



第六十三届会议

临时议程\* 项目 42

联合国难民事务高级专员的报告：  
有关难民、回返者和流离失所者  
的问题和人道主义问题

向非洲难民、回返者和流离失所者提供援助  
(2007 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 15 日)

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于向非洲难民、回返者和流离失所者提供援助的第 62/125 号决议提出的，内容采用从若干联合国组织收到的资料。本报告订新秘书长提交大会第六十二届会议的报告 (A/62/316) 中所载资料，并载有非洲全境区域事态发展的概览。所述期间包括 2007 年全年和 2008 年上半年。

\* A/63/150 和 Corr. 1.



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 区域概览 .....	4
A. 东非和非洲之角 .....	4
B. 中非和大湖区 .....	6
C. 南部非洲 .....	8
D. 西非 .....	8
三. 人道主义反应和机构间合作 .....	9
A. 联合国的改革 .....	9
B. 促进国际保护原则 .....	10
C. 终止强迫流离失所 .....	13
D. 提供援助与特殊需要 .....	15
E. 与非联合国机构的伙伴关系 .....	18
四. 结论和建议 .....	18

## 一. 引言

1. 2007 年，非洲<sup>1</sup> 境内武装冲突和其他暴力局势所造成的流离失所情况<sup>2</sup> 有所增加，背井离乡的总人数大约增加了 100 万。到 2007 年年底，与联合国难民事务高级专员办事处（难民署）有关的人口总数为 1 520 万，境内流离失所者远超过难民的人数。2007 年，估计非洲境内有 1 270 万名境内流离失所者，几乎占全世界总数的一半。在 2007 年，非洲国家收容 230 万难民，延续 2001 年以来出现的人数不断减少的趋势。

2. 这些广泛趋势的根本原因是：在寻求长久解决办法方面所取得的显著进展和非洲全境若干新的人口移动情况的影响。在本报告所述期间，200 多万流离失所者<sup>3</sup> 找到解决困境的办法。大体上说，这是因为一些来源国境内的和平与稳定局面得到加强，但也因为若干非洲国家慷慨允许他们就地安置，世界其他地区的国家也给他们提供重新定居的机会。2007 年，估计有 30 万名难民和 170 万境内流离失所者，往往在流亡多年之后，断然采取返回家园的步骤。但是他们往往是悲喜参半，因为难以重新融入遭受冲突影响的社区。中部、南部和西部非洲剩余的各批难民就地安置，有显著的进展。对于非洲各地大约 19 000 名难民来说，在第三国重新定居是最适当的长期解决办法。

3. 同时，中非共和国北部、乍得、刚果民主共和国北基辅省、索马里和苏丹达尔富尔区境内的冲突造成国际边界以内和跨边界的新的流离失所情况，使原已悲惨的人道主义情况更加严重。数以百万计的人民逃离不安全、政治动荡局势和迫害，<sup>4</sup> 为他们提供援助和保护是一件艰巨、往往危险、但极为重要的事。

4. 非洲国家继续需要绝大部分用于人道主义紧急情况和行动的国际资金。2007 年 1 月至 2008 年 7 月，联合国和伙伴机构的 36 项呼吁中所指定的非洲人道主义活动得到的资金约略超过 55 亿美元。这些呼吁大多数都是为流离失所者谋福利的活动。中央应急基金帮助确保紧急情况得到更可预料的反应，包括给非洲的赠款 3.98 亿美元，而拨给全球的数额是 6.13 亿美元。此外，若干捐助者继续为苏丹和刚果民主共和国汇集人道主义资源，给予这两个国家里的人道主义协调员一个战略筹资机制，确保紧要的活动尽早得到支持。联合国各机构和非政府组织，通过在中非共和国、刚果民主共和国、索马里、苏丹和津巴布韦的应急基金，收到大量的资金。

---

<sup>1</sup> 在本报告中，非洲是指撒南非洲。

<sup>2</sup> 除了与冲突有关的流离失所者外，还有自然灾害造成的大量流离失所者。他们接受各国政府的援助和保护以及国际社会的支持。

<sup>3</sup> 除非另有说明，难民、寻求庇护者和回返者的统计数据通常是指难民署 2008 年 1 月的统计数据。境内流离失所者和返回家园的境内流离失所者的统计数据则是联合国人道主义事务协调厅和境内流离失所问题监测中心“2007 年全球趋势和发展概览”的报告中提供的估计数。各项统计数据都是暂时的，可能有改变。

<sup>4</sup> 流离失所者包括境内流离失所的人、难民和寻求庇护者。

## 二. 区域概览

### A. 东非和非洲之角

5. 东非和非洲之角，特别是埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和苏丹，受到冲突和自然灾害的重大影响，造成更多人口流离失所。总的来说，在 2007 年，虽然苏丹南部有所改善，使许多难民和境内流离失所者得以返回家园，但是这个地区的难民人数却增加了 15%。

#### 苏丹

6. 苏丹是非洲规模最大的人道主义行动所在地，包括最大的境内流离失所者危机（580 万人）和难民遣返行动所在地。2007 年，苏丹也是非洲最大的难民产生国（523 000 名难民）。

7. 达尔富尔因为暴力事件毫未减退，安全情况每况愈下，仍然处于人道主义紧急状况之中。新的流离失所情况发生在达尔富尔境内，蔓延到邻近的乍得和中非共和国。住在达尔富尔的大约 420 万人民受到冲突的影响，其中包括 250 多万流离失所者。尽管援助机构派有大量人员驻在当地，但是不安全的局势，包括越来越多的事件是以人道主义工作者为目标，而且人道主义物资的入境和所需场地受到种种限制，阻碍援助物资的运送工作。虽然联合国-非洲联盟达尔富尔混合特派团在 2007 年年底已经进驻，但是缺乏有效执行保护平民的任务所需的装备和足够的人员。

