



大会

Distr.: General
31 August 2007
Chinese
Original: English

第六十二届会议

临时议程^{*} 项目 40

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 61/139 号决议提交的，采用了一些联合国组织提供的资料。报告更新了秘书长提交大会第六十一届会议的报告（A/61/301）所载资料，并载有整个非洲大陆区域发展情况的概述以及机构间合作具体领域的资料。报告涵盖期间为 2006 年和 2007 年上半年。

^{*} A/62/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 区域概况	4-36	3
A. 东非和非洲之角	4-14	3
B. 西非	15-21	5
C. 非洲中部和大湖地区	22-32	6
D. 非洲南部地区	33-36	8
三. 机构间合作的具体领域	37-89	9
A. 群集方式	37-38	9
B. 宣传国际保护原则	39-60	9
C. 持久解决办法	61-72	13
D. 提供援助和满足特殊需要	73-86	15
E. 与区域组织的合作	87-88	17
F. 协调资源	89	18
四. 结论	90-97	18

一. 引言

1. 在本报告所述期间，在非洲的大多数业务活动中，¹ 人道主义局势继续构成各种各样的挑战。根据局势的演变审查并调整了为持久解决数百万流离失所者² 进行的种种努力。由于和平进程取得成功，为估计有 210 万³ 的流离失所者的回返铺平了道路，与 2005 年相比，难民回返增加了 11%。一些不能遣返或选择不遣返的难民能就地融入庇护国，数以千计来自这一区域的难民已在第三国重新定居。

2. 由于上述解决办法，2006 年，非洲流离失所者估计人数略有下降。不过，这一下降并不能掩盖非洲大陆大规模被迫流离失所的严峻现实。一些新出现、重新爆发或日益深化的危机产生成千上万境内流离失所者和难民，特别是在中非共和国、乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹达尔富尔地区。非洲难民有 240 万，占世界难民人口的四分之一。5 个难民最多的国家中，有 3 个在非洲。世界上 2 450 万境内流离失所者中，几乎一半在非洲，非洲仍然是受冲突有关境内流离失所问题影响最严重的地区。苏丹一国的境内流离失所者就有 500 多万，乌干达北部有 120 万到 170 万境内流离失所者，而在刚果民主共和国约有 110 万境内流离失所者。

3. 这些数字的后面是种种挑战，即如何援助挣扎在惨淡环境的流离失所民众。由非洲 1 420 万境内流离失所者和难民中的大多数陷于长期困境，依赖着有限的援助，越来越多的人生活环境极不安全。与此同时，迫切需要采取进一步措施和提供支持，以确保回返者能在摆脱冲突的国家融入社会、开展生计和发展活动，从而在自己的家园建立新的自我。考虑到联合国开发计划署（开发署）31 个人类发展指数排名最低的国家中有 28 个在非洲，非洲大陆几乎一半以上人口每天每人仅靠不到一美元生存，⁴ 上述方面就更加重要了。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

4. 东非和非洲之角人道主义局势正日益引起国际社会的关切。尽管苏丹南部和乌干达北部的政局和安全局势有了积极发展，使一些流离失所者返回家园，但由于该次区域受到人为和自然灾害的影响，迫使厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里的民众背井离乡。该次区域难民和寻求庇护者的总人数上升了约 88 000 人。

¹ 在本报告中，非洲指撒哈拉以南非洲。

² 流离失所者包括境内流离失所者和难民。

³ 关于流离失所者自发回返的数字并不完整，据信，实际上，这个数字还要高。

⁴ 联合国开发计划署《2006 年人类发展报告》（2006 年，纽约）。

苏丹

5. 苏丹局势极为复杂。苏丹南部地区在经过了 20 多年的冲突后，正在努力进行重建。自 2005 年签署了《全面和平协议》之后，从中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达有将近 157 000 名难民返回苏丹南部地区。从中非共和国和刚果民主共和国的难民遣返作业于 2007 年 4 月完成，2006 年，民族团结政府、苏丹南方政府和联合国共同发起帮助境内流离失所者从北部返回南部的作业。自从签署《协定》以来，估计有 140 万境内流离失所者返回其原籍地区。

