立得较迟一些，而且进入抵运地区时曾受到了一些限制。此外，这些地区普遍存在着一种不安全的气氛，其主要原因在于联合国维持和平部队的部署滞迟，由此延了解除武装的进行。代表得悉，曾发生过若干起一些前士兵们利用手中尚存的武器，几次沿途对路过的平民百姓进行抢劫掠夺的事件。其它一些事件包括了绑架人质和袭击运输车队案件。同时，行动自由仍受到限制。随局势的逐步好转，那些返回者不但得益于改善了治安情况，而且还得到了运输和重建两方面的更多援助。

54. 一旦得知家园地区安全情况的消息后，通常即开始返回，而且已着手进行重新安置的筹备工作。通常先由家庭中的一两名成员先动身返回家乡，探察一下情况，而家中的其余人员则仍滞留在逃亡区域。如遇到整个社区一起逃亡的情况下，那么传统权威有时会开始作出返回和重新定居的决定，因为他们的领导角色是得到当地人口确认的。³¹

A. 人道主义方面的关注问题

55. 粮源是重新定居所面临的一个主要挑战性问题。一些家庭往往不得不在逃亡区和返回区两地分居。家中的一部分成员开始重新建造住房并耕种田地，而家中的另一半人则仍滞留原地等待到收割完毕为止。另一个重要的考虑是子女的教育问题。家乡地区的许多学校已在战火中被摧毁，因此，家长们有时宁可暂时把其子女留在提供教育的收容地区。在许多情况下，只要留下的家庭是由孩子当家，那么营养不良的情况就出现递增。向代表述说的一个事例是，马尼卡省的一座收容营近一年来几乎完全成了儿童营，留住着约 3000 至 4000 名儿童。

56. 一旦返回了家园，这些回归人口面临着各类广泛的挑战。由于内战巨大和广泛的破坏程度，那些返回的地区往往不适宜居住，而且实际上当那些流离失所者重返家园时，那里大部分地区已是渺无人迹。社会经济方面的重新融合受阻，其原因在于当地基础设施严重残缺不足，包括艰难的取水条件、粮食安全无保障、没有耕种用的农具和种籽，而且几乎不存在就业机会。此外，平民百姓在战争期间经受的无数暴力，在生理和心理上均留下了创伤，也需要予以治愈，以保证能在社区内

和社区之间重建起社会机体组织。代表得悉，那些残疾者在实现自立方面面临着一些尤其尖锐的问题，而且得依赖于其家庭或社区给予支持。

57. 在社会重新融合的进程中，传统医者和酋长们的作用，特别是他们施行医治仪式和乡族礼仪的职能显得更为重要。代表被告知，例如，社区内举行重新融合一些前儿童兵的礼仪。此后，可被认为“故人已去，新人脱胎”。对那些曾遭强奸的妇女也举行类似的洁身仪式。总之，令代表深有感触的是，人们极不情愿谈论个人以往经历，但却决心并宁愿展望未来的态度。

58. 此外，代表在访问期间被告知，传统权威可在解决纠纷方面发挥重大作用。例如，在人口大规模流动的情况下，可预期土地之争将骤然加剧。然而，代表得知，许多冲突由传统权威出面得到了和平解决。据他所得到的报告，在一年半期间内，据估计，在正式司法制度外，依照习惯法，易手成交了 300,000 至 500,000 桩土地买卖。然而，也仍有发生冲突的报导。代表得知，有时当流离失所者返回时，发现他们的土地已经划给了公司、政府或其他个人。同时，还应指出的是，习惯法的运用可能会对妇女保留土地所有权产生不利的影响，但这得取决于妇女生活于母系，还是父系氏族社会。在父系氏族中，妇女显然蒙受歧视，因此也不利于妇女户主家庭中的儿童。³²

B. 保护方面的关注问题

59. 虽对国内流离失所者提供物质援助较为注重，但却不太注意予以保护。代表得到的报告称，1993 年期间，当时的安全局面不太稳定，出现了一些保护问题，尤其涉及到迁徙自由和在返回的沿途各条道路上和家园地区所埋设的地雷问题。然而，应当强调的是，相对来说返回人口极少遭到歧视和骚扰。