8. 苏丹南部，自从签订重要的 2005 年和平协定并部署和平支助行动之后，慢慢复原。2005 年至 2007 年年底，约有 202 200 名难民从邻国返回家园，另有 160 万境内流离失所者返回家园，或在苏丹其他地区定居。在这个关键时刻，极为重要的是提供复原和面向发展的大量援助，以巩固脆弱的和平，并建立政府、社会和经济所需的基础设施，支持难民返回。另一个挑战是：在 2009 年选举和 2011 年全民投票之前，需要解决各种严重的政治问题，包括有争议的阿卜耶伊地区，当地最近的暴力冲突造成大约 50 000 名平民流离失所。

9. 苏丹东部虽然相对稳定，但苦于长期发展不足和粮食没有保障。这个地区继续收容主要来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的寻求庇护者。2007 年年初以来，登记的新来人数超过 15 000。谋生机会仍然不足，营地的生活条件很差，卫生方面的条件尤其恶劣，有厕所可用的人口不到 25%。

#### 索马里

10. 索马里南部和中部继续发生冲突，造成摩加迪沙境内和四周的人口大量流离失所，使几十万索马里人陷于迫切需要援助的状况中。在本报告所述期间，境内流离失所者的人数从 45 万增加到大约 110 万。各项人道主义指标达到惊人的程

度，因为境内流离失所者得到援助以维持生活的机会非常有限，而且时断时续。只有 29% 的人口使用改善的饮水来源。<sup>5</sup> 传统的联邦政府与伊斯兰法院联盟和青年党之间经常战斗、绑架并杀害人道主义工作者、关闭边界、索马里沿岸的海盗行为、以及家族之间的械斗，都使人道主义援助物资几乎无法运送。

### 埃塞俄比亚

11. 欧加登地区的冲突，加上埃塞俄比亚南部的旱灾、水灾和粮食无保障的情况，使成千上万的埃塞俄比亚人在国内流离失所。国际组织估计目前约有 200 000 名冲突造成的境内流离失所者，主要住在索马里、奥罗米亚、甘贝拉和提格雷等区域邦。

12. 埃塞俄比亚继续收容来自厄立特里亚、索马里和苏丹南部的几万名难民。根据政府的统计数据，在过去 18 个月开设了几个新的难民营，以安置为数日增的寻求庇护者，包括超过 29 200 名索马里人和 12 600 名厄立特里亚人。苏丹南部难民大量返回家园，从 2006 年遣返行动开始以来，已经离境的人数超过 35 600。因为遣返工作有了进展，得以关闭三个营区，并在收容难民的地区更加注重康复活动。

### 肯尼亚

13. 2007 年后期发生的选举后暴力事件使 35 万至 50 万人流落到难民营和收容社区，特别是裂谷地区的难民营和收容社区。此外，约有 12 000 个肯尼亚人在乌干达避难。政府和反对派在 2 月签订分享权力协定之后，情况大为改善。后来大约有 28 万人自动返回家园。目前的挑战是替仍然流离失所的人寻找解决办法。逃到邻国乌干达的肯尼亚人绝大多数迄今决定留在当地。

14. 肯尼亚仍是非洲最大的难民收容国，有主要来自索马里和苏丹南部、人数超过 265 000 的难民。政府在 2007 年 1 月决定关闭肯尼亚与索马里的边界，把需要国际保护的索马里人挡在境外。不过，在 2007 年，约有 18 000 名寻求庇护者还是设法越界进入肯尼亚，然后被安置在越来越拥挤的难民营里。

### 乌干达

15. 乌干达境内的苏丹南部难民表示很想返回家园。2008 年 1 月至 6 月，协助大约 41 000 名苏丹人回国。此外，在各个难民安置区进行的一次身份核查工作显示，另有 60 000 名苏丹难民已经离开，很可能自动回国。因此，在乌干达办理登记的难民人数从 2007 年年初的 217 000 减少到 2008 年 6 月的 132 000。来自其他国家的难民在乌干达继续得到庇护，该国在 2007 年收容来自邻国刚果民主共和国的难民潮，在 2008 年年初收容来自肯尼亚的难民潮。

<sup>5</sup> 千年发展目标 7 计划在 2015 年以前把没有机会持续使用安全饮水和基本卫生设施的人口比例减半。

16. 乌干达北部的安全得到加强，取消对行动自由的限制，并不断推动发展工作，使 110 多万名境内流离失所者可以开始回归并重建生计。截至 2008 年 3 月，约有 741 000 人返回家乡，还有 373 000 人搬到距离家乡较近的过境地区。约有 70 万境内流离失所者留在乌干达的营区。

## B. 中非和大湖区

17. 政治稳定，对中非和大湖两个次区域来说，仍是一种遥远的希望。中非共和国、乍得和刚果民主共和国若干地区的安全情况不断恶化，给本来已经饱受贫穷和冲突影响的人民造成更多的痛苦和流离失所情况。在好的一面，为坦桑尼亚联合共和国西北部各个营区的难民寻求持久解决办法，有了进展，在过去 18 个月，使难民的人数从 285 000 减少到 160 000，并关闭 7 个营区。

### 布隆迪

18. 虽然政府部队同反叛集团继续在布隆迪西北部发生冲突，有时候限制人道主义物资的入境，但是民族解放力量的领袖最近回国，民族解放力量的军队开始进驻营地，带来了该国进一步趋于稳定的希望。

19. 难民继续返回布隆迪，几乎都是从坦桑尼亚联合共和国返回。从 2007 年 1 月起，将近 80 000 名难民返回家园，他们得到以现金补助的方式提供的额外帮助，旨在便利他们重返社会。1970 年代以来以自给自足方式住在坦桑尼亚联合共和国境内安置区的布隆迪难民，从 2008 年 3 月起开始自愿遣返。

20. 尽管捐助者支持冲突后复原方案，在布隆迪重返社会的进程仍然脆弱，而该国是世界上 10 个最穷困的国家之一。<sup>6</sup> 谋生机会有限，极少土地的分配造成冲突，对于在 1970 年代离开布隆迪、现在回归的人来说，尤其如此。这些都是重大的挑战。

