



第五十九届会议

临时议程* 项目 102

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

向非洲境内的难民、回返者和流离失所者提供援助

秘书长的报告**

摘要

本报告是按照大会 2003 年 12 月 22 日关于向非洲境内的难民、回返者和流离失所者提供援助的第 58/149 号决议提出的，采用了被征求意见的一些联合国实体提供的信息。本报告更新了秘书长提交大会第五十八届会议的报告（A/58/353）所载资料，并载有关于动态和活动的概述，更详尽的区域最新资料，机构间合作各具体领域的资料，包括难民妇女、难民儿童、教育、艾滋病毒/艾滋病、环境管理、国内流离失所者、持久解决方案进度、工作人员及难民的安全等领域，以及与非洲各区域组织合作的概述。报告所述期间为 2003 年和 2004 年上半年。

* A/59/150。

** 由于缺少资源加之需要从各外地办事处以及其他联合国实体获得最新资料而推迟提交本报告。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 区域概述	7-62	3
A. 东非和非洲之角	7-25	3
B. 西非	26-37	7
C. 中非和大湖区	38-51	9
D. 南部非洲	52-62	11
三. 机构间合作的具体领域	63-95	13
A. 资源协调	63-67	13
B. 难民安置区的安全和工作人员的安全	68-72	13
C. 对难民妇女和儿童的援助与保护	73-77	14
D. 教育	78-80	15
E. 艾滋病毒/艾滋病	81-82	16
F. 环境管理	83-84	16
G. 非洲的境内流离失所者	85-91	16
H. 持久解决办法框架	92-95	18
四. 同区域机构和倡议的合作	96-100	18
五. 结论	101-105	19

一. 引言

1. 2003 年,在非洲和平进程及持久解决方案前景方面取得进展。非洲难民人数从 1 月初的 310 万减少到年底的 290 万,下降了 8%。2003 年期间登记的新难民人数大约 28 万,主要集中在中部非洲和大湖地区(14 万)和西非(11 万),与此同时,估计大约 34 万难民在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的协助下或者自发地返回家园。以下一系列自愿遣返方案即将完成:厄立特里亚、索马里西北地区、塞拉利昂、卢旺达和安哥拉。关于一些其他旷日持久的难民状况,由于政治方面的积极事态发展,增加了人们对最终自愿遣返的希望,包括返回利比里亚、苏丹南部和布隆迪。据报告,东非和非洲之角的难民人数大大减少,这主要与取消厄立特里亚难民在苏丹的难民地位有关。难民专员办事处在 2003 年期间为安置来自非洲的大约 14 050 名难民提供了方便。

2. 2004 年,非洲难民人数继续减少。

3. 2004 年 3 月,为了进一步宣传可持续返回方面的独特的潜力,难民专员办事处举办了“关于非洲自愿遣返和可持续融合问题的对话”。来自非洲各国以及其他有关政府、联合国机构、其他国际组织以及非政府组织的代表一致认为,非洲目前积极的事态发展需要得到充分的国际支助,以实现持久和平以及难民及其他流离失所者的可持续自愿遣返。人们普遍认识到,预防冲突、早期预警以及解决冲突需要采取一种多层面的、区域性方式,在非洲联盟、次区域组织以及联合国的多边支助下,由非洲国家自己牵头。

4. 苏丹西达尔富尔省的局势继续令人担忧,来自达尔富尔的大约 20 万难民越境进入乍得,苏丹境内流离失所者多达 150 万人。

5. 还有一些规模虽小却关系重大的难民状况和相当多的城市人口需要可持续保护、援助和持久解决方案等干预行动。对那些无望立即达成持久解决方案的长期难民状况,进行了旨在加强自力更生的努力。

6. 艾滋病毒/艾滋病、性暴力以及基于性别的暴力、仇外心理、环境退化、缺乏人身安全和粮食安全带来的挑战以及妨碍难民享受各项基本权利的其他障碍显而易见。在非洲许多地区,难民以及流离失所者的状况依然岌岌可危。

二. 区域概述

A. 东非和非洲之角

7. 在东非和非洲之角,索马里南部大部分地区依然不稳定(来自该区域的索马里难民主要滞留在肯尼亚、埃塞俄比亚、吉布提和也门),索马里西北部(“索马

里兰”)和东北部(“蓬特兰”)则一直相对稳定。2003 年期间,厄立特里亚难民继续从苏丹遣返回国,尽管遇到一些挫折。由于苏丹问题和平会谈取得积极进展,使人们对大约 60 万苏丹难民在今后几年内返回家园寄予希望。

厄立特里亚

8. 难民专员办事处支助该国政府,为大约 4 000 名住在难民营的苏丹难民和索马里难民以及将近 200 名城市的寻求庇护者和难民提供国际保护和物质援助。2004 年,安装了新的登记系统,以便更好地规划有针对性的援助项目。

9. 2003 年,难民专员办事处促进大约 9 500 名厄立特里亚难民从苏丹自愿遣返并为他们提供便利;2004 年的这个数字,截至年中为 8 300 人。所有返回者都得到了包括住房、食品、非食品和现金捐赠的重返社会第一阶段成套援助。另外,在农业、农作物生产、教育、健康、卫生和用水等部门正在实施以社区为基础的重返社会项目。大约 10 万名返回者——其中大多数是 2002 年之前返回的——在主要返回地区得到重返社会援助。难民专员办事处、世界粮食计划署(粮食计划署)和该国政府签署了谅解书,以确保提供食品援助和复原援助,尽量减少旱灾对回返者的影响。为了便利确认身份和达成持久解决方案,建立了新的难民登记制度。

10. 难民专员办事处促使发展行动者参与解决中长期重返社会需要。尽管在该领域已经取得了一些进展,但是依然存在缺乏资金的问题。厄立特里亚与埃塞俄比亚之间持续不断的边境冲突加上严重的旱灾,继续影响到社会、经济和安全环境。缺乏难民立法也使为难民和寻求庇护者提供的保护和庇护的质量受到影响。

