

非洲统一组织与非洲难民问题

路征远¹, 雷 芳²

(1.中共安徽省委党校,安徽 合肥 230022 2.安徽财经大学政治学院,安徽蚌埠 233030)

[摘要] 在解决难民问题上,非统为其它国际组织和国家树立了很好的榜样。非统时期,由于殖民主义、种族主义、非洲国家间边界冲突等因素的存在,非洲大陆的难民问题一直非常严重。作为非洲最大最重要的国际组织,非统本着泛非主义精神,为非洲难民问题的解决付出了巨大努力,做出了重要贡献,特别在有关难民法律的制定方面成就突出。

[关键词] 非统 难民问题 法律成就 机构和会议

[中图分类号] K4

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-1102(2010)02-0113-04

非洲统一组织(简称“非统”)时期,由于殖民主义、种族主义、非洲国家间边界冲突以及自然灾害等因素的存在,非洲难民问题一直非常严重,引起了国际社会普遍关注。难民问题不仅恶化了非洲国家间关系,阻碍非洲经济发展和社会进步,还为非洲造成了不好的国际声誉。作为非洲最大最重要的国际组织,非统本着“努力以改善非洲各国人民的生活”的宗旨,对难民问题的解决给予了极大关注,付出了巨大的努力。为维护非洲难民的尊严,为改善非洲难民生存和生活状况,为世界有关难民法律的完善,非统做出了令世人瞩目的贡献。

1 非洲难民问题的产生

非统时期,非洲难民问题非常严重,其人数之多、覆盖面之广、处境之艰难、持续时间之久和影响之大,在世界任何一洲都是绝无仅有的。

非洲是世界难民数最多的大陆。1960年代初估计有40万,1970年代初即超过100万,1980年代初已达到400万,此后在400至500万之间波动。到1998年达700万,占世界难民总数的一半。截止到1999年12月31日,非洲难民人数高达1000多万。^[1]非洲难民处境十分悲惨。难民大多数是老人、妇女和儿童,由于得不到救济,缺衣少药,许多难民死于营养不良和疾病。据联合国难民高级委员会儿童基金(UNICEF)估计,在安哥拉和莫桑比克内战和重建中,1986年有14万儿童失去生

命,在1988年有14.7万年轻人丧生。^{[2]p0}1994年,卢旺达数10万难民因为生存状况恶化而死。非洲难民分布很广,几乎遍布整个大陆,其中以东北、中部和南部非洲最集中。非洲难民存在时间持久,从1950年代一直至今。非洲难民的产生有以下原因:

1.1 来自未解放的国家和地区 其一,种族主义统治下的南非和津巴布韦。长期种族隔离统治迫使大批黑人居民离开南非,沦为难民,其中包括一般平民和争取民族解放人士。在莱索托、斯威士兰、博茨瓦纳和安哥拉等国,有南非10多万难民。在莫桑比克、赞比亚、坦桑尼亚和津巴布韦也有大量南非难民。其二,殖民统治区。有莫桑比克、安哥拉、纳米比亚、西撒和几内亚比绍等。

1.2 来自非统成员国内部 其一,逃避国家边境冲突。由于不考虑当地的自然、社会和民族事实,殖民者武断地瓜分了非洲,为新生的非洲国家间边界冲突留下了严重的隐患。1960年代索马里与埃塞俄比亚边界爆发冲突,欧加登地区150多万人沦为难民,其中100多万人逃到索马里,余下的流落到苏丹。类似情况还有摩洛哥与阿尔及利亚、喀麦隆与尼日利亚以及索马里与肯尼亚等冲突。逃避自然灾害。其二,由于干旱、洪涝、蝗灾和荒漠化等自然灾害的频繁、大规模发生和发展,再加上非洲国家自身抵御灾害的能力非常有限,非洲难民问题愈加严峻。1980年代非洲大旱灾,波及到非洲34个国家和地区,受灾人口占当时非洲总人口的1/3,饿死了

收稿日期 2009-12-15

基金项目 国家社科基金项目“泛非主义史研究”(05BSS009)。

作者简介:路征远(1970—),男,安徽宿州市人,安徽省委党校讲师,历史学博士,研究方向为发展中国家研究。

数百万人口。埃塞俄比亚受到打击沉重,其2400万人口中就有900万陷于饥饿状态。大批人口不是投奔救济站,就是流落到埃及、吉布提、苏丹和索马里等国,其中就有30万人饿死。其三,躲避内乱。在乍得内战中,有20多万居民逃亡到喀麦隆和尼日利亚。尼日利亚内战造成数以百万伊博族难民。1983年,苏丹内战致使几十万难民流落异乡。1994年,在100天的种族屠杀中,卢旺达有50万人被杀,400万难民流离失所。1950年以后,乌干达种族冲突也造成大批难民外逃。其四,逃离粗暴践踏人权或政策失当的国家。在阿明统治时期,乌干达有30多万难民逃到坦桑尼亚、卢旺达和苏丹。在恩格莫的10年暴政中,赤道几内亚有305万多人逃离自己的祖国^{[3][83]}。在杜尔执政后期,有数10万几内亚人逃亡国外。