### 中非共和国

21. 政府部队与非正规武装团伙之间的战斗，加上土匪横行的普遍情况，严重影响到中非共和国北部的平民百姓。当地的人民遭受各种侵犯人权行为之害，包括性暴力和基于性别的暴力行为、强行征募、绑架和掠夺财务。境内流离失所者的人数增加到 197 000，几万个平民逃到邻国乍得、喀麦隆和苏丹去避难。中非共和国难民的总数现在达到 104 000。

22. 更多的人道主义行动者驻在当地，也许是从 2007 年年中起出现的叛乱分子和军队对平民百姓的报复事件减少的一个原因。这个趋势，连同最近签署的一项和平协定，带来了一种希望：如果不安全的局势得到控制，经济活动可望恢复，境内流离失所者和难民可望回归。

<sup>6</sup> 联合国开发计划署，《2007/2008 年人类发展报告》（纽约，2007 年），人类发展指数。

## 乍得

23. 乍得东部与达尔富尔接壤、极不稳定的边界局势明显恶化，当地武装团伙越界移动，民兵冲突、土匪横行和普遍肆无忌惮的情况，影响到来自达尔富尔的 250 000 名难民、186 000 名乍得境内流离失所者和收容社区的安全和保障。武装分子出现在难民营内及其周围，强行征募成人和儿童、性暴力和基于性别的暴力事件、粮食无保障、营养不良和贫穷，都是迫切的人道主义问题。自然资源的虚耗继续是造成流离失所人口与当地社区之间紧张关系的一个重大原因，使情况益趋严重。

24. 由于不安全的局势和针对人道主义工作者的暴力行为，人道主义活动不得不屡次暂停，危害到基本援助和保护的保护。欧洲联盟领导的一支军队已于 2008 年年初部署，将与联合国中非共和国和乍得特派团合作，改进对平民、特别是难民和境内流离失所者的保护，并扩大人道主义空间。

25. 在乍得南部，开设了一个新的难民营，以收容逃离中非共和国北部的平民。这 57 000 名中非难民自愿遣返的希望仍然渺茫，各个机构越来越把重点放在提高他们自力更生的程度。

26. 2008 年 2 月乍得叛军对恩贾梅纳发动一次攻击，迫使 30 000 名乍得人逃往喀麦隆。有 4 200 多人仍未返回。

## 刚果民主共和国

27. 2007 年举行总统和议会的选举并成立新政府，民主进程随之向前推进，尽管如此，该国东部，特别是北基辅和南基辅的某些地区，继续发生战斗，当地各种严重侵犯人权的事件，包括性暴力，影响到许许多多的平民百姓。除了造成人口向布隆迪、乌干达和卢旺达移动之外，不安全局势还造成大约 50 万人在境内流离失所。刚果境内流离失所者的总数现在达到 130 万。境内流离失所者在北基辅的移动情况已有改变，越来越多的人设法到人道主义组织管理的自建住区或营地避难，而不去收容社区避难，因为这些社区已经耗尽各种应急的机制。另一个令人担忧的事态发展是，解放卢旺达民主力量在 2008 年 6 月对基尼安多尼境内流离失所者营地发动攻击，造成许多平民的死伤。

28. 在 2008 年采取了尝试性步骤谋求和平，例如政府与基辅的各个叛乱集团在戈马签署了一项和平协定，并努力执行该国东部的《阿马尼计划》。

29. 在加丹加、南基辅和东方省等其他地区，安全情况逐渐改善，使 100 多万境内流离失所者得以返回家园。坦桑尼亚联合共和国、刚果共和国和赞比亚境内的刚果难民继续回到相对和平与稳定的地区。自从在 2004 年展开遣返行动以来，总共约有 158 700 名刚果难民返回家园。

## C. 南部非洲

30. 安哥拉人的遣返行动已经完成，赞比亚境内刚果难民的遣返行动也已展开，有助于实现永久解决办法并减少次区域的难民人数。另一个可喜的趋势是，各国政府越来越愿意考虑让留下的各批难民就地安置的可能性。

31. 津巴布韦在 2008 年 3 月举行总统和议会选举之后，人权情况恶化，混乱局势越陷越深。出于政治动机的暴力行为造成很多新的境内流离失所者，加上强迫驱逐的受害者和流离失所的农场工人，后者在以往的流离失所者之中占大多数。

32. 因为政治、社会和人道主义情况继续恶化，许多津巴布韦人迫不得已离开该国以求生存并养家活口。自从选举以来，迫于政治暴力、恐吓和侵犯人权行为而逃亡的人为数日增。几百名津巴布韦人在博茨瓦纳、莫桑比克和赞比亚寻求庇护，但南非仍是主要目的地。

33. 2008 年 5 月，南非爆发前所未有、以津巴布韦人和其他外国国民为目标的仇外暴力浪潮，造成大约 60 人死亡，多达 10 万人流离失所。约有 25 000 名流离失所的外国国民被安置在临时地点，受到人身保护与援助。截至 6 月底，在这些地点的人数几乎减少一半。

## D. 西非

34. 总的来说，在 2007 年，西非仍然相对稳定，而过去被战争摧残的国家，例如利比里亚和塞拉利昂，和平得到巩固，宪政得到加强。2007 年，西非有 175 000 名难民——比 2006 年少了 30%——这是因为自愿遣返行动成功，而在第三国家重新定居方面也有具体的成绩。

35. 截至 2007 年 6 月协助遣返行动结束时，超过 158 000 名难民已经回到利比里亚。2008 年，遣返工作以个案处理方式继续进行。但是，2008 年 3、4 月间，加纳的布杜布拉姆难民营发生暴动，结果有 16 名利比里亚人被逮捕并递解出境，其中包括 13 名登记的难民。后来，难民署为希望回国的难民恢复办理有组织的自愿遣返，截至年中，约有 3 300 名利比里亚人已经返回家园。

36. 由于毛里塔尼亚的政局改变，从 2008 年 1 月开始，约有 24 000 名毛里塔尼亚难民自愿遣返，迄今有 4 700 名从塞内加尔返回。长期居留马里境内的毛里塔尼亚难民也可能即将得到解决。目前多哥难民从加纳和贝宁自愿遣返的工作预计将于 2008 年稍后日期结束。