埃塞俄比亚

11. 报告所述期间,埃塞俄比亚西部甘贝拉地区的安全局势继续恶化。Dimma 和 Fugnido 难民营内以及附近发生的几起族裔冲突事件造成 148 人死亡(难民 16 人,本国国民 132 人),另有 24 人受伤。由于甘贝拉地区一直不安全,联合国及其他机构工作人员先后两次迁出该地区。2004 年上半年,难民专员办事处及其执行伙伴无法进入 Fugnido、Dimma 和 Bonga 苏丹难民营。提供人道主义援助受到影响,为安置来自 Fugnido 的 24 500 名努尔族和丁卡族难民建造 Odier-Bol 营地的工作不得不推迟。

12. 除了为在埃塞俄比亚的难民提供保护和物质援助,难民专员办事处还推动索马里难民自愿返回索马里西北部(“索马里兰”)。2003 年,难民专员办事处帮助 9 000 名索马里难民返回家园;2004 年上半年的数字为大约 4 400 名,从而得以关闭 Hartisheik 索马里难民营。但是,应缺乏接纳能力的“索马里兰”当局请求减缓遣返速度,另外,由于埋有地雷,计划中的 Aisha 难民营难民遣返无法实施。

13. 根据 2004 年 5 月中旬该国政府的一项指令，难民专员办事处将 7 000 名厄立特里亚难民从靠近埃塞俄比亚-厄立特里亚边境的 Wa' ala Nhibi 营地移至离边境较远的新营地，增加了他们得到国际保护的前景。

肯尼亚

14. 在肯尼亚，难民营和城市地区的大约 24 万难民得到庇护。2003 年来到肯尼亚，或者在 2003 年获得个人难民地位的难民大约 8 000 人，主要是苏丹和索马里难民。2004 年第一季度，在当局和国际社会支助下进行的谈判结束了那场导致难民外逃的冲突，使当初逃往 Mandera 的大约 2 000 名索马里难民得以返回原籍。难民专员办事处还努力为遣返提供便利并促进遣返，协助 800 名难民返回原籍国，主要是索马里。防治艾滋病毒/艾滋病的多部门方式得到推广，加强了难民营的难民对预防性患者护理的认识和了解。在这一年，难民专员办事处一共安置了 7 300 名难民，包括被送往美利坚合众国的 1 000 名索马里班图族难民。

15. 大多数难民被迫继续留在难民营，在那里，资源和工作机会无从谈起，人道主义援助成为他们的唯一的生存手段。

16. 2003 年第二季度暴雨以及随之而来的洪水使难民家庭普遍受到影响，破坏了简易机场以及通往 Dadaab 和 Kakuma 难民营的运输及供应线。

索马里

17. 阻碍难民从邻国大规模遣返的主要障碍是缺乏基本的社会服务，返回后经济前景渺茫。地方当局宣称缺乏接纳能力，在其要求下，遣返行动的速度一再减慢。这种情况由于北部严重旱灾以及南部普遍不安全而变得更为严重。侵犯人权行为在当地极为普遍，特别是在南部。其中包括杀人、掠夺和破坏财产、雇用儿童兵、绑架、歧视少数民族、酷刑、非法逮捕和拘留以及地方当局剥夺适用适当的法律程序的权利。另外，基于性别的暴力行为比比皆是，包括强奸、95%至 98%的妇女生殖器被切割、早婚和逼婚以及女孩失学。

18. 2003 年 10 月 23 日“索马里兰”总统令规定，45 天之内将所有“非法外国人”驱逐出境，导致保障方面的严重关切。该总统令的发布使对外国人及来自索马里南部的国内流离失所者的保护环境恶化，其中许多人被迫在索马里东北部（“蓬特兰”）寻求安全保障。

19. 难民专员办事处帮助 1 万多名索马里人从吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和其他国家自愿返回。2003 年，一共实施了 133 项社区重返社会项目，涉及社区服务、健康、供水和卫生、交通、农作物生产以及教育方面。通过建造和恢复小学，使大约 1 万名儿童得以上学，为大约 1 500 名小学教师进行了培训，为 167 名返回家园的年轻人提供了职业培训。大约 15 000 人享受医疗设施的机会得到改善。在“索马里兰”，摩加迪沙、Qorioley、Afgoi（下谢贝利地区）和 Armo（巴里地

区)，新建的或者恢复的供水系统为大约 116 000 人提供了洁净用水。通过各种创收项目提供的更好的经济机会使总共大约 38 000 名返回者受益。在“索马里兰”，大约 1 200 名返回者（其中 90% 为妇女）通过微额信贷计划增加了家庭收入。

苏丹

20. 苏丹政府与苏丹人民解放运动/人民解放军（人运/解放军）之间的奈瓦沙和平会谈取得进展，2004 年 5 月，签署了理应导致全面和平协议的 3 项议定书，使苏丹难民大规模遣返回苏丹南部的的前景得到改善。联合国在返回地区进行了一系列准备工作，包括在该区域进行一项后勤评估。

21. 然而，上述积极前景因为苏丹西部达尔富尔地区令人震惊的流离失所者状况而蒙上一层阴影，这种状况是政府、亲政府民兵与两个反叛集团，苏丹解放军和正义与平等运动交战而造成的。关于对平民百姓进行有系统的攻击的内容相符的报导持续不断，攻击包括烧毁和掠夺村庄、大规模屠杀、轮奸和绑架。人道主义工作人员也受到攻击，救济车队遭到打劫。由于不安全状况持续存在，使人道主义机构接触严重营养不良、缺乏基本服务的国内流离失所者的努力受到影响。

乌干达

22. 世界上最惨烈的人道主义危机之一仍在继续，毫无缓解迹象，据估计，这场危机导致乌干达北部 160 万人流离失所。上帝抵抗军的叛乱活动持续长达 18 年之久，他们绑架儿童、使儿童变得冷酷无情并派儿童杀害自己的亲友。据报告，大约 28 000 名儿童被绑架，其中近半数是在 2004 年 5 月之前的两年内绑架的。