2 非统关于难民问题的法律成就

解决难民问题是非统当务之急。许多非洲国家已经签署了联合国《关于难民地位公约》和《难民地位议定书》,然而,非洲日益严峻的难民问题已被证明是对成员国间友好关系一个严峻的考验和对非洲发展巨大的阻碍。在充分地借鉴和吸取了联合国有关难民问题的经验、法规基础上,非统先后通过一系列决议,制定了一整套具有非洲特色的法律制度。“非统为非洲难民和被迫离国者提供的法律保护是必须得到赞颂的,由于它比普遍接受的国际标准更前进了一步,对比其它国际社会,非统的确应作为人道主义的范例。”^{[4]03}

《非洲统一宪章》“努力以改善非洲各国人民的生活”宗旨是非统解决难民问题的最初依据。1964年,鉴于卢旺达严峻的形势,非统通过了自己第1个有关难民问题决议——《非洲难民问题决议》,决定组成由喀麦隆等9国代表参加的一个关于难民委员会,负责调查非洲难民问题,研究维持难民营的方法和措施。同年,非统要求关于难民委员会制订1个涉及非洲难民问题的公约草案^①。1965年,非统通过该委员会《关于非洲难民问题草案》,重申本着人道主义和兄弟般的友好情谊,希望给予来自任何成员国难民所有可能的帮助,要求成员国遵照联合国有关规定妥善处理难民问题^②。尼日尔等4国指控加纳支持颠覆活动,为其不同政见者提供庇护。为此,非统又通过了《关于颠覆问题宣言》,涉及到“政治难民”问题,要求成员国严格遵守有关国际法原则,不容许利用己国国土支持异国政治难民进行颠覆它国活动,同时,要求继续维护来自未独立

国家政治难民的安全,支持其为解放各自的祖国而进行的斗争等^③。1966年和1967年,非统一再要求成员国加入联合国《关于难民地位公约》和《难民地位议定书》^④。

1969年,非统正式通过了《关于非洲难民问题公约》,“承认经1967年1月31日议定书修改的1951年7月8日联合国公约是有关难民地位基本的和普遍性的文件,反映出各国对难民深切关怀和为难民待遇确定共同标准”,指出庇护难民是人道主义行动,任何成员国都应把它视为善事。特别地,其第8条有“本公约应作为1951年联合国关于难民地位公约在非洲地区的有效补充”,这显示相对于联合国《关于难民地位公约》和《难民地位议定书》,《关于非洲难民问题公约》有自己特出之处。非统公约的创新主要表现在:

(一) 难民定义的内涵有所扩展。《关于非洲难民问题公约》第1条第1款重复了《关于难民地位公约》第1条第1款(2)内容,即难民定义。《关于非洲难民问题公约》第1条第2款又补充“‘难民’一词也适用于凡由于外来侵略、占领、统治或严重扰乱其原住国或国籍所属国的一部分或全部领土上的公共秩序事件,而被迫离开其常住地到其原住国家或其国籍所属国以外的另一地方避难的人。”从中可以知道,该公约重大举措是通过其宪章第1款第2款扩大了难民概念的内涵,即,包括了从社会动乱中逃出人们。^{[4]92}非统把难民范围扩展到从殖民地或种族隔离国家逃出来的人(包括民族解放运动成员)和因自然灾害逃亡的人。

(二) 禁止颠覆活动,涉及到政治难民。《关于非洲难民问题公约》序言第4条“迫切希望把寻求和平和正常生活的难民,同逃离本国仅仅为了从外部进行颠覆活动的人区别开来。”公约第3条“每一难民……不得从事反对非洲统一组织任何成员国的任何颠覆活动。”这是非统《关于颠覆问题宣言》继续。

(三) 难民寻求避难权的强化。难民避难权利最早提出是在1948年联合国《世界人权宣言》(UDHR),其第14条第1款规定“人人在各国境内有权自由迁徙和居住”^{[4]240}。非统《关于非洲难民问题公约》通过缩小国家主权概念强化了“庇护”概念,尽管难民没有自动庇护的权利,最终庇护的给予却是国家的天赋权利。因而它宣布庇护的给予是一个和平的人道主义行动,这个行动决不能被其它成员国视作不友好的举动。此外,非统还要求成员国必须尽自己最大努力收容难民,妥善地安置那些不愿或不能返回其原居住国的人们^{[4]93}。然而,1981