60. 至于迁徙和居住自由权利，据报告，存在着与人道主义组织接触和返回人口进入抵运控制地区方面的一些严重问题。抵运制造了一系列的障碍，既阻止返回者进入以防止加剧的土地竞争，然而，在一但进入其控制区后，又不让那些返回者离开。据报告，那些涉嫌曾在冲突期间站在政府一边的返回者特别遭到此种作法。

61. 国内流离失所者们尤其易受地雷的伤害，因为他们与当地居民不同，一般并不知道地雷埋置地点。代表被告知，当地人口创造了标识办法，一旦他们发现地雷后，就在地雷埋置点作上标记。然而，这种作法，并不能防止儿童或牛被炸残或炸死。

62. 在某种程度上，国内流离失所者得益于为稳定国家局势所作的全面努力。从 1993 年 3 月以来，联合国维持和平部队的部署，促进了一些主要运输通道沿途的安全保障。这一部署也便利了人道主义援助的落实。为弥补一年之后维和部队的削减，在全国各地逐步部署了约 1,100 名国际文职警察观察员。他们的首要任务是监督莫桑比克警察的中立性及其对人权的尊重，鉴于即将举行的选举，这一点被视为是一个颇为重要的问题。虽然警察观察员的在任可能具有一些防止犯法行为的作用，但人们也注意到，其影响力是有限的，因为对转呈全国警察事务委员会的一些申诉，并未采取纪律或预防性的措施。然而，应当强调的是，国内流离失所者虽确实受益于较为安全的环境，但并不存在对他们的返回情况进行监察的作法。

C. 便利返回、重新安置和重新融合的战略

63. 随着《和平总协定》的签订，国际社会向莫桑比克提供人道主义援助的目标，由紧急救济转向维持和平与和解方面。在认识到流离失所人口的返回对实行和平的阶段和选举的筹备均具有关键性重要意义的情况下，前文所述(见第 30 段)的一项人道主义成份内容已列入了联合国莫桑比克行动。为此，流离失所人口的返回和重新融合在实行和平方面占有突出的地位。然而，在莫桑比克情况背景下使用重新融合一词时，人们应当意识到，对于返回人口来说，并没有什么可重新融合的。许多区域实际上已经渺无人迹，而未遭摧毁的学校、医院、商店和水井实属罕见。换言之，原先仅有的一点地方能力大体已遭摧毁，因此，不但得为个人提供救济援助，而且还必须承担起一项解决社区需要更为广泛的恢复方案。

64. 1993 年发起了一项重大的恢复方案，以促进和支持返回和重新融合进程。人们认为，只有创建了一些最起码的条件，减轻乡村人口的脆弱性，防止出现新的背井离乡情况，特别是缓解因旱灾所造成的困境时，才可能实现长期的重新融合。

人道主义援助的首要目标是国内流离失所者、返回的难民，以及同样也被认为需要人道主义援助的退役士兵。人们普遍同意，援助应当是针对使返回者们得到重新安置的整个社区的援助，并应当在所有各社会群体之间实行平均的分配。这样，使得没有离乡出走的人口也均得到援助。

65. 1993-1994 年综合人道主义援助方案的一些主要活动包括了难民的遣返、士兵退役、紧急救济、恢复一些基本的服务以及国际收支和预算支助。它体现出了在农业生产、保健、饮用水供应、教育、道路修复和扫雷等领域，为恢复一些基本服务所采取的一项综合性作法。联合国人道主义援助协调办事处还特别作出努力，以求与生活在抵运地区的人口接触，以往人道主义援助组织在这些地区的工作一直受到严厉的限制。联合国人道主义援助协调办事处在各省府建立起的省人道主义援助委员会发挥着重要的协调作用。这些委员会由联合国人道主义援助协调办事处主持，包括了政府与抵运的双方参与者以及联合国和非政府组织执行伙伴。把协调责任下放至实地一级证明是极其重要的作法，建立起了所有当事方之间的工作关系并

便利于将抵运所控制下的各行政区域重新融合归并入政府结构。此外，联合国人道主义援助协调办事处还建立起了备有各省资料的资料库。这一资料库被视为极有助于执行规划的制订。