23. 自从 2002 年失去叛乱分子在邻国苏丹的支助基地以来，上帝抵抗军对流离失所者营地的攻击次数增加。2004 年 2 月，上帝抵抗军屠杀了 Barlonya 营地大约 300 名流离失所者。此后，在整个乌干达北部，发生了无数其他攻击事件，通常都伴随着屠杀、强奸、绑架和掠夺。大约 45 000 名儿童，即所谓的“夜间通勤者”，因为害怕在村庄或者营地遭到绑架，每天晚上来到城里，露宿街头或者睡在公共建筑物内。尽管国际社会更为关注这场危机，政府也采取了军事战略，但是都未能阻止乌干达北部安全和人道主义状况进一步恶化。

24. 与此同时，难民专员办事处努力确保为主要来自苏丹的 20 多万难民提供国际保护，根据“自力更生战略”协助 178 000 多名苏丹难民实现粮食自给自足，为卢旺达难民自愿遣返提供便利，为坎帕拉的 800 名城市难民提供国际保护，协助将由于 2002 年上帝抵抗军攻击 Kitgum 难民营而流离失所的将近 15 000 名难民迁移到乌干达北部的 Arua 和 Yumbe 地区提供便利，那里的地方当局为安置难民提供了土地。

25. 实施难民方案面临的主要制约因素是上帝抵抗军继续在 Adjumani 地区（乌干达北部）的定居点附近活动，导致又一批人数达 26 000 人的难民流离失所。

B. 西非

26. 塞拉利昂和平进程一直走在正轨上，在几内亚比绍也恢复了安全与稳定。自部署维持和平部队以来利比里亚的局势有了很大改善，自发回返已成为现实，但令人遗憾的是，科特迪瓦的局势还不能称得上是有利于安全回返的稳定局势。各国政府、西非国家经济共同体（西非经共体）和联合国共同拟定了建设和平及开展解除武装、复员、遣返、复原和重返社会的区域处理办法。

科特迪瓦

27. 2003 年安全状况动荡不定，并在各地出现得零星的居民流离失所现象，对科特迪瓦境内人道主义行为者构成严峻挑战，包括难民专员办事处工作人员和其他人道主义工作者进入难民收容区域受到限制。利比里亚战斗人员参与科特迪瓦的冲突，使当地民众对难民产生敌意。多年来与利比里亚难民和平共处的社区开始反对难民，阻碍他们融入科特迪瓦社会。随后开始实施一项紧急方案，把大约 8 000 名难民重新安置到美国。

28. 由于展开了大规模的宣传运动，鼓励难民同收容他们的社区和谐共处，逐渐消除了对难民的不友好态度。泰勒总统 2003 年 8 月离开利比里亚，也对科特迪瓦境内利比里亚难民的处境产生积极影响。在 2002 年年末和 2003 年年初到邻国寻求庇护的科特迪瓦难民中，许多人已自动返回科特迪瓦。

几内亚

29. 几内亚为其六个邻国中的四个邻国逃离冲突的难民提供了安全庇护所，这四个国家是几内亚比绍（1998–1999 年）、利比里亚（自 1989 年以来）、塞拉利昂（自 1990 年以来）和科特迪瓦（自 2002 年以来）。过去两年中，由于持久解决办法取得了成功，目前几内亚境内（特别是在最大的难民收容区——几内亚森林区）在极其艰难的社会经济环境和脆弱的政治环境中生活的难民的人数减少了很多。

30. 在报告所述期间，难民专员办事处支持政府向主要来自利比里亚和塞拉利昂的 185 000 名以上的难民提供国际保护，其中将近 111 500 人还在难民营获得各种基本援助和服务。2003 年，难民专员办事处及其伙伴向 37 000 新到达的难民提供紧急援助，他们主要是逃离利比里亚冲突的难民。由于大力展开了反对性暴力和基于性别的暴力的运动，报告的案件数目增加了，难民们对处理过去和目前的各种问题表现出更加开放的态度。受害者获得医疗援助和咨询服务，并对肇事者采取了法律行动。

31. 边界地区的路况很差，雨季就更加糟糕，因此进入这些地区比较困难。由于政府不愿意批准建立营地，生活困难的科特迪瓦难民只得住在临时集体房舍内。不过，通过整个援助界的协调努力，使这些人得到保护和基本援助。

32. 2004 年 3 月至 7 月期间，对生活在城市和难民营内的难民进行了一次登记/核查活动。其结果表明，难民营内的利比里亚难民和塞拉利昂难民已大量减少，减至 79 000 人，这主要是因为塞拉利昂难民有组织地和自发地返回，利比里亚难民也自发返回。

利比里亚

33. 在 2003 年上半年，由于局势不安全，在利比里亚三分之二以上的地区，人道主义行动者的进入受到限制。2003 年 3 月，两名人道主义工作者被杀害，致使该国东部地区的活动暂停，结果是难民专员办事处直到年底才能向科特迪瓦难民和利比里亚回返者提供援助。2003 年 7 月，反叛分子对首都发起进攻，人道主义机构的财产遭到抢劫，联合国不得不把所有国际工作人员从利比里亚撤走了四个星期。蒙罗维亚城内和周围地区的境内流离失所者、难民和居民的人道主义需要规模之大，对政府和人道主义行为者是一个巨大挑战。然而，由于安全局势好转，估计自 2003 年末以来，已有 5 万难民和数千名境内流离失所者已返回家园。现在国际社会面临的挑战是，使目前居住在难民营中的约 260 000 名境内流离失所者和居住在邻国的 30 多万难民返回并重返社会。

塞拉利昂

34. 塞拉利昂的十年内战在 2002 年 1 月随着前战斗人员解除武装和复员的工作顺利完成而宣告结束，随后该国终于恢复了和平，现正在展开艰苦的复原工作。2002 年成功地举行了议会选举和总统选举，把民政管辖权扩大到全国。至今已有包括难民在内的 543 000 多名流离失所者返回家园。2000 年开始的协助塞拉利昂难民返回的工作于 2004 年 7 月结束，使主要来自几内亚和利比里亚的大约 27 万难民返回本国(在报告所述期间为 5 万名)。