6. 苏丹东部地区，粮食长期匮乏，缺乏生计机会，约有 68 000 名境内流离失所者和超过 133 000 名厄立特里亚难民需要得到人道主义援助。许多厄立特里亚难民过去 40 年来一直住在难民营，他们是非洲时间最长的难民群体。自 2004 年以来，来自厄立特里亚的新难民源源不断抵达，其中包括 2006 年的约 8 600 名难民，使得原本已经过度匮乏的资源更加捉襟见肘。2006 年年底取消了禁止进入卡萨拉州的限制，从而便利了人道主义工作。

7. 在达尔富尔约 600 万人口中，有一半以上直接或间接受到冲突影响，但 2006 年 5 月的《达尔富尔和平协议》未能解决冲突问题。暴力事件，包括对妇女的性攻击事件几乎每天都有发生。各路民兵继续袭击村落和境内流离失所者营地，境内流离失所者营地内出现武器，这是一个日益令人忧虑的现象。

8. 到 2007 年，暴力扩大到区域范围，不仅使达尔富尔境内流离失所者达到 210 万人，还使乍得东部出现了 235 000 多名难民，又有 2 600 人从达尔富尔南部流入中非共和国东北部。乍得东部与苏丹交界的地区战斗时停时续，乍得内部越来越不安全，引发 25 000 名乍得寻求庇护者逃往达尔富尔西部。中非共和国安全局势业已恶化，来自该国约 3 000 名寻求庇护者亦逃往达富尔地区。安全局势全面恶化严重影响了对平民的保护工作，限制了与贫困民众的接触，以至于联合国难民事务高级专员（难民署）只能不定期地接济达尔富尔西部境内流离失所者中的半数民众。

索马里

9. 索马里多年来处于无政府状态，充斥暴力事件和侵犯人权行为，这使得成千上万索马利人在境内或境外流离失所。目前，在 700 万人口中，流落全世界的索马里难民约有 45 万，还有 40 到 50 万主要流落在索马里南部和东部地区。2007 年第一季度，过渡联邦政府与伊斯兰法院联盟之间的冲突恶化，摩加迪沙发生了近 20 年来最激烈的战斗。导致约 39 万民众流离失所，截至 2007 年 6 月，有不到 125 000 人得以返回首都。暴力风波再起，加上反复流离失所对民众造成的影响反应在死亡率和营养不良率不断恶化上。境内流离失所者正苦苦挣扎以满足其

最基本的需要，他们所处环境是旱灾、水灾、粮食严重不安全、无法进入放牧土地并获得水资源，这一切已破坏了他们岌岌可危的谋生机会。不安全状态也严重限制了人道主义团体进入索马里和维持在索马里境内存在的能力。

埃塞俄比亚

10. 由于索马里出现新的不稳定因素，数千名难民抵达埃塞俄比亚东部地区。一些地区发生水灾，加之索马里东南部地区发生冲突引发数千民众境内流离失所。关于境内流离失所者目前尚无准确的信息，计划在 2008 年进行全国评估。2007 年 4 月，联合国国家工作队和其他重要的合作伙伴通过一项联合举措，以提高干预措施的质量。

肯尼亚

11. 过去 15 年来，肯尼亚一直是索马里难民的主要收容国家，目前收容了约 185 500 名索马里难民。2006 年，又有 34 000 名新难民从索马里和肯尼亚边界移送到肯尼亚东部的达达卜难民营。2007 年 1 月肯尼亚决定，基于安全原因关闭与索马里的边界，自那以后只有很少的索马里人设法进入肯尼亚。肯尼亚政府要求将所有于 2007 年抵达的索马里难民移交至卡库马难民营。

12. 由于 2006 年下半年水灾袭击了该地区，使得满足居住在达达卜营地难民的人道主义和国际保护需要的挑战更加复杂化。水灾夺走了 5 名难民的生命，摧毁了 20 000 多所收容住房，共影响到 102 000 名难民的生活。接着，又出现了各种保健和营养问题，例如疟疾、腹泻和营养不良。

乌干达

13. 2006 年 8 月，政府和上帝抵抗军之间的和平谈判使乌干达北部地区停止了敌对行动。安全局势、进入农田耕作和行动自由等诸方面的改善，促使约 30 万境内流离失所者搬出难民营。然而，争取和平是一项挑战，约有 120 万境内流离失所者继续在人满为患的难民营忍受着恶劣的生活条件，他们获得基本服务的机会十分有限。人道主义机构努力改善农村收容境内流离失所者的 266 个营地的生活条件。