66. 国际非政府组织的作用尤其应予以加强。在《和平协定》签署之后，有 150 多个非政府组织进驻该国，并作为各国际机构执行伙伴承担起了极其重要作用。自那时起，政府、国际组织和非政府组织在一些返回者地区实施了一系列广泛的重新融合项目，重点在于安全饮用水、教育、健康、道路建造以及分发种籽和农具。从 1992 年 10 月至 1994 年 12 月，至少建成了 750 所学校和 250 个健康设施，并开放或修复了 2,000 个饮用水源。³⁴

67. 国际移徙组织(移徙组织)在援助国内流离失所人口方面发挥了重要作用。最初，移徙组织的主要任务是，为退役士兵及其家庭提供必要的交通运输。然而，由于退役进程滞延，移徙组织被授命于 1993 年 8 月起负责向全国国内流离失所者中最脆弱的群体提供紧急援助。虽然，向流离失所者中最脆弱的群体提供运输是移徙组织的首要目标，然而，它还旨在减少这些人员对城镇基础设施的依赖，增进他们获取土地的机会、恢复农业部门和便于家庭团圆。移徙组织向那些因旅途遥远、健康或年龄等原因提出要求者提供运输。移徙组织总共运送了约 150,000 国内流离失所者、200,000 退役士兵及其家属和 150,000 难民。在出发地点和抵达地点，移徙组织均与地方当局和一些国内、外国非政府组织合作。在各方案合作伙伴配合协作下，移徙组织向国内流离失所者分发粮食、种籽、农具、药品援助，和运送一些家庭物品。另一些援助包括修复一些小规模的社会、健康或教育基础设施、清理计划用于重新安置国内流离失所者的地皮、提供一些盖住棚和卫生站所需的建筑材料、提供一些成套的木工或其他家庭手工业工具、同一些非政府组织一起，通过提供运输或补贴购买一些学校用具材料等作法，进行学校重建修复工作。移徙组织是唯一在莫桑比克所有各省均设有工作点的国际组织。

68. 在其大规模修复方案的框架内，难民署在全国 10 个难民返回省份中的 7 个省中承担起了大幅度的恢复和重新融合活动。难民署认为，一项成功的业务，必须同时解决整个目标社区所面临的各种重新融合需要。因此，可使国内流离失所者

和难民与其他居一样平等地得益于以社区为基础的方案，诸如通过“速效项目”方式恢复基础设施的方案。³⁵ 到 1996 年 6 月为止约开始了 1,500 个这类项目，大部分在 Tete, Manica 和 Gaza。此外，难民署还通过向一些需要援助的群体提供农业用具和家庭炊具的方式，参与了联合国人道主义援助协调办事处设立的全面援助方案。

69. 然而，国内流离失所者数量最大的楠普拉省却不在难民署援助之列。因此，在那些难民署未涵盖的地区即产生了重新融合方案是否充分的问题。出于后勤原因，代表未能走访楠普拉省，而那些与他讨论此问题的人们所持观点的分歧却很大。有些人对重建工作的疏忽表示关切，而另有一些则感到，捐助者们的努力协调得非常好，涵盖了整体需求领域。

70. 如上所述，在冲突与返回和重新安置期间，能否获得粮食对于国内流离失所者是至为关键。在返回后，至少在第一次收获之前，还得需要粮食援助。此外，还必须解决那些尚未返回者的需要。向全国各地提供的粮食援助可形成一种增进的粮食安全，并鼓励流离失所人口的自发性返回。粮食由 DPCCN、非政府组织，甚至粮食署自己运输，并在抵达时，由 DPCCN 或非政府组织分发。然而，在一些抵运控制区，DPCCN 并不参加粮食的运输和分发。随着流离失所者们得到重新安置并恢复了他们的农田耕种后，对粮食供应的需求也就减少了。因此，粮食署的援助目标人口从 1992-1993 年的 380 万下降至随后两年的 190 万和 150 万人。自那时起，救济援助的水平也大幅度地递减。目前的业务量估计涵盖的平均受援数额为 154,000 人。被确认为需要紧急援助的是下列三类人员：因作物欠收和干旱需要援助的人们；返回者以及前国内流离失所者。在 1995 年总共 200,000 名返回者或重新安置者中，约有 70,000 至 80,000 人还需要 1996 年 11 月至 1997 年 4 月期间的最后阶段援助，主要是这些人抵达得较晚，因此而无法开垦和耕种足够数量的农田。