35. 回返者重返社会方案将继续从 2004 年一直进行到 2005 年。今年，回返人员方案开始为恢复和重建阶段作准备，将有更多的发展机构参与。回返者面临的主要问题是缺乏足够的用水、住房、教育和保健设施。此外，各种群体重返社会受到限制，特别是年轻人看不到可靠和合法的就业前景。在进行国家能力建设的同时成功地展开发展活动，这将是实现可持续和平、安全与繁荣的关键因素。

36. 过去两年中，向塞拉利昂境内 55 000 名利比里亚难民提供保护和援助的标准提高了很多，现在难民营内的所有难民家庭都居住在单独的家庭房舍内。然而，还需要进一步改进，尤其是在用水和卫生方面。这两个方面的缺陷对难民的影响

特别大,2003 年期间就爆发了拉萨热(现在得到某种程度的控制),2003 年和 2004 年在塞拉利昂难民营内又爆发了河盲症。

37. 在报告所述期间,在弗里敦附近建立了一个定居点,以有利于那些在塞拉利昂城市地区居住了十多年的难民(主要是利比里亚人)融入当地社会。

C. 中非和大湖区

38. 尽管中非和大湖区还存在着一些不安定地区,但已出现了若干积极事态发展。其中包括关于刚果民主共和国的《比勒陀利亚协定》(可能有 377 000 名难民返回)和最近布隆迪政府同主要的反叛集团签署了谅解书(最终可能有 50 多万布隆迪难民返回)。2003 年,约有 23 000 名卢旺达难民从刚果民主共和国、坦桑尼亚联合共和国、布隆迪和赞比亚返回。在中非共和国,北部的局势仍然很紧张,阻碍 41 000 名难民从邻国乍得返回。最近有 20 万名苏丹难民从苏丹的达尔富尔省涌入乍得东部,人们对此十分关切。

布隆迪

39. 自 2003 年年底以来,布隆迪的政治和安全局势有了很大改进。主要的反叛集团,保卫民主全国委员会-保卫民主力量,现已参加了过渡政府。政府同最后剩余的反叛集团解放民族阵线也正在进行接触。目前该国 95%的地区被视为比较安全。因此,许多难民决定返回布隆迪,主要从坦桑尼亚联合共和国返回。2003 年约有 82 000 名布隆迪难民返回家园,2004 年上半年有 55 000 多人。

40. 虽然难民在大批返回,但仍有许多难民(特别是在一个难民营中)表示,鉴于他们与 1993 年选举有关的经历,他们将继续在外避难,直至一些未决问题得到解决,即恢复财产、改革军队以及制定有效的解除武装、复员、遣返、重新安置和重返社会方案。其他一些不愿意返回的难民群体可能是属于 1972 年逃离本国的“老个案”难民。

41. 难民专员办事处同其他联合国伙伴和非政府组织一道,努力加强布隆迪境内回返工作的重返社会方面。同诸如世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国开发计划署(开发计划署)和世界银行等其他机构签署了谅解备忘录。

42. 2004 年 5 月 21 日的安全理事会决议(第 1545(2004)号决议)批准部署联合国布隆迪行动,这是朝着为难民和流离失所者返回建立安全环境迈出的重要一步。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在布隆迪收集了关于据称人权受到侵犯的资料,并进行了现场视察,以核实这些资料。人权高专办还探访了 Ruyugi、基特加和布琼布拉这三个省的流离失所者营地。这项活动是同机构间后续技术小组合作进行的,这是一个保护境内流离失所者的技术小组,由联合国机

构成员、有关政府部门的代表、以及国际和国内非政府组织的代表组成。

刚果民主共和国

43. 2003 年 6 月在刚果民主共和国成立了一个各派共同掌权的全国团结过渡政府，随后难民专员办事处开始为 35 万刚果难民从邻国返回制定计划。虽然在报告所述期间过渡政府设法在这个面积辽阔的国家恢复秩序，在北基伍省和南基伍省以及在东北东方省的伊图里地区仍然出现了零星的战斗。2004 年 5 月和 6 月在布卡武，忠于国家军队的人和持不同意见者之间爆发了战斗，致使将近 2 万难民逃往卢旺达和布隆迪。

44. 将根据回返地区的政治和安全情况，分阶段地执行遣返计划。在这种背景下，难民专员办事处对在邻国境内的刚果难民的情况进行了一次初步评估，为可能把难民遣返至诸如加丹加南部等该国的稳定地区作准备。

45. 在进入过去无法进入的地区方面情况有所好转，这使难民专员办事处能够在 2003 年遣返了大约 15 000 名卢旺达难民，执行了前战斗人员的遣返计划，这是解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置进程的一部分。难民专员办事处向刚果民主共和国农村地区的 16 万难民提供基本人道主义援助，他们中有些人在那里已居住了几十年。长期在外避难的群体，只要能够使用土地，都从事了维持生计的农业活动，尽管社会和经济条件对他们不利，至 2003 年年底，这些难民中 60%至 80%的人靠自力更生维持自己所需的营养。难民专员办事处向国家资格评审委员会提供机构支助，以此协助行政机构执行最近通过的难民法。

乍得

46. 2003 年年末和 2004 年上半年，达尔富尔地区的苏丹难民大批涌入乍得东部地区，因此我们在乍得的主要目的是，对难民涌入后展开的应急活动采取相应措施，并解决 2002 年 12 月从中非共和国到达乍得南部的 41 000 名难民的需要。

47. 在乍得东部，2004 年上半年难民专员办事处面临全世界规模最大和最复杂的难民活动。难民专员办事处与时间展开竞赛，克服了气候恶劣以及基础设施差或根本没有任何基础设施的困难，设法把 122 000 名难民转移至离开边界的较安全的地区。