14. 在本报告所述期间，乌干达还收容了主要来自苏丹的约 217 000 名难民。和该区域许多难民不同的是，由于这批难民可以进入农田进行耕作，他们已取得某种程度的粮食自给自足。

B. 西非

15. 尽管和平进程正稳固推展，西非大部地区保持相对稳定，但是，几内亚比绍和塞内加尔之间边境发生的冲突以及科特迪瓦动荡的局势使得联合国人道主义机构与合作伙伴加强了应急准备工作并更新了应急计划。

科特迪瓦

16. 2007 年 3 月，签署了《瓦加杜古协定》，使人们谨慎地希望建立持久和平，并希望约 709 000 名境内流离失所者和约 26 000 名难民和寻求庇护者自愿遣返。然而，由于这些人原籍地区生活条件不好，特别是不安全、土地被敌对社区霸占、财产被使用，因此，可持续回返以及流离失所者重返社会的前景仍不确定。有必要为保护流离失所者权益建立国家立法框架，以配合建立有助于回返的努力。

17. 《瓦加杜古协定》致使作出新的承诺，即组织“开放式”的流动法院，可以进行推迟的出生登记并颁发生证。这些文件可以用来确定国籍，使科特迪瓦人能在未来的选举中投票。

利比里亚和庇护国

18. 2007 年 6 月，完成了从邻国遣返利比里亚难民的工作。总共有超过 60 万利比里亚难民和境内流离失所者返回家园，在获得援助的 11 万难民中，几乎一半以上是从几内亚回返的。现在正着重协助难民重返社会。然而，利比里亚政府和国际社会的复原方案大都无法满足这个摆脱了 15 年内战的国家的需要。建立持久和平也需要建立法治和尊重人权。需要立即关注的最常见问题是侵犯儿童权利、强奸、家庭暴力、行凶、腐败和财产纠纷。对那些留在庇护国的难民，则正在推动使他们融入当地社会。⁵

冈比亚、塞内加尔和多哥

19. 2006 年 8 月，反叛团体和塞内加尔军队之间重新爆发冲突，有 6 千多名来自塞内加尔卡萨芒斯地区的难民为了逃离冲突来到冈比亚，给冈比亚 43 个收容难民的村庄的资源增加了压力。

20. 由于多哥继续执行和解倡议，约 2 900 名多哥难民从贝宁和加纳返回多哥。预计 2008 年年底之前，将完成多达 11 万多哥难民的有组织遣返。

21. 2007 年 6 月，毛里塔尼亚政府宣布毛里塔尼亚难民可以重返家园，其中大多数已经在外流亡近 20 年，政府请难民署参与回返和重返社会进程。预计，第一批回返将在 2007 年 10 月开始。

C. 非洲中部和大湖地区

22. 尽管和平进程得到巩固，但该次区域的特点仍是高度不可预测性，而且仍收容着非洲大陆最大的难民人口，大约 120 万人。

⁵ 融入当地社会是难民署为难民提出的三个持久解决办法之一。这是一个复杂的进程，法律、经济和社会文化三方面既独特又相互关联，并包括获得庇护国的公民资格。

布隆迪

23. 2006 年 9 月,政府和该国最后一个活跃的反叛团体——民族解放阵线签署了停火协议,促使人们燃起稳定与和平的希望。鉴于安全局势正在改善并解决了一些初步问题,难民署及其合作伙伴对自愿遣返问题采取了积极立场。然而,2006 年和 2007 年,由于政治前景持续不明朗,执行停火条款行动缓慢,民众得不到土地和基本服务,缺乏重返社会的机会,更由于干旱和水灾造成粮食紧缺如此等等,使得回返人数比预期少,只有 49 000 民众在援助下回返。最近,难民署开始向回返者提供现金赠款,世界粮食计划署(粮食计划署)把提供口粮的时间从 3 个月延长到 4 个月,以支持回返。在进行自愿遣返的同时,就如何安排余留在各个庇护国的 35 万布隆迪人,正在探讨采取重新安置和融入当地社会的选项。