71. 虽然国内流离失所者被列入了人道主义援助的三个主要对象群体中，但代表得悉，据报告这些人的情况比返回的难民和退役士兵的处境更艰难。许多难民在他们流落在外期间曾得到过援助，并受到有限的培训和教育；某些甚至还曾有机会工作。因此回来时带有节蓄和行李。他们的返回受到了难民署的监督，并发给了他们种籽和农具。至于那些退役士兵的经济和社会融合，他们可享有政府发给的六个

月的退伍费，另外，还可在随后 18 个月内领取一笔“重新融合补贴费”。此外，他们还可接受职业技能培训并可得到贷款，在其社区内建立他所选择的经营活动。相比之下，国内流离失所者们在其背井离乡期间往往得不到充分的支助，也没有组织来监督他们安全地返回，且通常一文不名地返回原籍。

D. 从紧急方案到发展援助

72. 由于接近正常的降雨量和持续的和平局面，许多莫桑比克人，包括返回的难民和国内流离失所者们，均能够再次耕种他们的农田，从而减少了对粮食援助的依赖。截至 1996 年底为止，这些方案大体上被视为处于紧急援助与发展援助之间的过渡阶段方案，重点在于为重建、恢复和完成前一阶段已经开始的项目继续提供援助。

73. 鉴于难民署将逐步结束其业务，为了保证由紧急援助向发展援助顺利过渡，难民署和开发计划署对 34 个难民署业务重点地区进行了情况分析。目的是向莫桑比克当局和一些发展援助伙伴提供受战争摧毁地区重建进展情况，并指导在那些返回者所涉地区进一步推行的发展活动。然而，难民署和开发计划署之间的配合协作建立得较晚；此外，还有人指出，如在规划和执行阶段提高地方当局和居民的参与程度，更好地增进这些项目的可持续性，因为这样做有利于对既定项目采取必要的维护和后续行动。

74. 随着返回、重新融合和发展援助的进行，国际社会发现以几类流离失所人口为目标不再是有益的作法了。它感到这样做会不利于和解，尤其是因为流离失所者所面临的余下一些挑战也是全体人口所面对的问题。尽管向全国各地投入了大量的援助，但大部分社区仍无充分的基础设施，而且必须克服普遍贫困问题。在代表的工作人员所走访的一个村庄中没有水井，致使妇女得单程走出约 13 公里外去打水。同时附近也没有学校，为此儿童们也同样得走出约 13 公里外去上学，致使其中最年幼的孩子只能呆在家中，因为他们走不了那么远的路程。另一些剩余的问题包括卫生站数量不足以及缺乏商业网点和道路，使得乡村居民难以向市场出售剩余的

产品并买回必需的商品。代表还获悉，对妇女尤其具影响的问题是：无法获取贷款、无就业机会，甚至有时在利用土地方面还遭受到歧视。

75. 政府和国际社会致力于可持续发展的总体战略的一个重要方面是增强国民经济和政府行政能力。捐助界所努力的总体目标是改善经济实绩、巩固民主体制和推动“清明政治”。为此，权力下放被视为至关重要，由此使得援助日益输往地方一级。

E. 有关流离失所的其余问题

76. 尽管政府和捐助界作出了不再以流离失所群体为目标的决定，但这绝不意味着所有国内流离失所者都已经返回。收悉的资料表明，流离失所者的返回率存在着很大的差异。若干省份中的重新安置率超过了 90%³⁶，然而马普托省和索法拉省的国内流离失所者重新安置比率最低，分别仅为 70%和 49%。至于马普托市，截至 1994 年 11 月为止，只有 24.2%的国内流离失所者得到重新安置³⁷，且据报告这种局面大体上仍无改变。