37. 在利比里亚，虽经持续努力便利重返社会，但在很多人回归的地区，复原工作进展缓慢。政府一面应付这个挑战，同时请求人道主义机构延长援助方案，帮助填补从救济到发展的鸿沟。



38. 在科特迪瓦，政府和“新生力量”在 2007 年 3 月签订《瓦加杜古和平协定》，增加了稳定局势以及难民和估计 70 万的境内流离失所者返回家园的希望。根据人道主义机构，截至 2008 年 5 月底，约有 61 000 名境内流离失所者回到来源地区，主要在科特迪瓦西部和中部。尽管各种问题都有显著的进展，社会的凝聚力和经济的基础设施仍然脆弱。

### 三. 人道主义反应和机构间合作

#### A. 联合国的改革

##### 群集方式

39. 从 2005 年起，一直采用群集方式，确保有一种更可预测、更有效的人道主义反应，特别是对境内流离失所者而言。这个方式，通过“全球群集”的领导和工作，使联合国和伙伴机构扩大参与境内流离失所者的事务，其方法是：为人道主义工作者和国家当局提供培训；为实地行动提供技术指导；研制并分发工具，例如《境内流离失所者的保护手册》。<sup>7</sup> 有几个全球群集已经编制可以派去处理紧急情况的技术专家和群集协调员的名册。

40. 群集方式目前在下列 11 个非洲国家采用：中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、几内亚、利比里亚、肯尼亚、索马里、乌干达和津巴布韦。虽然布隆迪、厄立特里亚和苏丹还没有正式采用群集方式，但是部门协调机制已经采纳它的问责制、伙伴关系、可预测性和领导能力等主要原则。

41. 现在的重点应当是从巩固进程转移到具体成果，而目前有证据证明群集活动对境内流离失所者已有积极的影响。例如在利比里亚，营地管理群集在 34 个以前境内流离失所者营地支持环境保护和复健；在科特迪瓦，保护群集支持法律咨询中心，这些中心向境内流离失所者提供法律咨询意见并帮助处理财产问题；在乌干达北部，保健群集帮助把粗死亡率降低到紧急情况的水平之下，并把免疫工作的范围扩大到 85%。

42. 难民署为了改进其措施，对非洲境内流离失所者的行动进行了 5 项现时的评价。目前正在把查明的成就和缺陷纳入人道主义事务协调厅领导的群集方式经常全球评价。

##### 一体行动

43. 在非洲，“一体行动”倡议<sup>8</sup>已经在佛得角、莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国试办，难民和境内流离失所者已被纳入联合国在后三个国家制订的联

<sup>7</sup> 暂定本，机构间常设委员会，2007 年 12 月。

<sup>8</sup> “一体行动”试验倡议正在 8 个国家测验联合国系统如何能够更有效地并以更协调的方式提供援助。

合方案。例如在坦桑尼亚联合共和国，联合国各机构在难民收容地区更加积极工作，准备过渡到发展活动，并使难民就地安置。

### 联合国建设和平机制

44. 从这个新的联合国建设和平机制（即建设和平委员会和建设和平基金）中得益的非洲国家，已经从 2006 年的两个原始试验国（布隆迪和塞拉利昂）增加到 2008 年的 9 个试验国。在所有各级，难民署继续强调持续重返社会和越界定居在建设和平方面的重要性，包括难民和境内流离失所者的自愿遣返，并强调需要为留下的难民找到解决办法。境内流离失所者的人权问题秘书长特别代表也保证在建设和平委员会的活动中考虑到境内流离失所者的问题。

## B. 宣传国际保护原则

45. 联合国继续协助各国履行其保护难民、境内流离失所者和其他有关人员的国际义务。

### 加强国家对难民的保护

46. 非洲国家历来都表现出坚决支持关于保护难民的国际和区域法律文书，1951 年《关于难民地位的公约》<sup>9</sup> 及其 1967 年《议定书》<sup>10</sup> 都有 43 个非洲缔约国，1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题的某些特定方面的公约》<sup>11</sup> 有 42 个缔约国。但是，有若干国家对这些公约提出了保留，虽然这种做法有时候是灵活的，但是这些限制损害到保护制度的力量和统一性。

47. 布隆迪、中非共和国、几内亚-比绍和塞拉利昂都有显著的进展，在 2007 年通过了国家的难民法。在肯尼亚，难民法在 2006 年通过，在 2007 年生效。难民署还与安哥拉政府合作修订该国的庇护法。

48. 联合国机构在加强各国政府承担保护难民的主要责任的能力方面，有了进展。在多哥，人权事务高级专员办事处（人权高专办）帮助培训多哥回返者和人道主义行动高级专员的工作人员。难民署在布隆迪、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚实施的加强保护能力项目有助于发展国家保护难民的持续能力。

49. 为了提高国家鉴定难民身份的能力，在几个国家实施了多项倡议。例如，难民署同难民法法官国际协会合作，办理一个试验项目，包括调派一名法官协助西非四个国家的难民身份鉴定决策者进行能力建设。

<sup>9</sup> 联合国，《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。

<sup>10</sup> 同上，第 606 卷，第 8791 号。

<sup>11</sup> 同上，第 1001 卷，第 14691 号。

## 混合移徙

50. 人口跨越边界的混合移徙，特别是从非洲之角向也门移徙，西非向欧洲移徙以及非洲内地向南非移徙，对人道主义行动和国际保护构成极大的挑战。为了应付混合移徙的挑战而采取的预防和应对措施，包括难民署和伙伴机构在埃塞俄比亚吉布提同政府伙伴（邦特兰和索马里兰）合作，扩大难民身份的鉴定程序和被承认为难民的人可作的选择。有了更好的保护和更大机会取得永久解决办法，认为不得不冒着生命危险横渡亚丁湾去寻找机会的难民人数就会减少。