48. 难民们被安置到九个难民营内，在那里最亟待解决的难题是缺水以及迫切需要事先储存足够的食物以度过雨季。难民专员办事处还制定了全面的保护战略，以满足难民的需要，他们是苏丹境内引人注目的暴力事件的受害者，在许多情况下这些暴力包括性暴力和基于性别的暴力。

49. 在乍得南部，难民专员办事处向在 2002 年底发生战斗后逃离中非共和国的大约 41 000 名难民提供援助。路况差是阻碍向难民提供救济援助的一个主要因素。在雨季，要接触难民非常困难，甚至不可能。难民专员办事处向乍得政府提

供技术援助，帮助进行难民登记。已向来自中非共和国的所有难民家庭分发了临时登记卡。

卢旺达

50. 在卢旺达，2003 年期间共有 23 300 名卢旺达难民返回家园，卢旺达继续鼓励居住在该区域各国的卢旺达公民返回，不过鉴于人口密集，人们对难民继续返回是否能持久感到关切。整个 2003 年期间，难民专员办事处同目前收容卢旺达难民的七个国家都缔结了三方协定，为难民自愿返回建立了法律框架和作业框架。然而，剩余的难民问题性质很复杂，对难民专员办事处、以及对收容国和卢旺达本身都是棘手的难题。

51. 难民专员办事处继续向住在 Kiziba 和 Gihembe 难民营的 36 600 名刚果民主共和国难民提供援助。办事处还支助政府设立了一个委员会，以便在 2004 年接管确定难民身份的工作。

D. 南部非洲

安哥拉

52. 2003 年间，共有 133 000 名安哥拉难民从刚果民主共和国、纳米比亚和赞比亚被遣送回国。其中约有 76 000 名难民是在难民专员办事处及其伙伴的帮助下遣送回国的（43 000 名是有组织地以车队分批沿四条路线送回国的，另 33 000 名是自发回国人员，抵达安格拉时得到了帮助）。有组织的迁移在 2004 年 5 月再次开始，到 6 月 30 日已经有 2 000 名难民在分批回国，还有 6 000 名自发回国人员在抵达安哥拉时得到了帮助。为了使遣送工作顺利进行，难民专员办事处在主要的回返者聚集区增派了大量人员，在边境省份新设了 9 个办事处。

53. 难民专员办事处在回返区设立了由 9 个接待中心组成的网络。难民回返者抵达安哥拉时，在其中一个接待中心住 3、4 天，参加关于地雷和艾滋病毒/艾滋病知识的课程班，接受食品及非食品类物品，如整套厨房用具、毯子和建筑工具箱。儿童领到了出生证明。其他重返社会方面的援助包括为回返的儿童提供葡萄牙语培训，以帮助他们进入安哥拉的教育体系；分发种子和工具，以便在回返社区促进自给自足、和平与和解的主动行动；还设立了一个妇女社区中心。此外，还建设并修复了 19 所学校、12 个医疗站、两个城市医院、36 个供水点和 50 个厕所，增强了回返地区的收容能力。

54. 由于地雷、桥梁毁坏、路况不佳等原因，无法到达回返区，将近 40% 的主要难民回返区无法作难民遣返之用。另一个主要的限制条件是在回返区没有足够的实施伙伴。政府、联合国机构、非政府组织和捐助者都把注意力集中在人口密集的中央高地，大多数境内流离失所者和前安盟（争取安哥拉彻底独立全国联盟）战士都返回了那里。而回返难民正在前往的人口较少的边境省份仍然受到忽略。

难民专员办事处大力鼓励政府及其他机构将来做出更大的努力，帮助难民返回人口较少的安哥拉边境省份并重返社会。

55. 为了实施自愿遣返行动，难民专员办事处与安哥拉政府、避难国政府，世界粮食计划署、联合国儿童基金会、人道主义事务协调厅、国际移民组织等机构以及国家和国际非政府组织密切合作。联合国人权事务高级专员办事处为组建联合国国家工作队内部的人权专题小组做出了贡献，尤其是处理了难民、回返者和境内流离失所者的权利事务。

南非

56. 南非是南部非洲收容城市难民最多的国家。2003 年，相关总人数为 110 600，其中包括 26 500 名难民和 84 100 名寻求庇护者。2004 年，寻求庇护者的人数增加了 6 785 名，至此难民专员办事处关注的人员数目达到了 117 500 名。约有 11 100 名人员接受了短期紧急援助。由联合国人权事务高级专员办事处出资在主要难民区开办的法律咨询办公室为 5 230 个案件提供了法律援助。

57. 2003 年，难民开始有资格参加公共艾滋病毒/艾滋病治疗与护理计划，难民子女也可以进入小学学习。内政部向 91% 的申请者颁发了难民身份证。

58. 混带移民南非的现象仍然是主要的难题。进行违法活动的团伙滥用了避难体制，损害了难民形象。这一现象加剧了难民们每天面临的已然严重的仇外心理。因此难民专员办事处启动了一项宣传活动，旨在提高政府机关的认识，并为消除仇外心理而动员民间社会的支持。

赞比亚

59. 在 2003 和 2004 年间，难民专员办事处积极向大约 200 000 名难民实施了保护与援助双重政策，同时还推动了遣返和重新安置的持久解决方案。针对选择留在赞比亚的难民，还实施了增强经济与社会能力方案。

60. 随着安哥拉和平与安全的恢复，许多流亡赞比亚几十年的安哥拉人表达了回国的强烈愿望。在难民专员办事处的协助下，有 23 300 名安哥拉难民从赞比亚遣返，其中 2003 年遣返 18 140 人，2004 年遣返 5 167 人。逾 150 名难民安置在第三国。

61. 尽管应该有更多的安哥拉人遣返，但其他人也许选择留在赞比亚。赞比亚倡议这一计划的设立旨在为包括 100 000 名难民在内的约 450 000 人减轻因食品缺乏、基础设施差、可获得的经济机会有限这三者的合并影响，收容难民的社区和难民已经因此而获益。这一计划的进展是十分令人鼓舞的。在 2003-2004 种植季节期间，参加倡议计划的难民和赞比亚当地社区都满足了自己的家庭需要，生产的食物还有剩余。