24. 坦桑尼亚联合共和国当局在全国范围强制执行将非法移民递解出境的作业。在本报告所述期间,曾将难民营的一些布隆迪难民递解出境至其原籍国,但后来又准许他们重新入境。

乍得

25. 由于乍得、中非共和国和苏丹达尔富尔地区之间边境地区安全状况日益恶化,导致大规模流离失所,对乍得造成的影响最为严重。中非共和国持续不断的暴力事件致使新的难民潮涌入乍得大部地区。

26. 在乍得东部,难民署继续协助来自达尔富尔的新难民,而人道主义局势迅速恶化。政府军与乍得武装反对派之间的战斗以及族裔间的冲突迫使人道主义工作人员暂时搬迁他地,并执行紧急程序以便继续援助 221 000 名难民。

27. 截至 2007 年 6 月,战斗造成大量平民伤亡,并使 17 万民众境内流离失所。许多境内流离失所者没有可以耕耘的土地,因此无法满足家庭需要。人道主义机构尽最大努力向居住在村里或定居点的境内流离失所者提供基本援助和保护。由于进入边境地区受到阻碍,救济和保护活动都不足以满足需要。令人关切的是,自然资源(如水、木柴和牧场)被耗殆尽,还造成难民和境内流离失所者与当地居民之间关系紧张。

28. 与此同时,难民署压倒一切的当务之急是保持难民营的人道主义和平民性质,因为来自苏丹的叛乱团体一直在一些难民营内外征聘难民、其中包括儿童入伍。除了和乍得政府合作加强其能力,以便改善安全条件,国际社会一直倡导确立联合国多层面的存在,以确保难民营内外难民、境内流离失所者以及人道主义工作人员的安全。尽管政府作出明显努力以恢复法治,然而却没有阻止对人道主义工作人员、境内流离失所者和难民的骚扰和暴力行为。

中非共和国

29. 中非共和国除了收容逃离达尔富尔和乍得冲突的难民外,还得处理本国内部的问题。北部地区的安全、人权和社会经济形势严重恶化,继续引发新的难民潮

进入乍得南部和喀麦隆，而且也涌入达尔富尔南部地区。与此同时，境内流离失所者人数也从 15 万增加到 2007 年第一季度的 212 000 多人。在中非共和国 420 万人口中，有 29 万人被迫流离失所。环境不安全以及工作人员面临威胁，致使 2007 年 6 月有一个非政府组织的工作人员丧生，除此之外，缺乏行动自由以及缺乏人道主义合作伙伴也严重限制了向流离失所的民众提供援助和保护。

30. 2006 年 12 月，在由于种种因素终止了几个月之后，恢复了向苏丹南部和刚果民主共和国自愿遣返的作业。2007 年 5 月完成了苏丹难民的自愿遣返作业，预计不久将完成遣返刚果难民的工作。

刚果民主共和国

31. 刚果举行了 46 年来的首次民主选举，并在解除武装集团的武装、复员和重返社会方面取得进展，这些均有助于创造一个有利环境，使难民和境内流离失所者得以回返一些地区。2006 年 7 月到 2007 年 6 月期间，总共有 60 多万境内流离失所者和 42 000 名难民返回家园。尽管一些地区局势出现平稳使人们燃起加快遣返进程的希望，然而向回返者提供的重返社会支助严重短缺，影响到回返进程。返回家园者往往发现其村庄完全被毁。该国孕产妇死亡率创世界最高纪录，每 10 万名活产儿中有 1 289 人夭折，得不到保健服务依然是特别严重的问题。

32. 此外，北基伍的危机又导致超过 15 万人流离失所，占该国 110 万境内流离失所者的 60%。

D. 非洲南部地区

33. 非洲南部大部分地区相对稳定，2007 年 3 月完成了有组织遣返安哥拉难民的工作，引起难民署关切的难民和其他方面人数继续减少。自 2002 年以来，总共约有 45 万安哥拉难民返回家园，包括约 30 万的自发回返者。尽管人道主义局势相对稳定，但安哥拉经济和社会问题仍然是严重挑战，尤其是大多数难民返回的边远边境地区。2007 年 5 月开始从赞比亚自愿遣返其收容的、约 61 000 名来自刚果民主共和国的难民，这项工作有些许推迟，原因是加丹加省持续发生小范围的不安全状况，并存在一些后勤问题。