年非统却通过了《非洲人权和民族权宪章》(《班珠尔宪章》),其第12条第3款规定“每一个人在遭到迫害时均有权依照其它国家的法律和国际公约在其它国家寻求和获得庇护”^{[4]112}。比较由原来的“畏惧”到这里的“遭到迫害”,似乎非统难民的概念在缩小,难民身份的获得更难了。

(四) 确立自愿遣返原则。《关于非洲难民问题公约》第5条强调“在任何情况下,都应尊重遣返必须属于基本自愿的性质,如违背本人自愿,不得遣返难民”如果某难民的确希望被遣返,庇护国与原住国应通力合作,保障遣返该难民的人身安全;“原住国在接受回国难民时,应为其重新定居提供方便,准许其享有该国国民的全部权利和特权,并使其尽同等义务。”已被遣回的难民,原住国不得以任何理由“给予惩罚”。另外,难民希望被遣返到具体国家(针对拥有2个或2个以上国籍者)的要求,应该得到尊重。

1979年,阿鲁沙会议是非统在非洲难民法领域一个更重大的发展。会议由非统、联合国难民高级委员会、联合国非洲经济委员会和一个民间自愿组织共同赞助召开,是为了回顾被联合国、非统公约所涉及非洲难民的所有方面和考虑它们的目标。38个非统成员国以及非统所承认的民族解放运动的代表与会。阿鲁沙会议建议得到当年非统和联合国大会支持和认可。由于阿鲁沙会议关于法律和保护问题的建议反映了非洲国家对联合国和非统关于难民公约的解释、发展和执行的观点,所以它是值得特别注意的^⑤。这说明阿鲁沙会议在难民法律发展上取得了长足进步。阿鲁沙会议是非统政治意志的重要表达,即,按照联合国和非统公约,非统成员国重申自己法律和人道主义的责任^{[4]98-99}。

1979年,非统决定“为建立一个促进和保护人权和民族权机构起见,先提供1份《非洲人权和民族权宪章》预备草案”。1981年,非统通过了《非洲人权和民族宪章》^⑥。在吸纳《联合国宪章》和《世界人权宣言》精髓的基础上,《非洲人权和民族宪章》又加进了具有非洲特色的思想内容,规定了包括难民在内非洲人的人权和民族权,是提高和保护非洲人民权利的表现。

3 非统解决难民问题的主要机构和会议

在非统成立之初,其创立者们就认为,解决非洲难民问题不能完全留给难民接纳国和来源国,需要包括非洲国家在内的整个国际社会通力合作。为此,非统建立了一些专门机构和召开了一系列重要

会议。

3.1 主要机构。

联合国《关于难民地位公约》第35条规定,“缔约各国保证同联合国难民高级专员公署或继承该公署的任何其它机关在其执行职务时进行合作,并应特别使其在监督使用本公约规定而行使职务时获得便利”^{[5]263}。与“联合国难民高级委员会”合作是一切国际组织或国家的义务。为此,非统《关于非洲难民问题公约》规定“各成员国应同联合国难民事务高级专员办事处合作。”非统设立3个关于难民问题机构。

其一,专门委员会。1964年,非统通过关于卢旺达难民问题决议,决定组成由喀麦隆等9个国家参加的一个专门委员会,负责调查非洲难民情况,研究维持难民营的方法和措施。1980年,非统决定把关于难民问题委员会成员国数量增加到15个。^⑦该委员会又名非统15人委员会,每年召开1次会议。其二,非统关于帮助非洲难民合作委员会。非统关于帮助非洲难民合作委员会是非统处理难民问题的第2个重要机构,1968年创立,每年召开1次常会,负责审查非统15人委员报告等非统行动。其三,非统难民署。1968年,非统难民署成立,其前身是非洲难民安置和教育署(BPEAR),它是非统秘书处属下的管理机构,负责履行非统秘书处有关难民问题政策。相对于非统15人委员会和非统关于帮助非洲难民合作委员会,非统难民署也充当非统秘书处角色。1969年,非统与联合国签订《关于非洲难民问题合作协定》,确立了非统难民署5项特殊功能,通过奖学金、教育和培训,提高难民的职业和技术水平,增强难民就业能力。调查所有与难民有关问题,提高难民的收入,使难民自力更生,减轻非统成员国的经济负担。为了增强公众对非洲难民苦难关注,对有关非洲难民状况的信息进行收集、甄别和传播。为非统成员国政府提供所需的专家性建议。通过建立与有关政府和难民必要的联系,确保难民物资保障^{[2]83-85}。