62. 难民专员办事处还提倡增加就业等机会使难民融入当地社会，并为城市难民取得电子身份证提供了帮助。

三. 机构间合作的具体领域

A. 资源协调

63. 在非洲复杂的紧急情况中，协调和战略规划所使用的一个重要工具仍然是联合呼吁程序。2004 年，人道主义事务协调厅为非洲发出了 19 项联合呼吁，提出的方案所需资金总数接近 25 亿美元。在这一年里，有些呼吁——尤其是为乍得和苏丹的呼吁——不得不做了订正以反映已经增加的需求。

64. 关于捐助者对这些呼吁的回应，该厅的财务支出核实结果显示，截至 2004 年 8 月中旬，对这些呼吁的总体回应占已订正的需求的 16% 到 75% 左右。只有为安哥拉和坦桑尼亚联合共和国的呼吁以及为大湖地区、中部非洲和西非的区域性呼吁得到了占订正的财政需求的 50% 以上的资金。资金的缺乏严重限制了人道主义机构回应大量人道主义需求的能力。

65. 在联合呼吁程序框架内规划的难民专员办事处的大多数项目的筹资情况在 2004 年有了很大改善，到 2004 年 8 月中旬为止，难民专员办事处在程序内的项目只有布隆迪和苏丹收到的经费不及订正过的需求的 50%。

66. 在 2005 年，为非洲发出的联合呼吁将减少，这是一个令人乐观的标志。驻利比里亚和苏丹的联合国国家工作队已经决定在 2005 年与发展机构共同做一个综合规划。

67. 鉴于 2003 年进行的四个人道主义筹款研究的结果，机构间常设委员会的委员们在联合呼吁程序之下设立了一个联合需要评估框架，目前正在布隆迪和刚果民主共和国试行。

B. 难民安置区的安全和工作人员的安全

68. 非洲的许多难民仍然面临着安全问题。这一问题最近的、最令人震惊的明证就是发生在 2004 年 8 月 13-14 日的事件。其间有 151 名刚果难民在布隆迪加通巴难民中转中心惨遭屠杀。

69. 为了把武装分子从难民人口中分离出去，以改善难民的人身安全状况，难民专员办事处与维持和平行动部于 2003 年 11 月达成了一套谅解，以便加强合作。

70. 在乌干达北部、刚果民主共和国东部、利比里亚、科特迪瓦等许多非洲国家中，接近流离失所者和回返者人口的渠道不足也是一个反复出现的问题。最近在

苏丹的达尔富尔地区和乍得东部也出现了同样的问题。这种接近渠道的缺乏严重影响了流离失所人口的人身安全、保护、健康和生活的。

71. 安全考虑与工作人员的安全也有重要的关系。难民专员办事处继续与政府、政府间及非政府伙伴密切协作，包括通过联合国安全协调员办公室、机构间常设委员会、人道主义事务执行委员会，以协调工作人员的安全问题和找到受益人的问题。

72. 发生在非洲大陆——尤其是西部非洲和大湖地区——的许多冲突的地区性质仍然是考验联合国系统的难题。要找到预防或结束这些冲突的解决方案，由有关各方广泛参与的跨界综合办法依然是至关重要的。

C. 对难民妇女和儿童的援助与保护

难民妇女

73. 难民事务高级专员的“对难民妇女的五项承诺”仍然是在非洲增进难民妇女的两性平等和参与的主要指导方针。2003 年，妇女在难民营管理和领导职位中的代表权有了逐步而重大的改善。在三分之二的非洲国家里，对个人登记的承诺据说已经 100% 实现了，但遗憾的是，文件记录上达到的比例不足 100%。多数国家有一个国家级的策略来应对性暴力和基于性别的暴力。自 2003 年初以来，已经针对本地区的 29 个国家举办了四个有关性暴力和基于性别的暴力的区域性培训讲习班。妇女要做食品和非食品的管理工作仍然有困难。最后，只有三分之一的国家把卫生用品送到了 100% 的难民妇女手里，原因主要是缺乏资金。

74. 2003 年，难民专员办事处和粮食计划署以社区为基础评估了对乌干达境内的难民妇女的承诺。2004 年，合作进行此项目的各小组继续研究并记录另外两个难民营在分发食品和掌握食品和非食品方面所实行的增进妇女参与的好办法。

难民儿童

75. 机构间合作的增强，外地支助的增加，培训和有关将性别和年龄问题纳入主流的试行项目，以及保护儿童权利行动的各项活动，这些都继续促进了难民儿童的权利。公认的对难民儿童保护特别重要的五个全球关心的问题仍然是难民专员办事处优先考虑的。这五个问题是：失散、性剥削、虐待与暴力、募兵、教育，此外还有青少年的特殊需要。有关上述问题的报告在难民专员办事处的年度保护报告中简化了，有迹象表明这种简化成功地把更多的注意力集中在上述问题上。

76. 《孤身和失散儿童问题机构间指导原则》于 2004 年 2 月启动。这是为加强机构间合作应对向难民儿童强行征兵的问题而特别制定的。通过地区性机构间保护儿童权利行动指导委员会，在阿比让、内罗毕和比勒陀利亚建立了儿童

保护网络。难民专员办事处还于 2004 年开始在关键地区部署儿童保护官。到目前为止，部署儿童保护官的地区有几内亚、塞拉利昂和乍得。

77. 在非洲，通过各种活动增进了儿童的参与，其中包括与在塞拉利昂的失散儿童直接对话；一个关于南非儿童权利的电台节目；一个设在卢萨卡的跨界保护儿童权利行动讲习班；与联合国儿童基金会合作，为利比里亚的社区监视队举办培训，内容包括性暴力和基于性别的暴力，以及面临强征入伍的儿童的需求；支持肯尼亚的非政府组织对一项难民法案进行性别与儿童权利方面的审查；与国际劳工组织在西非进行一项有关剥削与贩运的研究；开展各种儿童最高利益项目。