34. 尤其应注意的是，该区域各国政府越来越愿意讨论将长期难民人口融入当地社会的选项，例如在安哥拉的刚果民主共和国难民，在博茨瓦纳、纳米比亚和赞比亚等安哥拉人。

35. 该次区域正涌入越来越多的难民和经济移民，他们给庇护制度形成压力，而且导致一些国家加强边界管制。在本报告所述期间，难民署一直重点强调必须确保各国政府建立有效机制并具备查明需要得到国际保护的人的能力。

36. 日益引起人们关切的是津巴布韦局势，该国经济结构日益恶化，并出现政治僵局。联合国各机构一直密切监测这一局势。

三. 机构间合作的具体领域

A. 群集方式

37. 自 2005 年年底采用群集方式⁶以来，大大加强了全球和外地两级满足境内流离失所者需要的努力。全球群集查清了职责范围，审查了标准和现有的回应能力，并向外地提供援助。正在编制业务手段和指导准则，例如机构间保护境内流离失所者手册，以协助各方面的人道主义行动者。通过机构间进程，审定了境内流离失所者概况指南。在索马里、科特迪瓦以及最近在乍得和中非共和国进行了境内流离失所者概况审查，以便更好地了解境内流离失所者的状况。全球群集方式还进一步提供了工作人员部署、培训和技术支助，以加强各国政府、联合国和非政府组织合作伙伴的能力，保护境内流离失所者，满足其援助需要。

38. 就外地一级而言，在非洲以下 7 个业务行动中采取了群集方式：乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、利比里亚、索马里和乌干达。这种方式加强了联合国各机构、非政府组织、红十字和红新月会合作伙伴之间的协调，大家进行联合评估，制定共同战略，并携手开展宣传和分享更多的信息。大量事实证明，一些活动对境内流离失所者产生了积极影响。例如：

- 2007 年年初，在索马里完成了一项全面概况调查，调查提供了包括摩加迪沙在内的 5 个城镇索马里境内流离失所者的生活条件和概况资料。儿童基金会运用这些数据向摩加迪沙约 1 万户受影响家庭分发了家庭救济包。
- 在刚果民主共和国，通过扩大疫苗注射覆盖率，加强业务能力并改善对流行病的监测，全面降低了与流行病和营养不良有关的死亡率。
- 在乌干达，执行了一项信息管理项目，收集了难民营人道主义状况的信息，并向所有利益攸关者散发。

然而，这种方式仍值得进行全面评价，计划在 2007 年年底对群集方式进行一次机构间评估。

B. 宣传国际保护原则

39. 国际保护原则加强了对流离失所民众的人道主义干预措施。整体而言，这项原则得到普遍尊重，但在具体实践中，面对后勤和执行能力的巨大挑战以及相互冲突的国家发展利益，这些原则往往没有能够得到充分坚持。

⁶ 群集方式是一种人道主义协调机制，目的是提高人道主义应对措施的可预见性和问责制。

国家庇护制度

40. 联合国难民专员办事处（难民署）支持各国政府按照国际标准制定国家庇护法律，并建立有效和高效的执行机制。在本报告所述期间，肯尼亚、塞拉利昂和乌干达通过了新的难民法。难民署协助坦桑尼亚联合共和国对难民法草案进行审查。在确定难民地位方面也取得了重要的进展。在南非，根据《政府的难民积压案件项目》，对 3 万多份庇护申请作出裁决。在莫桑比克，提出了清理积压庇护案件的倡议并设立了处理新提交的申请案件的常设机构，在马拉维则加强了上述方面的工作。在布隆迪，难民署协助政府对约 2 万名卢旺达寻求庇护者确定了难民身份。

加强保护能力

41. 联合国系统各机构和组织继续为促进和保护流离失所者的人权作出贡献。尤其是在埃塞俄比亚，联合国人权事务高级专员（人权高专办）监测在临时安全区和邻近地区的境内流离失所者和难民的人权状况。活动包括开展能力建设活动，提高境内流离失所者和难民社区关于若干人权问题的认识。在喀土穆境内流离失所者营地，开发署和挪威难民理事会制定了法治方案，其中包括法律援助。

42. 为了解决负责境内流离失所者事务机构内缺少合格的高级保护干事的问题，人道主义事务协调厅（人道协调厅）主持的保护待命能力项目提供了 16 位高级保护干事，以加强联合国对境内流离失所问题的保护回应措施。