3.2 主要会议。

非统致力于解决非洲难民问题,还体现在由非统主办或联办的一些不同层次会议上。

其一,1967年,亚的斯亚贝巴关于法律、经济和社会等方面的非洲难民会议。其二,1979年,阿鲁沙关于难民状况泛非会议,38个非统成员国代表与会。其三,2次关于援助非洲难民国际会议(TCARA),由非统与联合国共办。1981年,日内瓦会议筹集难民资金5.74亿美元。其四,1983年,阿

鲁沙非统秘书处和自愿代理处会议。其五,1988年,奥斯陆关于南部非洲难民、回返者和流离失所者境况国际会议(SARRED),由非统与联合国联办,100多个来自联合国成员国、民族解放运动和无政府组织与会。通过《关于南部非洲难民、回返者和流离失所者境况的奥斯陆宣言和行动计划》,指出南部非洲难民问题空前严重,总人数已达540万,问题根源是南非种族隔离政策、对纳米比亚非法占领及在南部非洲地区推行的侵略、破坏政策。呼吁国际社会在向南部非洲难民提供紧急援助的同时,充分重视发展援助;阐述了提供援助的途径和领域,重申了国际社会公平负担的原则。行动计划致力于在紧急预备、需要评估和递送援助、恢复和发展以及资源动员等4个方面解决南部非洲难民问题。其六,1992年,2次向索马里提供人道主义援助协调会议。其七,1994年,援助卢旺达难民国际会议。其八,2000年,关于难民人权研讨会,由非统与联合国联办,为非统指明了未来行动方向^{[6][92]}。

结语

在解决非洲难民问题上,非统不仅制定了一系列法律文件,并且设立了一些机构,举行了一系列会议,积极开展与联合国等国际社会合作,大大减轻了难民的疾苦和非洲国家的负担,维护了非洲人民的尊严。吉努尔·纳尔迪认为,在世界范围内就难民问题,非洲国家已取得了巨大成就。然而,由于非洲国家间争端依然存在,一些国家的种族、部族、宗教等内部利害冲突远未消除,再加上非洲国家经济落后和对自然灾害的抵御力弱小,由此引发的战争、内乱和饥荒,造成非洲每年仍有大批的难民产

生。要最终在非洲解决难民问题,必须实现国家和解、民族和睦、经济发达以及每个难民自力更生的意识。正如顾章义所言的:“所谓难民问题的彻底解决,一方面是使现有难民成为自食其力的积极的社会成员,另一方面要消除难民再生的根源”^{[7]600}。在解决非洲难民问题上,对于非统的后继者非洲联盟来说,的确是任重而道远。

注释:

- ① OAU Documents, CM/Res.19(II) and CM/Res.36(III).
- ② OAU Document,AHG/Res.26(II).
- ③ OAU Document,AHG/Res.27(II).
- ④ OAU Documents,CM/Res.88(VII) and CM/Res.104(IX).
- ⑤ OAU Document,CM/Res.727 (X X X III) and UN Resolution 34/61(1979).
- ⑥ OAU Documents, AHG/Res.115 (X VI) and AHG/Res.68(X VIII).
- ⑦ OAU Document,CM/Res.814 (X X X V).

参考文献:

- [1] 杨利华.非洲联盟:理想与现实[J].西亚非洲,2001(5): 13.
- [2] Yassin El- Ayouty,The Organization of African Unity after Thirty Years[M]. Westport: Praeger Publishers, 1994.
- [3] Amadu Sesay,Olusola Ojo,and Orobola Fasehun,The OAU after Twenty Years[M]. Boulder and London :Westview Press,1984.
- [4] Gino.J,Naldi.The Orgnization of African Unity:An Analysis of Its Role[M].New York:Mansell, 1989.
- [5] Guy s. Goodwin- Gill,The Refugee in International Law [M]. London:Oxford University Press, 1983: 263.
- [6] Rachel Murray,Human Rights [M]// Africa from the OAU to the African Union.Cambridge:Cambridge University Press, 2004: 192.
- [7] 陆庭恩,彭坤元.非洲通史 现代卷[M].上海:华东师范大学出版社,1995.

[责任编辑:胡惠芳]

OAU and African Refugee Problem

Lu Zhengyuan¹, Lei Fang²

(1.Anhui Provincial Committee CPC College,Hefei Anhui 230000;

2.Political Institute, Anhui University of Finance and Economics ,Bengbu, Anhui 233030)

Abstract: On solving the refugee problem,the OAU set a fine example for the other international organizations and countries.During the OAU period,the refugee problem is still very serious for colonialism,racialism, the border conflicts of African countries and so on.As the biggest and most important international organization of Africa, the OAU adheres to the spirit of fan- Africanism, having made a great efforts and important contribution,and especially got outstanding achievements on making the refugee law.

Key Words: OAU; Refugee Problem; Law Achievement; Organ and Meeting