D. 教育

78. 2003 年对难民专员办事处的《教育政策和外地工作准则》作了修改，因而确保非洲儿童得到初级教育的问题得到了更多的关注。为了解决入学率低的问题，尤其是难民女童初级教育入学率低的问题，与私营公司合作，在肯尼亚、埃塞俄比亚和索马里开展了创新性的计划。德国难民学者倡议的高等教育奖学金和乌弗埃博瓦尼和平奖信托基金的中等教育资助仍未停止。开展了生活技能教育计划，并将计划内容扩展至艾滋病毒/艾滋病信息、健康与卫生、环境与地雷知识。得到机构间应急教育网络赞同的和平教育方案已经在联合国儿童基金会和联合国教科文组织的密切合作下进行，目标是确保方案能够长期持续下去。

79. 制定了教育数量与质量的指标，以根据相关的《千年发展目标》监督支持儿童初级教育，并促进非洲的两性均等。其中一个指标特别针对为保留女孩学籍而做的分阶段倡议。这些都收录在难民专员办事处的《在难民专员办事处的业务中系统利用各项标准和指标的实际指南》¹ 中。此外，还启动了一些以具体的性别问题为中心的倡议。例如，在赞比亚发起了一项倡议，目的是宣传一项帮助因怀孕而辍学的年轻女孩返校的计划；还有一项倡议包括与一个私营部门捐助方合作资助女孩的教育。

80. 教育作为一种工具对个人和基层的发展、制定持久的解决方案以及减少未来冲突的可能性都是重要的，但它的重要性在难民的境况下得到的理解仍然微乎其微，因而很少列为首要问题，得到的经费也不足。针对这些挑战的一部分，难民专员办事处领导了一个名为“难民教育中的创新性战略伙伴关系”的教育论坛。正在安排两个次区域会议，目的是支助遣返环境下的教育需要。机构间的咨商小组将推动国家一级的伙伴关系进程。

E. 艾滋病毒/艾滋病

81. 2004 年，难民专员办事处作为共同赞助方加入了联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）。办事处的工作是确保将难民和境内流离失所者的需要纳入抗艾滋病毒/艾滋病的国家战略计划中，并与艾滋病规划署、联合国妇女发展基金会（妇发基金）、联合国人口基金（人口基金）、维持和平时行动部，以及各非政府组织密切合作，制定一个预防艾滋病毒/艾滋病与冲突后重建的综合方法。为了将艾滋病毒/艾滋病问题纳入人道主义应对的主流，进行了机构间的努力，目标是将短期的干预同长期的综合应对协调地联系起来。

82. 2003 年 5 月在加纳阿科松博举行的一项知识分享行动吸引了来自人口基金、国际移民与健康中心、世界卫生组织、难民专员办事处、艾滋病规划署和人道主义事务协调厅的参加者。代表们分享了冲突对妇女健康的影响及艾滋病毒/艾滋病传播等方面的研究成果。他们还致力于制定国家和次区域方案以更好地保护西非数以百万计流离失所的其他受战争影响的妇女、男子和儿童。

F. 环境管理

83. 2003 年，为减少因难民存在而造成的环境破坏和退化作出了努力，其目标仍然是，根据难民专员办事处的环境准则，把健全的环境管理纳入所有阶段的难民活动的主流，以保护避难所在，并保障难民和收容社区的福祉。

84. 难民专员办事处同执行伙伴一道，把这项政策和吸取的经验付诸实施，在一些国家支持旨在减轻环境影响和恢复环境的若干综合项目，这些国家包括布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、卢旺达、塞拉利昂、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚。各种实际活动包括环境评估、有指导地砍伐薪柴、重新造林、恢复环境、开展农林活动、采用可持续的农业操作法、推广节能装置和做法、控制侵蚀、推广无害环境的住所建筑材料、进行环境教育 and 提高认识。这些活动是在难民和收容社区的受益者的参与下进行的。同时，强调实现成本效益高的社区项目以及加强同伙伴的合作，以处理回返后恢复环境的问题。监测和评价对环境的影响也是至关重要的。将根据同各伙伴协商的结果提供评估、监测和评价准则，供在实地试行，并在 2004 年年底前完成。

G. 非洲的境内流离失所者

85. 人道主义事务协调厅估计，2003 年在非洲，约有 1 300 万人在 20 个国家境内流离失所。苏丹有 400 多万境内流离失所者，在世界上居首位。尽管在解决该国的长期南北冲突方面出现了积极事态发展，苏丹西部达尔富尔地区发生的战斗和袭击造成了一批新的流离失所者，该厅估计其人数可能高达 150 万。

86. 在诸如索马里等一些国家和刚果民主共和国部分地区，暴力继续迫使人们背井离乡，在例如伊图里和基伍等冲突地区发生的性暴力和基于性别的暴力表明，提供人道主义援助这一行为本身可能使境内流离失所者遭受更多暴力。

87. 从积极的一面看，安哥拉的境内流离失所者能够返回其原来的居住地，不过其中许多人仍然面临各种困难，包括难以收回财产以及人权遭到严重侵犯。一些国家的和平进程为改进利比里亚、苏丹、布隆迪和刚果民主共和国境内流离失所者的处境奠定了基础。

88. 难民专员办事处继续同机构间境内流离失所问题股（最近经过该组，并改名为机构间境内流离失所问题司）密切合作，促进在全系统改进对境内流离失所问题的应对行动，并协助拟定切实可行的建议和措施，以更好地实施境内流离失所者问题合作处理方式。

89. 人道主义事务协调厅制定了有关准则，以加强共同人道主义行动计划内的各项战略。在几内亚，2005 年联合呼吁程序将包括旨在处理各项活动经费不足问题的机构间综合战略，以解决境内流离失所者、回返人员和其他弱势群体最迫切的需要。在布隆迪，人道主义事务协调厅进行了一次境内流离失所者调查，提供了关于境内流离失所者的更全面和更可靠的资料，可作为在联合呼吁程序内规划应对行动和确定优先重点的基础。同样，在利比里亚，调查可以成为有益的工具，有助于管理营地中的援助活动以及制定境内流离失所者的回返和重返社会计划。机构间境内流离失所问题司支持调查工作，就调查的设计、工作方法和解释调查结果提供了技术咨询服务。