77. 对此局面提出了若干解释。首先应当强调的是，城镇区域可获得的服务较多，致使许多居住在马普托和贝拉等大城市周边地区的国内流离失所者滞留不走。尽管这些市郊的贫民窟极端贫困，但生活条件仍被认为比乡村地区好，特别是具有如下一些好处：可得到饮用水及卫生和教育等基本服务，并可进入市场，而市场可为私营部门提供机会。此外，由于他们长期居住在城市地区，许多国内流离失所者已经习惯了城镇生活，可能不愿意从事维持生计的农田耕作，而宁愿在私营部门或非正式经济部门工作。

78. 在实地走访期间，代表还获悉，促使人们滞留不走的原因还有：对和平的持久性缺乏信心，有时再加上人们不愿再回到他们曾经历过恐怖的地区，而且事实上他们已经失去了家庭，因此也无理由要返回。缺乏交通便利则为那些想返回者造成了问题。有人指出，移徙组织撤离过早，而另一些人则认为，所有愿意返回者都得到了返回的机会。

79. 返回者们一个重大安全问题是许多地方埋有地雷但并没有标明，有些地雷早在解放战争时期即已埋设。最初估计的数量 200 万枚虽普遍承认过高，但人向代表强调，主要的挑战不在于数量多寡，而在于雷区的规模和位置。代表被告知，例如，在独立战争时期为保护某座大水坝而埋置的 8,000 枚地雷对社会活动的影响微乎其微，甚至无影响，因为地雷埋设在偏远地区。如果人们认为某一地区埋设了地雷，整个社区也许都不会返回。例如，代表获悉，据信埋有地雷的某一地区在起出了 8 枚地雷后，约 15,000 名流离失所者即自发地返回。这一情况发生于 1996 年初，并据说已成为一种普遍现象。

80. 和平协定签署后，红十字会和粮食计划署在莫桑比克行动和联合国人道主义援助协调办事处提供管理和协调的情况下，发动了首次扫雷活动。在开始阶段，与一些商业公司和两个非政府组织签订了合同，由其负责清除道路和某些重新安置区，以便利返回。此外，莫桑比克行动派出了一些军事工程人员为退役士兵举办清除地雷的培训，希望使莫桑比克最终建立起本国的扫雷能力。上述各项努力因 1994 年 8 月在人道主义事务部和开发计划署资助下建立的一个加速扫雷方案(ADP)而得到了巩固。加速扫雷方案目前正从一个联合国方案向一个国家实体过渡。鉴于没有组织在该国南部开展扫雷工作，加速扫雷方案受命负责在马普托省、伊尼亚巴内省和加扎省进行扫雷活动。除加速扫雷方案外，目前在该国开展活动的两个主要机构是 HALO 信托公司，它在赞比亚省、楠普拉省、德尔加多角省和尼亚萨省等北部各省开展扫雷业务，而挪威人民援助社则主要在太特省、马尼卡省和索法拉省几个中部省份进行活动。³⁸ 上述三个行为者之间相互密切联系，根据全国扫雷委员会所确立的国家、地区和省级优先次序开展扫雷业务。

81. 由于全国各地有大量的地雷埋设区，因此必须使扫雷活动集中于那些扫雷影响最大的地区。例如，对于围绕着某一村庄外埋设的一圈地雷，只需要清除其中几个出入口处的地雷即可便利居民们前往位于村外的井口、农田或道路。进行扫雷的地点通常是当地居民提供的情况来确定的。所收到的资料似乎表明，有相当多的人之所以仍处于流离失所状态，就是出于对地雷的惧怕，而不是出于个人选择

和便利。因此，有必要在这些人口中进行调查，以便在确定今后扫雷活动的优先地区时考虑到他们的顾虑。

四、结论和建议

82. 莫桑比克国内出现的流离失所的情况，是由蹂躏该国将近 16 年之久的长期内部冲突再加上干旱和自然灾害所致。约有三分之一的人口被迫背井离乡，漂流国内其他地方或邻近六国之一寻求保护和援助，而且多次迁徙已成为常见现象。然而，政府对其公民表现出了愿予以救助的态度，并积极寻求国际社会对这一人道主义危机提供支持，既向受战争影响的居民提供援助和保护，又力争和平解决冲突。因此，国际社会能以全面和有效的方式支持争取并实现和平。联合国在支持这一进程方面被赋予突出的职能，并建立了一项综合性维和行动，在此行动中有史以来第一次融入了强有力的人道主义成份。流离失所者们的返回被视为可稳定局势的一个重要因素。