43. 负责境内流离失所者人权事务的秘书长代表与各国政府、区域组织和联合国国家工作队进行接触，以改善对境内流离失所者的保护。通过访问，举办讲习班以及持续与非洲联盟和非洲人权和人民权利委员会的接触，他在宣传和制定标准方面发挥了关键作用。通过与布鲁金斯-伯恩境内流离失所者问题项目的合作，进行了一项研究，以审查在和平谈判中境内流离失所者和流离失所问题的作用。秘书长的代表就持续解决境内流离失所者问题和建立持久和平之间的联系向建设和平委员会做了报告。最近，机构间常设委员会通过了秘书长的代表拟定了持久解决境内流离失所者问题的框架。

有关人员和人道主义行动者的安全问题

44. 对包括流离失所群体和人道主义行动者在内的平民进行攻击一直是非洲冲突的持续特点。由于局势普遍不安全，限制了人道主义准入，尤其是在中非共和国、乍得、索马里、苏丹以及刚果民主共和国部分地区。一个关键性的长期问题是如何保持庇护的平民和人道主义性质，为此，难民署在 2006 年 9 月印发了业务指南。指南中提出的问题是乍得东部体现得最为明显。对收容难民的地区进行武装袭击并逼迫难民入伍威胁到难民营的平民和人道主义性质，同样，在一些境内流离失所者定居点发现了武器。

45. 对特别是在中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、苏丹和乌干达北部的援助工作者越来越频繁的袭击使局势进一步复杂化。保安措施严重限制了人道主义行动者接触流离失所的民众。不安全状况在苏丹体现得最为明显。在达尔富尔，2007年1月到5月期间，有60多辆人道主义车辆遭到劫持；56名工作人员遭短暂的绑架；31个援助车队遭伏击和掠夺；13个救援机构被迫迁移。

46. 正如安全理事会第1674（2006）号决议所说，维和人员在流离失所者和难民营内外建立安全环境方面发挥了作用，并为创造有助于难民和境内流离失所者自愿返回的条件作出了贡献。

登记和证件

47. 登记和颁发身份文件是主要的保护手段，尤其是对任意拘留、驱回和敲诈勒索行为而言。这些手段还便利与家人团聚，享受基本的权利，并可以查明需要特别援助的人。难民署在非洲其80%开展业务的地方，通过使用 proGres 登记软件，加强了对难民进行登记和制作身份文件的能力。proGres 提高了难民署颁发身份文件并在这方面支持各国政府的能力。

48. 在非洲大多数难民营，妇女现已成功登记并获得独立的身份文件。这一举措便于妇女享有基本权利和服务，有助于她们开展经济活动。系统登记也得以查明需要得到卫生用品的妇女和女孩，这对于她们保持尊严和健康十分重要。

49. 然而，需要作出更多的努力，以确保流离失所的儿童登记在全国出生登记系统中。流离失所儿童往往登记在难民或境内流离失所者的平行系统中。2006年，儿童基金会在非洲30个国家进行了出生登记活动，在包括拥有大量境内流离失所者和难民儿童的国家，儿童基金会将继续开展宣传活动，以应对这一挑战。

预防和应对性暴力和基于性别暴力

50. 联合国各实体与合作伙伴各自、双边或通过机构间构架采取了各种形式的行动，以预防和应对性暴力和基于性别的暴力行为。难民署近90%的活动均采用或起草了性暴力和基于性别的暴力标准作业程序，其中确保确立并保持有效预防和应对的制度。2006年10月，难民署执行委员会通过了关于面临危险的妇女和女孩的结论，其中规定了预防出现特别保护风险的业务框架。在非洲东部和南部，儿童基金会审定了—个基于性别的暴力行为区域战略框架，并对布隆迪、埃塞俄比亚、卢旺达和赞比亚进行实地评估。联合国人口基金（人口基金）在许多流离失所者聚集地，分发了救治强奸幸存者的紧急医疗包。

51. 在布隆迪、埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国，与外地业务单位进行了协商，以确立—个关于性暴力和基于性别的暴力的标准信息管理系统。在助理秘书长的主持下，性别和人道主义行动工作分组以及包括人道协调厅、人口基金、难民署和国际救援委员会齐心合力开发这种系统。此外，新推出了关于将性暴力和性别