## 促进境内流离失所者的人权和行动对策

51. 1998 年以来，越来越多国家接受、采用并在国内实施《关于境内流离失所问题的指导原则》，这是由于境内流离失所者的人权问题秘书长特别代表、联合国各机构、非政府组织、特别是境内流离失所问题监测中心、民间社会团体和各国政府不断努力提倡、培训和宣传。例如在科特迪瓦西部，联合国科特迪瓦行动（联科行动）的人权司，从 2008 年年初起，对地方当局、当地社区、境内流离失所者和非政府组织的 400 多名代表宣传这些《指导原则》。

52. 在次区域一级，《大湖区安全、稳定和发展公约》及其各项《议定书》，包括《关于保护和援助境内流离失所者的议定书》，于 2008 年 6 月生效，是向前跨出的一大步。这项《议定书》旨在建立关于保护境内流离失所者的法律框架，要求缔约国将《指导原则》纳入国内法。在区域一级，非洲联盟在起草《保护和援助非洲境内流离失所者公约》方面，正在取得进展。

53. 在应付日益复杂和众多的境内流离失所情况时，工作人员的部署计划是一种极为重要的业务资产。这种机制包括难民署/国际援救委员会的《保护能力激增计划》和机构间《备用保护能力计划》。《备用保护能力计划》由人道主义事务协调厅主办，并由挪威难民理事会提供行政支助。2008 年迄今为止，调派了非洲 9 项任务的高级保护人员前往联合国各机构支持保护措施，主要是冲突造成境内流离失所情况下的保护措施。这个计划还帮助培训非政府组织待命伙伴的紧急情况名册中所列人员。

## 登记和证件

54. 登记和证件是保护寻求庇护者和难民的必要工具，便利他们取得基本权利和服务，帮助鉴定需要特别援助的人，并防止违反保护的行为，例如驱回和强行征募。

55. 难民署支持并协助各国负起为寻求庇护者和难民办理登记和核发证件的责任。2007 年，马拉维、纳米比亚和赞比亚三国政府根据难民署提供的技术，在管理登记制度方面负起更多的责任。在纳米比亚，政府开始向难民核发身份卡，其形状近似发给国民的身份卡。

56. 在乍得、科特迪瓦和索马里，保护、营地协调和营地管理群集支持境内流离失所者的概况调查，并向索马里和乌干达提供业务数据管理方面的技术支援。利

用调查到的境内流离失所人口概况，提供直接的援助，修订方案战略，并提倡给予他们保护。

57. 国家当局没有经常核发出生证件给难民和境内流离失所者的子女，这种情况仍然令人担忧。已经采取措施，使人们更加了解出生登记的重要性，并便利难民子女取得这种证件。实例包括在索马里提供款项，以减少出生证明的费用，在加纳和刚果民主共和国，针对难民发起教育运动，宣传领取出生证明的重要性。

### **有关人员的安全**

58. 在发生冲突和动乱的国家，例如中非共和国、乍得、刚果民主共和国、苏丹和索马里，不安全局势继续威胁到流离失所者的生命，使他们面临进一步流离失所的危险，并限制他们享受基本权利的服务的机会，包括接受教育和取得粮食的机会。尽管对当局、武装团伙和流离失所人口经常监测并宣传必须维持营地的非军事和人道主义性质，但这些原则并未时时刻刻得到尊重。例如在乍得，经常发生武装分子在难民营和境内流离失所者所在地点进行强迫或自愿招募的情事，是一个严重的问题。

### **预防和应对性暴力和基于性别的暴力**

59. 联合国各机构及其伙伴采取步骤，特别是通过联合国反对冲突情况中性暴力的联合倡议，协调它们预防和应对性暴力和基于性别暴力的行动。在达尔富尔，人权高专办的大量工作是收集对妇女和女童施加的基于性别的暴力案件的证据，她们曾经受到国家和非国家行为者的性攻击。在刚果，难民署设立 51 个救助中心，并在卢科莱拉和贝图两地区为大约 3 000 人举行提高意识会议。联合国各机构，包括儿童基金会、联合国人口基金（人口基金）和联合国刚果民主共和国特派团的人权司及其伙伴机构，在刚果民主共和国东部加强打击性暴力和基于性别暴力的活动。当地发生骇人听闻的事件，却未受惩罚。这些活动包括一次重要的宣传运动、加强保健对策和培训法律人员。

60. 制订性暴力和基于性别暴力的标准处理程序带来了具体的效果，这些程序保证维持有效的预防和应对制度。在布隆迪，有 300 名幸存者报告在返回地区遭受性暴力和基于性别的暴力，其中有 96% 接受了医疗、法律和心理方面的适当支助。

61. 人口基金在许多流离失所地点提供整套的强奸后救生治疗工具，并在若干非洲国家负责提供强奸受害者临床处理工作的培训。虽经上述种种努力，许多冲突地区仍然普遍存在性暴力和基于性别暴力的问题。

### **保护妇女和女童**

62. 妇女和女童在流离失所人口中占多数，需要特殊的保护和关注。赋予妇女权力的工作略有进展，尤其是在肯尼亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国，其方法是让妇女多多参加代表性的委员会。总的来说，妇女的有效参与和赋予妇女权力仍

是一种挑战。提供各种卫生物品是一个特别优先的事项，因为考虑到它对妇女的尊严、安全、健康、保护和女童接受教育机会有严重的影响。

63. 在饱受长期冲突之害的非洲国家，不断的宣传工作对释放处于各种情况中的童兵有积极的影响，尽管这样，强行征募流离失所的儿童仍是一个严重的问题。在乌干达，儿童基金会和伙伴机构使先前被拐走的 1 000 名儿童与家人团聚，并通过基本技能的培训和产生收入的活动，协助他们重新融入社区。

64. 难民署和伙伴机构，以执行委员会关于危险中的儿童的第 107 号结论<sup>12</sup>为基础，设法加强儿童保护制度，特别重视孤身儿童，并延揽儿童参加评估工作，以期改善为他们办理的方案。2008 年 5 月，难民署发布《正式确定儿童最佳利益的准则》。这是目前在非洲 18 个国家实施的全面保护儿童制度的一部分。伙伴机构，例如儿童基金会和具有保护儿童专长的非政府组织，在实地支持这个进程。