83. 整个流离失所危机中的一个重要特点是，莫桑比克人口能够在较大程度上利用其本国资源来应付其所面临的挑战。对于流离失所之前、流离失所期间以及返回和重新融合阶段，情况都是如此。确实，一些难民和国内流离失所者自己实现了重新安置。此外，流离失所人口很快就自发地决定返回，这使整个人道主义援助界为之振奋，并反映出了流离失所人口渴求重建新生活的强烈愿望。在不贬损那些为返回者直接提供运输援助的各组织所作重大贡献的情况下，政府和各国际组织所面临的挑战基本上是为返回人口创造稳定的局面。除非创立起最起码的条件，使人们不致再次流离失所，否则人口返回原籍地本身并不可视为实现了长期性的解决。

84. 同时，也须强调政府与国际社会之间的密切合作。通过政府、捐助界和各国际机构建立的协调机制之间经常举行磋商和定期会晤，才有可能建立必要的条件，对不断变化的情况作出灵活协调的反应。对政府所采取的灵活态度，必须予以赞赏，特别应赞扬它在实施和平阶段愿意将其大部分协调责任移交给联合国。这就可使抵运更积极地参与，有利于向抵运地区的居民提供援助。

85. 正如代表以往曾一再强调的，国内流离失所问题的解决不可脱离建国过程这一更大的努力和广大民众的需要。因此，虽然国内流离失所者可能有特写的需求，因此须采取特写的措施，但对他们的有效援助方式往往是在更为广泛的背景下所采取的一些步骤。

86. 在代表走访莫桑比克期间，强调指出的一点是，鉴于危机的严重性和流离失所者各自所处的不同境况，必须采取综合、灵活和多部门性的作法来解决流离失所者所面临的各种不同需求，而这项任务最好通过在各类人道主义行为者之间作出协调配合的安排来完成。同时，如果由当局或指定的代表性机构长期监测他们的境况，对国内流离失所者将是有益的。这项职能可由诸如派驻该国的境内流离失所者问题国内工作组之类的机制承担，并由各执行机构的代表参与这一机制，或者授权某一组织监督流离失所者对保护和援助的需求。鉴于代表所会晤的许多人证实流离失所者的处境比其他群体更为不利，如果对流离失所者的情况进行系统性的监测，将对业务规划的制订极有助益。

87. 国内流离失所者的具体需求不仅包括返回期间的运输援助，而且也需要保证他们之中的某些群体得到充分的关注。在此类群体中，那些被困于抵运所控制地区的流离失所者、妇女为户主的家庭、无人陪伴的儿童和残疾者尤其脆弱。此外，如能在起程返回前的粮食、种籽和农具分发以及在返回期间对他们的安全情况进行监测等方面考虑到流离失所者们自己提出的战略，对返回工作应可有所促进。关于重新安置期间对莫桑比克境内流离失所者提供援助的程度，可指出的是，在难民返回地区，居民们普遍得到援助，因此很可能解决了他们的需要。然而，在国际介入较少的地区，有理由认为返回的流离失所者得到的援助有可能相对较少。

88. 流离失所现象有两个相关的问题值得特别关注。第一是，没有返回的人口是否应视为国内流离失所者。如果长期滞留他乡是其个人意愿，那么答案应当是否定的。在这种情况下，可认为已找到了长期解决办法。但如果有关人员仍希望返回，却由于地雷或缺乏运输设施而无法返回，那么答案就是肯定的。为此，不妨对那些在战争期间定居于城镇中心周边地区的人口进行调查。如有人愿意返回，那么政府与国际社会应一起努力为返回创造便利。

89. 另一个问题是对于防止今后流离失所现象至为关键的土地利用机会问题。有利用土地的机会不仅确实是稳定返回人口的一个关键性重要因素，而且对于防止今后农民人口出现流离失所现象也具有重大意义。据报告大部分土地冲突发生在一些小土地所有者与商业利益公司之间。人们希望，新的土地法将为自耕农提供充分的保护，保障其对土地的利用权。保护土地利用权是一项重要的措施，可防止自耕农的土地遭剥夺从而陷于流离失所。