问题纳入流离失所环境的委员会准则，现已用于协助指导对难民妇女的保护，并使之标准化。

保护妇女和儿童

52. 妇女和儿童除了遭受的所有境内流离失所者都遇到的保护问题外，她们还有特殊的保护需要，因为她们更容易受到歧视、性虐待、身体虐待以及操纵。

53. 制定的方案包括将性别问题主流化的办法，使妇女能够通过实际获得社区决策权以及具体的援助，来捍卫其权益。尤其是正在继续努力改善妇女和男子对难民社区事务的平等参与情况。非洲西部和中部难民营已取得明显进展。

54. 在儿童保护领域，2006 年，在执行安全理事会第 1612（2005）号决议方面取得了重大进展。在 7 个试点国家（其中有 6 个在非洲：布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、索马里、苏丹和乌干达）成立了在武装冲突情况下监测和报告严重侵犯儿童权利行为的工作队，通常是由联合国系统各组织和机构以及非政府组织组成的。

55. 由于儿童与其家庭和抚养人失散，他们更容易受到虐待，权利很可能被侵犯，因此，使儿童与家人团聚仍然是保护机构的优先事项。在刚果民主共和国，通过保护小组的工作，约 930 名儿童与其家人团聚，另有 1 444 名儿童重新纳入其社区。在刚果民主共和国难民从坦桑尼亚联合共和国自愿遣返期间，为孤身和失散儿童制定了“儿童最佳利益”确定程序，以防止他们在抵达刚果民主共和国时，被抚养家庭遗弃的问题。该程序现已扩大到包括所有的坦桑尼亚难民营孤身和失散未成年人。

56. 武装集团招募儿童兵仍然是非洲的主要关切事项。最近持续进行宣传努力促进中非共和国东北部的一个反叛团体释放了 120 名儿童。在科特迪瓦，儿童基金会制定了一项行动计划以制止招募做法。卢旺达和乍得东部难民营仍然有人招募儿童兵，而且还发生几起公开招募的事件。

无国籍问题

57. 在非洲，无国籍状态仍然是一个严重的、但没有充分认识到的问题，在非洲大陆加入两项关于无国籍问题的公约的缔约国很少。2006 年，卢旺达加入了这两项公约，并推动采取措施，通过非洲国家人权机构网络减少无国籍现象。

58. 按照 2006 年执行委员会关于确定、防止和减少无国籍状态和保护无国籍人士的结论，难民署查明了可能导致无国籍状态的情况，协助非洲各国政府解决这个问题。

59. 在科特迪瓦，难民署一直与国家当局、联合国各实体以及民间社会合作，策划对广大民众的公开宣传运动，以确保尽可能多的人意识到自己的权利和国籍身份。

60. 难民署一直监测与尼日尔马哈米德人的国籍问题有关的发展，因为他们有可能成为无国籍者。在津巴布韦，执行了 2002 年推出的国籍法，这意味着有大量津巴布韦人将有可能成为无国籍者。

C. 持久解决办法

自愿遣返、重返社会和冲突后的恢复

61. 2006 年，由于和平进程得到巩固并实现了安全稳定，使大约 319 000 名难民返回家园，主要是返回安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹南部，而返回卢旺达和多哥的难民人数少些。大量境内流离失所者也决定返回其在刚果民主共和国、利比里亚、乌干达北部和苏丹南部的原籍社区。

62. 尽管建立了固定机制，向难民提供充分的、有关回返地区条件的资料，使其作出明达的决定，但对于境内流离失所者而言，情况并非如此。在本报告所述期间，曾朝这一方向作出更多努力，例如儿童基金会牵头开展了机构间苏丹回返信息运动。

63. 流离失所者成功地融入其社区仍然是一项巨大的挑战。在非洲，大多数回返地区已遭到破坏。流离失所者面临两难的决定，因为他们将返回的地方无法保障其子女能够上学以及获得保健服务，也无法保障能在经济上自给自足。