### 无国籍问题

65. 无国籍人与难民和境内流离失所者相比，虽然人数较少，却是非洲的一个现实情况。难民署继续查明无国籍人口和无法证明国籍的人。迄今约有 10 万名无国籍人有国家一级的可靠资料，不过相信在非洲的实际人数要高得多。

66. 在本报告所述期间，难民署就国籍问题向各国提供关于立法及其适用的技术性咨询意见。在肯尼亚，难民署提倡采取措施解决努比亚人和其他各类无国籍人的情况。它确保关于毛里塔尼亚难民从塞内加尔自愿遣返的三边协定之中包括国籍的保证。在科特迪瓦，难民署在挪威难民理事会的支持下，向境内流离失所者和面临无国籍危险的人提供证件、身份、国籍和土地与财产等问题的资料和咨询。必须持续进行宣传，以增加 1954 年和 1961 年无国籍问题公约缔约国的数目（目前分别有 11 个和 7 个非洲国家），并改进其他条约中关于国籍的规定的实施情况。

## C. 终止强迫流离失所

### 强迫流离失所的解决办法

67. 虽然自愿遣返仍是大多数难民喜欢的解决办法，但在 2007 年为若干拖延已久的难民情况制订了全面战略。和平与安全得到巩固，使 30 万以上的难民得以在 2007 年返回家园，主要是回到安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、毛里塔尼亚、苏丹南部和多哥。

68. 在一个相当长的期间，自愿遣返比难民问题的其他解决办法得到优先考虑，后来，就地安置在非洲显著复苏。一个明显的实例是为 1972 年从布隆迪逃到坦桑尼亚联合共和国的大约 218 000 名难民制订的全面解决计划。2007 年，坦桑尼亚联合共和国政府同意让选择留下的难民就地安置，包括归化。目前正在协助希

<sup>12</sup> 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 12 A 号》(A/62/12/Add.1)，第三章，A 节。

望返回家园的难民回国并重返社会。难民署的战略要求在收容难民的地区提供以社区为基础的支助，并动员联合国在坦桑尼亚联合共和国的伙伴机构以及发展方面的其他行动者和捐助者。

69. 就地安置难民方面的积极发展也出现在中非和西非。在中非，若干国家采取了令人鼓舞的步骤，便利来自尼日利亚、刚果共和国和卢旺达的难民就地安置。剩下的利比里亚和塞拉利昂难民选择不遣返。为了他们，难民署同西非国家经济共同体（西非经共体）及其成员国合作，促进西非经共体条约的实施，以取得就地安置的合法机会。

70. 难民在第三国重新安置，<sup>13</sup> 如果用作一种战略并作为其他永久解决办法的补充，最为成功。作为国际分担责任的一种具体表现，重新安置能有助于使收容大量难民的政府安心，扩大保护空间，并使难民问题的其他解决办法更容易被人接受。2007年，约有分属28种国籍的19 000名难民被移交重新安置。

71. 以自愿、安全和体面回归、就地安置或定居<sup>14</sup>的方式，为境内流离失所者寻求永久解决办法，仍是一个挑战，而在政治考虑凌驾于境内流离失所者的权利之上的某些国家，尤其如此。2007年，境内流离失所者的权利问题秘书长特别代表拟订了一项《关于境内流离失所者持久解决方法的框架》。这个工具有助于刚果民主共和国东部的戈马和平进程以及大湖区问题国际会议通过的《保护和援助境内流离失所者议定书》的实施。

72. 2007年，境内流离失所者的主要回归行动发生在苏丹南部、乌干达北部、刚果民主共和国和科特迪瓦的若干地区。大约170万境内流离失所者回到那些地区的家园。解决刚果民主共和国、肯尼亚和索马里境内流离失所者的期间的主要障碍是不安全局势；缺乏保护；取得证件、财产赔偿或谋生以及参与政治的机会不均或根本没有。

### 解决办法的可持续性

73. 遣返和就地安置的持久性也许是终止强迫流离失所周期的最大挑战。难民署继续鼓励发展行动者早日参与处理冲突的情况，因为境内流离失所者和难民都不愿意回到饱受战争摧残的地区，当地得不到教育和保健等最基本的服务，而且争夺土地和其他谋生机会可能使他们与其他集团发生冲突。

74. 在刚果民主共和国，开发署在重返社会和社区复原群集的框架内，在境内流离失所者和难民返回地区实施六个短期的重返社会和复原项目，以解决他们的特殊和紧急需要。在利比里亚，国际劳工组织（劳工组织）于2006年同难民署评估重返社会的需要后，进行了就业机会的调查，以利回归者重返社会，结果办理

<sup>13</sup> 重新安置一词用来形容难民在第三国永久重新定居。

<sup>14</sup> 定居一词，用在境内流离失所者方面，是指他们在国内另一个地区定居。

一个项目。这个项目提高 20 多万人的收入，并把各种国家和国际利益攸关者的努力结合起来。

75. 在就地安置方面，机构间合作也极为紧要。在西非各国，有一个就地安置的法律框架存在，难民署延揽主要的伙伴机构，例如开发署、劳工组织、儿童基金会和联合国粮食及农业组织（粮农组织），通过农业、教育和职业培训等，帮助增加难民的生计。在坦桑尼亚联合共和国，难民署同劳工组织洽商，把来自布隆迪的难民纳入联合国创造财富、就业和赋予经济权力的联合方案。

76. 确保遣返和就地安置的办法可以持续，需要让收容社区参与人道主义和冲突后方案的设计。在科特迪瓦，联合国科特迪瓦行动的人权司，除了进行监测和调解工作之外，还资助社区和回返者的创收活动。但是，总的来说，为早日复原和可持续性的措施筹措资金仍是一种挑战。