90. 土地问题还产生了建立适当的机制来调节国家立法与惯例法之间关系的问题。鉴于司法体制能力有限、民众对国家立法缺乏了解以及不具备充分的资源来利用法院体制，在可预见的将来，大部分人口实际上只拥有传统体制框架内为他们界定的法律地位。如上所述，这些体制已证明在以和平方式解决许多土地纠纷方面是行之有效的。然而，惯例法有其局限性。例如，在处理土地分配和继承权方面，对单身妇女可能不利。因此，问题在于如何保证妇女可诉诸对男女平等作了规定³⁹的国家立法。为此，不妨对习惯法进行汇编和分析，以查明习惯法与国家立法相符的程度。此外，有必要在民众中宣传国家标准，使个人了解其权利。鉴于人口中文盲率较高并缺乏合格的工作人员，如果地方行政部门和学校体制参与这方面的努力，将是颇有助益的。

91. 最后，代表强调，争取长期解决流离失所问题的首要条件是各当事方就和平解决冲突的框架达成一致并继续承诺支持和平进程。虽然抵运对《和平协定》和以和平及民主方式解决政治分歧的理想作出了明确的承诺，但其追随者们显然仍普遍感到不满。向代表提及的一些紧张点包括：有人认为应在更大程度上把解放阵线党机器与国家结构作出区分、有人指控在接受教育、培训和就业方面对亲抵运公民进行歧视以及向抵运享有高度支持的地区所拨的资源不够充足。希望政府注意这些抱怨并继续支持正在进行的和解进程。在这方面，还期望进一步深化权力下放进程，且为此早日举行市政选举并赋予各地方机构以充分的主管权和资源。此外，政府还应当政治进程中增强公民社会，力争开拓更广阔的政治对话空间。其中包括最重要的一点，这就是使“传统社会”参与决策和意见形成进程。这些因素对于持续性

的和平建设至为重要，而持续性的和平建设又是经济发展和社会稳定的一个先决条件。

注

¹ 联合国人道主义援助协调办事处《统计月报》第4号，1993年7月，“莫桑比克报告，战后莫桑比克的人道主义活动”，估计在和平协定至95年中期需要重新安置的国内流离失所者的人数为410万人。

² 全国联盟——“莫桑比克非洲全国联盟”1961年由在坦噶尼喀和肯尼亚工作的莫桑比克人中间已经存在的几个小的团体组成；民主联盟——“莫桑比克全国民主联盟”1960年在索尔兹伯里组成；独立联盟——“非洲争取莫桑比克独立联盟”由住在马拉维太特地区流亡者发起。See International Alert, Mozambique: Feasibility Study, Report of a Factfinding mission, p.3 (hereinafter International Alert), with further reference to Mondlane, E., The Struggle for Mozambique, Penguin Books, Middlesex, 1969, reprinted by Zed Books, London 1983.

³ 一些莫桑比克非武装运动也提出了类似的建议，see International Alert, pp. 5-6.

⁴ See International Alert, p. 6.

⁵ 1978年，原先26万定居者中仅仅留下20,000人。

⁶ 据估计多达100万人根据这种政策迁离，see U.S. Committee for Refugees, “No place like home, Mozambican refugees begin Africa’s largest repatriation”, December 1993, p. 6.

⁷ 见《联合国和莫桑比克，1992-1995年》，联合国蓝皮书丛书，第五卷，联合国新闻部，纽约，第9页。

⁸ “关于不侵略和睦邻关系的协定”，称为恩科马蒂协定。

⁹ 见 International Alert, p.11, 这表明该国政府提出大赦和重新融合到莫桑比克社会中去，而抵运要求政府辞职，解散议会和组建交战双方之间的联合政府。