90. 在科特迪瓦、利比里亚、苏丹、乌干达和津巴布韦部署了人道主义事务协调厅的境内流离失所者问题顾问，向联合国人道主义协调员和国家工作队提供战略咨询意见。在科特迪瓦，由人道协调厅主导，在新军控制的地区展开进行了三次评估任务，收集关于流离失所者受保护的情况和这些人的现状的资料，并协助制定关于境内流离失所者的应对行动战略。

91. 在科特迪瓦、苏丹、乌干达和刚果民主共和国，人道主义事务协调厅外地办事处同机构间境内流离失所问题司以及诸如挪威难民委员会等其他主要伙伴合作，组织和促进关于国内流离失所问题指导原则的培训讲习班。讲习班的参加者包括联合国国家工作队、国家和地方当局、非政府组织和民间社会团体。在一些情况下，讲习班推动了更多的举措，例如在乌干达就是这样，那里采取的后续行动包括支助制定境内流离失所问题国家政策。机构间境内流离失所问题司协助人道协调厅驻刚果民主共和国办事处组织了一系列区域讲习班，目的是提高认识和制定帮助境内流离失所者的行动计划，以满足保护方面的需要，促进回返和重返社会。

H. 持久解决办法框架

92. 难民专员办事处的《持久解决办法框架》² 把以下三种主要概念下的背景、政策发展和初步业务活动资料综合起来：向难民提供发展援助；回返、重返社会、复苏和重建；及通过融入当地社会实现发展。

93. 根据《保护纲领》³ 中所列出的为了对难民问题进行更好的全球管理而需发展的各领域，《框架》的目的是处理一些关键事项，特别是：那些本身可能为贫穷和不发达所困的难民收容国面临的各种问题；一些国家对寻求庇护作出严厉规定，这些规定限制难民行动自由，并限制他们接受教育、获得技能培训和通过生产性活动维持生计；在冲突后局势中紧急人道主义回返援助同长期建设之间缺乏使回返进程能够持续的联系，在这种情况下难民如何重返社会；以及难民和回返人员经常被排除在有关政府、捐助界和其他联合国行动者的过渡计划和国家复原计划之外，从而使其需要受到忽视的回返人员可能成为重建进程中新的不安定根源。

94. 在这种情况下，必须进一步持续注意非洲的各种和平进程、预防冲突和可持续发展努力，包括非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）。

95. 塞拉利昂是一个例子，表明发展和金融机构同难民专员办事处和其他人道主义机构一道，在政府的支持和政治领导下，执行遣返、重返社会、复原和重建，巩固建设和平和恢复工作。厄立特里亚是另一个例子，在那里开始作出同样的努力，并正在同其他国家进行讨论。然而，目前的挑战是，确保政府给予坚定的政治支持和发挥领导作用，以维持和支助重建和恢复工作。

四. 同区域机构和倡议的合作

96. 难民专员办事处继续就被迫流离失所和难民自愿返回的问题同非洲联盟进行密切合作。2003 年难民专员办事处资助进行了一次非洲联盟/难民专员办事处联合分析，对选定的 13 个非洲国家的国家难民立法进行分析。非洲联盟已把这些研究产生的建议分发给有关各国，以期改进关于寻求庇护者和难民的法律框架。难民专员办事处把一名工作人员借调给非洲联盟，帮助加强该组织对非洲的难民、境内流离失所者和回返人员问题采取有效应对行动的能力。

97. 2004 年 6 月难民专员办事处和非洲议会联盟在贝宁科托努举行了一次关于“非洲的难民问题：保护方面的挑战和解决办法”的区域议会会议，着重讨论有关难民的一些重要问题。

98. 难民专员办事处参与拟订《非洲人权和人民权利宪章》关于非洲妇女权利的议定书，并同非洲人权和人民权利委员会签署了一项谅解备忘录，以执行《全面实施计划》，促进执行 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。

99. 难民专员办事处在推动新伙伴关系的各项目标方面发挥积极作用，主持联合国人道主义援助和冲突后恢复问题分组的工作，并致力于确保人道主义问题和活动成为发展进程的一个组成部分。

100. 难民专员办事处继续同西非经共体、政府间发展管理局和南部非洲发展共同体(南共体)密切合作。2003年，难民专员办事处举行了一次南共体地区所有难民专员的会议，讨论共同关切的问题。

五. 结论

101. 自愿回返仍然是较可取的难民问题持续解决办法，凡有可能时，难民专员办事处都利用最近在非洲看到的可持续回返的巨大潜力，尽量实现这一目标。难民专员办事处还同其他联合国机构和发展伙伴一道，努力确保国家复原方案中包括回返人员长期重返社会的构成部分，这对和解与重建是至关重要的。

102. 对于那些不能在近期内返回家园的难民，难民专员办事处努力加强他们的自力更生能力，同时解决收容他们的社区的各种需要。

103. 加强了重新安置工作的人员编制，并增强了重新安置活动。

104. 难民专员办事处进一步努力改进其工作以及向非洲难民和其他有关人员提供的服务，确保具有很强的机构应急准备和反应能力，特别是能够应付突然出现的大规模人口迁移情况。规划活动包括加强地方和区域能力，以确保庇护制度和保护做法符合国际标准，并确保作好了适当的接纳安排。

105. 人道主义应急活动的资金不断减少，而非洲长期存在的难民局势再次证实需要作出联合规划和集中各种资源，以执行适当的保护标准，并在可能的情况下使非洲的难民和流离失所人员问题得到持久解决。

注

¹ 见 www.unhcr.ch/statistics，《难民营指标报告》。

² EC/53/SC/INF.3。

³ A/AC.96/965/Add.1。