77. 境内流离失所者和难民的持久解决办法与建设和平的进程密切相关。回归可能制造或加剧前流离失所者与社区之间的冲突，为了化解紧张关系，可能需要建设和平的活动。这种活动最理想是以冲突后复原的综合战略为基础。在肯尼亚，开发署在选举后发生动乱的地区进行干预，把重点放在回归的境内流离失所者和社区，并包括支持当地建设和平的倡议。在达尔富尔-达尔富尔对话之中，难民署鼓励同乍得境内的达尔富尔难民协商，并鼓励刚果民主共和国的难民参加 2008 年 1 月举行的戈马和平会议。

#### **D. 援助物资的运送与特殊需要**

78. 有利的保护环境取决于免受暴力和剥削。但是，人类尊严也要求保障其他各种基本权利，包括取得适当房舍、清洁用水和卫生、充足粮食、初级保健和教育。

##### **人道主义反应能力和阻碍**

79. 中非共和国、乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹的达尔富尔地区出现新的流离失所危机，需要迅速调动人力、后勤和物质资源。2007 年，难民署及其伙伴机构有 113 次调派应急工作人员参加非洲的 11 项行动。尤其是在喀麦隆、埃塞俄比亚、刚果民主共和国和乍得南部建立更多收容难民的境内流离失所者的营地，以安置新近流离失所的人。

80. 人道主义工作者的安全面临严重的威胁，有时候导致暂时撤退工作人员。有几名联合国工作人员和伙伴丧失生命，还有许多其他人员在执勤时被人劫持或绑架。在达尔富尔，2008 年 1 月至 6 月期间，有 8 名人道主义工作者被杀害，117 名人道主义人员被暂时掳走，125 部人道主义车辆被劫持。世界粮食计划署（粮食计划署）以合同雇用的 36 名司机仍然失踪。这对人道主义行动有巨大影响。攻击粮食计划署车队的事件严重阻碍粮食物资的运送，使 2008 年 5 月以来援助物资的数量减少 40% 以上。在邻国乍得，不安全局势迫使人道主义组织屡次撤退工作人员，并做出紧急安排，以确保援助物资的运送。

81. 虽有安全方面的严重问题和后勤方面的阻碍，人道主义机构仍然尽力向流离失所者提供援助和保护。2007年，粮食计划署在索马里接触到150多万人，儿童基金会也提供整套的家庭救济品，给予24万多名因国内水灾和冲突而流离失所的人。在乍得，不安全局势和恶劣的路况需要复杂的后勤行动和精细的规划，以便预先安置从远地运到的储粮。详细的规划使粮食计划署得以有效应对危机，特别是2007年年中发生的危机，当时需要援助的境内流离失所者从5万人增加到15万人。

82. 在许多项行动中，需要采用费用很大的空运，确保作出及时有效的人道主义反应，并载运工作人员，否则他们无法到达当地。2007年，粮食计划署领导后勤群集工作，为12个非洲国家境内的人道主义机构提供空运服务。

### 粮食和营养

83. 2007年，粮食计划署主要通过全面的粮食配给、学校供餐和补充营养餐方案，援助非洲境内153万难民、大约90万名回返者和630万名境内流离失所者。为了确保粮食援助的有效利用，联合国各机构，非政府组织和地方当局在2007年组成了11个联合评估团和营养调查团。

84. 在这个问题影响最深的难民行动中，尤其是在吉布提、埃塞俄比亚和肯尼亚，优先办理营养方案，增加资金并采取联合行动，有助于降低全面严重营养不良的比率。但是，需要更加努力使全面严重营养不良程度达到5%的国际标准，以维持稳定的人道主义情况。在苏丹东部，全面严重营养不良的比率达到惊人的22.7%。在许多项行动中，也发现很高的贫血率，将需做出协调一致的努力。

85. 引起重大关切的是目前全球的粮食危机对流离失所者的影响，他们往往缺少甚至完全没有谋生的机会。秘书长全球粮食安全危机高级别工作队在其将于2008年稍后日期通过的《全面行动框架》中特别提到难民和境内流离失所者的需要，并要求扩大紧急粮食援助、营养措施和安全网，以保障他们的基本需要。

### 保健

86. 分配更多的战略资源并加强保健伙伴机构间的合作，有助于改进向流离失所者提供照顾的品质和范围。具体的实例包括符合营内难民与基本保健设施的比率的国家数目。根据难民署2007年的暂定指标，这个比率从2006年的42%提高到2007年的61%。在几个难民营里，疟疾和生殖保健指标有显著的改进。在埃塞俄比亚的营地中，从2006年到2007年，有熟练人员助产的出生率从14%提高到90%，而且没有产妇死亡的记录。

87. 机构间的努力有助于加强流行病的准备工作和应对活动。在乍得，世界卫生组织（世卫组织）的公共卫生工作队与难民署、儿童基金会和保健伙伴机构合作，



向境内流离失所者、难民和当地人口提供紧急支助，以支援疾病和营养调查、预警和疾病突发应对系统。通过这种协力支援，保健伙伴机构从 2005 年以来侦察到并控制了 14 次疾病突发情况。机构间合作也有助于安排向苏丹、索马里和乌干达的境内流离失所者和当地社区，以及布隆迪的回返者，提供保健服务。

88. 虽有上述进展，仍然需要大量资源向非洲境内的流离失所者提供优质的保健服务，当地人民出生时预期寿命仍是世界上最短。

### 艾滋病毒和艾滋病

89. 非洲的需要仍然巨大，是艾滋病毒和艾滋病感染人数最多的一洲，根据联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署），有 2 250 万人带有这种病毒，估计有 1 140 万儿童因艾滋病而成为孤儿。

90. 各机构为刚果、科特迪瓦和刚果民主共和国的境内流离失所者进行多部门评估，结果为境内流离失所者提供更有力量、更全面的艾滋病毒防治方案。联合国各机构还密切合作研究艾滋病毒的危险和易受感染情况，特别注视性交易工作、酒精和药物滥用及性暴力。在非洲境内将近 75% 的难民营里，强奸的幸存者如果在 72 小时以内向适当的保健机构报告，现在都能得到接触后的预防处理。