¹⁰ 见《联合国和莫桑比克，1992-1995年》第12-13页，表明到1990年为止，估计莫桑比克90%的谷物需求依靠外援。

¹¹ 该国的新的名称反映了这些变化，即从“莫桑比克人民共和国”(换言之即社会主义一党制国家)改为“莫桑比克共和国”。

¹² 关于 Community of Sant’ Egidio 的作用，见《联合国和莫桑比克，1992-1995年》，第15页和第200-201页。

¹³ 1990 年 12 月商定了局部停火，抵运同意停止对贝拉和林波波运输走廊的袭击，但前提是，津巴布韦军队集中于这些通道沿线。但抵运继续发动进攻，声称津巴布韦没有遵守所规定的条件。

¹⁴ 关于有关国家，见《联合国和莫桑比克，1992-1995 年》，第 14 页。

¹⁵ 关于七项议定书和四项有关文件的全文，见《联合国和莫桑比克，1992-1995 年》，第 93-94 页和第 105-126 页。

¹⁶ 特别是有些规定促进抵运从军事运动转变为政治运动，并促使其充分参加选举运动。

¹⁷ 见《联合国和莫桑比克，1992-1995 年》，《全面和平协定第四议定书》第五 2(b) 节。

¹⁸ 同上，第三议定书，第一——三节。

¹⁹ 同上，第三议定书，第四节。

²⁰ 同上，莫桑比克共和国政府和抵运关于人道主义援助的指导原则的声明，第一——四节。

²¹ 见安全理事会第 797(1992)号决议和秘书长提交安全理事会的关于莫桑比克行动的报告(S/24892)。

²² 这种普遍的做法还导致性病蔓延，see Robert Gersony, “Summary of Mozambican Refugee accounts of Principally Conflict-Related experience in Mozambique”, April 1988, p.22。

²³ See Neil Boothby, Abubacar Saltan and Peter Upton, “Children of Mozambique: The cost of survival”, U.S. Committee for Refugees, p.5。

²⁴ See K.B. Wilson, “Internally displaced, refugees and returnees from and in Mozambique”, in SIDA, Studies on Emergencies and Disaster Relief, Report No.1, November 1992(hereinafter referred to as Wilson), p.6, with further references。

²⁵ See Wilson, pp.5-6。

²⁶ See Wilson, pp. 4-5, with further references。

²⁷ 国际机构估计，有 250,000 名儿童因此与父母失散，《1992-1995 年联合国和莫桑比克》，第 12 页。

²⁸ 1980 年成立时的原来目的是应付诸如旱灾、水灾和飓风之类的自然灾害。

²⁹ 人们注意到，从独立后政府设立的一些乡村逃出的流离失所者往往宁可返回其原村庄。

³⁰ 根据联合国人道主义援助协调办事处，截至 1993 年 1 月为止有 4.9%的国内流离失所者返回；到 1994 年 1 月有 63%的流离失所者返回，而到 1994 年 11 月则达 81%，此时，在总共 3,737,000 国内流离失所者中已有 3,053,000 人返回。然而应指出的是，流离失

所者与返回者总人数的出入较大。粮食计划署于 1996 年 7 月 19 日阐明,“迄今为止,估计有 170 万难民和 220 万前流离失所者业已返回,并开始了重建其生活的进程。”

³¹ 见《国际警觉》,第 21 页。

³² 还请见 Joseph Hanlons “支持农民维护其土地的斗争”,向基督教援助社提交的报告,1995 年 11 月 30 日,第 27 页。

³³ 人权律师委员会,“非洲人口外流、难民危机、人权和 1969 年非统组织公约”,1995 年 7 月,第 132 至 133 段。

³⁴ 见联合国莫桑比克行动,“1992-94 年综合人道主义行动方案:最后报告”,1994 年 12 月。

³⁵ 在执行“速效项目”方面,难民署依赖 55 个执行合作伙伴,其中大部分是非政府组织(包括 10 个国家组织)。

³⁶ 例如,德尔加角省的返回率是 90.2%;楠普拉省是 95.4%,赞比亚省是 93%。

³⁷ 见联合国莫桑比克行动,《最后报告》,1994 年 12 月,第 11 页。

³⁸ 此外,一家商业公司 MINETECH 正顺着太特省 Cahora Bassa 发电厂电力输送线沿途清除地雷,直至与南非边境接壤的加扎省为止。

³⁹ 见《宪法》特别是第 6d、66 和 67 条。

-- -- -- -- --