91. 要求把流离失所者纳入国家的艾滋病毒计划和政策的宣传运动取得进展，特别是在南部非洲和西非，当地大多数难民现在与本地人口有同等机会参加艾滋病毒预防、治疗和护理的国家方案，包括抗逆转录病毒的治疗。

### 教育

92. 所有儿童，包括流离失所的儿童，应当能够享受教育的长期利益。教育是儿童的一种基本权利，也是抵抗剥削、虐待和强迫征募的必要工具。

93. 在乍得南部，包括父母和难民领袖在内的大规模宣传运动导致小学入学率增加 17%。在苏丹南部，由于“上学去”的宣传运动，小学入学人数在 2007 年增加 40 万人，达到 120 万人，包括回归的境内流离失所者和难民。儿童基金会、难民署和粮食计划署，连同日本国际协力事业团和苏丹南部政府，也制订方案培训并重新容纳回归的教师，以改进回归地区教育的素质。

94. 公众参与的评估突显某些学校环境有剥削和虐待的问题。为了处理这种情况，联合国各机构和非政府组织发起一项安全学习环境倡议，目前正在马拉维、纳米比亚和卢旺达进行试验。

95. 现已采取针对性措施，改进逃难女童入学和留在学校的情况，例如增加女性教师的人数。这些办法改善了肯尼亚境内达达卜难民营的情况。当地女童通过小学期考的人数在 2007 年增加到 51%。但是，全面的进展不足以弥补女生的退学率，特别是中学的退学率。

### 谋生机会

96. 虽然难民可能是一种重要的生产资源，当地的人民和政府往往却把他们看作一种经济威胁。非洲 11 个国家对 1951 年《难民公约》中关于赚取工资的第 17 条提出了保留，因此反映出在就业机会相对稀少的背景下，这个问题具有敏感性。撤回这些法律限制，将有助于改善他们的日常生活，培养自给自足并减少对人道主义援助的依赖。在人道主义援助物资、特别是燃料和粮食的成本上涨之际，这个目标更显得重要。

97. 目前正在采取行动改善流离失所者及其收容社区的生计，例如在肯尼亚、苏丹和乌干达建立小林地、森林和农林场。机构间合作使人道主义机构能适当地使用有限资源并改善对受益人的各种服务。在加纳，难民署、联合国工业发展组织和粮农组织制订的一个方案将增进营内难民和收容社区自力更生的程度。

### E. 与非联合国机构的伙伴关系

98. 为了确保满足被强迫流离失所者的基本需要，与国际性和地方性非政府组织建立密切的伙伴关系仍然极为重要。各机构一直积极参与全球人道主义平台。这个平台使联合国和非联合国的人道主义组织集合起来，查明有何方法在全球和实地两级加强合作，以改进人道主义反应。

99. 联合国各机构、非洲联盟和次区域组织为流离失所者制定针对性的活动，加强他们在实际领域的战略伙伴关系。除了加强对流离失所者的保护并促进永久解决办法之外，主要的合作领域包括建设和平、冲突后重建和混合移徙。实例包括：在拟订《关于非洲境内流离失所者的公约》草案期间，向非洲联盟提供技术性咨询意见；联合国积极参与筹备非洲难民、回返者和境内流离失所者问题第一次非洲联盟国家和政府特别首脑会议；难民署、西非经共体及利比里亚、尼日利亚和塞拉利昂三国政府在西非签署一项协定，便利选择留在庇护国的难民取得和转变为居民身份。

## 四. 结论和建议

100. 虽然有些冲突后局势已经趋于稳定，使大量的流离失所者得以返回家园并重新开始生活，还有数以百万计的其他非洲人仍然被迫流离失所。即将举行的非洲联盟特别首脑会议将给国家和政府首脑提供一个机会，来采取新的步骤解决非洲这种强迫流离失所的情况。许多解决办法是伸手可及的，本报告在最后几段提出若干建议。

101. 在保护和援助非洲境内强迫流离失所的受害人方面，非洲国家仍须承担主要的责任，应当加倍努力制定并实施全面、持久的解决战略，包括扩大难民就地安置的机会。

102. 国家、非洲联盟、次区域组织和国际社会应当加强协作和干预，确保刚刚摆脱冲突的国家境内的和平可以持续。复原的进程和填补人道主义援助与长期发展之间的鸿沟，仍是这个目标所面临的实际、极其困难的挑战。尤其是，国际捐助者必须信守承诺，增加它们对非洲冲突后和发展的援助。
103. 非洲国家、非洲联盟、次区域组织和国际社会应当把流离失所者所需的保护和援助纳入和平协定、冲突后过渡时期的框架、发展计划和减贫战略。
104. 在解决办法实施之前，难民和境内流离失所者往往生活在营地或安置区内悲惨和有辱人格的条件之下，散布于贫穷的收容社区之内，或在城市环境中挣扎求生。认识到非洲历来慷慨对待强迫流离失所的受害人，堪为楷模，建议非洲联盟签署保护和援助非洲境内流离失所者公约草案。这项公约一旦通过，将是一个开创性的成就，成为第一项专门处理境内流离失所者的国际条约。
105. 深知三分之二的难民基本上是靠国际粮食援助，鼓励非洲各收容国创造一个有利的环境，使难民成为自力更生。这需要废除各种反效果的限制，首先废除各国对1951年《公约》和1967年《议定书》的主要条款、包括关于难民行动自由、就业和接受教育权利的条款提出的保留。
106. 流离失所使人面临暴力和剥削的更大危险，包括对难民和境内流离失所者安置区的攻击、强迫征募以及性暴力和基于性别的暴力，特别是把这种暴力用作一种作战武器。各国必须履行对难民和境内流离失所者提供有效保护的基本责任，包括维持流离失所者安置区的人道主义和非军事性质。特别重要的是，必须终止性暴力、包括强奸行为有罪不罚的情况。
107. 人道主义工作者有时候面临严重的安全问题，与流离失所者接触的机会受到限制。国家和冲突的其他当事方必须保证他们能安全、及时、通行无阻地接触到流离失所者。部队派遣国和捐助国必须向奉命保护平民（包括流离失所者）的维持和平行动提供必要的资源和能力。