64. 众所周知，存在着各种需要。难民署及其合作伙伴在苏丹、南尼罗河州和苏丹南部对 300 多个村庄进行评估，并执行回返者监测任务，以收集回返者对保护的关切以及生活条件的信息。然而，尽管在所有关切领域继续开展重返社会活动，但执行能力有限，在这个被战争蹂躏的地区，大量行动和安全方面的限制阻碍了回返进程。目前有 200 多万苏丹境内流离失所者和 26 万苏丹难民是可以回返的，他们在使受战争蹂躏地区的复原以及稳定方面可发挥关键的推动作用。布隆迪的情况与此相类似。

65. 一直相当重视制定以社区为基础的项目，包括重建基础设施、支持法治和司法改革。正在拟定职业培训、小额贷款与和平教育项目，以提高回返者以及回返社区其他人的个人技能。儿童基金会经过与其他行动者磋商，制定了扩大对回返援助的方案，向在刚果民主共和国主要回返地区有特殊需要的境内流离失所者提供回返包裹。

66. 越来越优先重视急需的建设和平活动。难民署在难民营推广和平教育，并在布隆迪、乍得、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、利比里亚、莫桑比克、尼日利亚和卢旺达散发和平教育的材料。难民署进一步宣传将这些内容纳入返回国的国民教育课程，刚果民主共和国已经照此办理。该国保护小组促使约 56 000 人参加了和平共处以及解决冲突的活动。

67. 在群集办法的框架内，成立了尽早复原小组，以便在救济和发展活动之间架设桥梁。2006 年，在尼日利亚，联合国 10 个实体成功地对来自喀麦隆的 1 万名回返者开展了联合重返社会活动。

68. 难民署不仅协助了在总部新成立的建设和平委员会的工作，也协助了在布隆迪和塞拉利昂的两个外地试验项目。该委员会的活动为确保考虑到可持续重返社会的问题提供了机会。尽管采取了所有这些努力，但是在这些受战争蹂躏的国家，和平普遍是脆弱的。

融入当地社会和自力更生

69. 在 2006 年和 2007 年，有几个东道国重新对余留难民群体提供融入当地社会的机会表示了接受的态度。在西非，促进来自利比里亚和塞拉利昂的难民融入当地社会的活动具有机构间和次区域的特点，在很大程度上依赖于西非国家经济共同体（西非经共体）有关《人员自由流动、居住权和创设权的议定书》。在安哥拉，来自刚果民主共和国的难民已经比较好地融入当地经济社会，难民署和政府关注的焦点是融入当地社会的法律层面。难民署开始与莫桑比克和纳米比亚政府合作，制定融入当地社会的战略并修改自力更生方案。

70. 各国政府、非政府组织与联合国系统各组织和实体之间建立强有力的伙伴关系对于使流离失所者实现自力更生十分关键。在政府、联合国儿童基金会、联合国人口基金和粮食及农业组织（粮农组织）的支助下，在乍得的难民正逐步融入当地的卫生和教育服务系统。在乌干达，开发署一直与受冲突影响社区的当地领导人合作，执行开发技能和创收项目，以支持政府为提高这些民众提高自力更生能力的努力。在贝宁，也已取得进展。地方当局提供获取土地的机会，难民通过小农耕作，成功地赚取了收入。

71. 然而，在许多情况下，难民被视为负债而非资产。但他们对于刺激当地经济具有相当大的潜力，他们或者可以兴办小企业，或者充当熟练劳动力。难民往往是在边远贫困地区定居，那里不是优先发展的地区，导致出现一种难民长期依赖援助的典型局面。

重新安置到第三国

72. 安置工作是全面持久解决战略的组成部分。2006 年，有来自非洲 37 个国家、具有 28 个不同国籍、约 19 300 名难民的案子已提交定居国审议，这比 2005 年增加了 36%。由于向利比里亚遣返工作取得进展，来自西非的重新安置工作继续减少。非洲东部和非洲之角的重新安置需求量仍然很大，正加强努力以解决长期滞留肯尼亚难民营的索马里难民问题。在非洲中部和大湖地区，有待重新安置的群体和人员包括 2004 年 8 月布隆迪加通巴难民营大屠杀的幸存者，以及居住在坦桑尼亚联合共和国的布隆迪难民，他们原本是在 1972 年逃离家园的，自那以后又一再流离失所。

D. 提供援助和满足特殊需要

人道主义应对能力

73. 为了应对新出现的紧急状况以及受战争影响民众日益增多的需要，人道主义机构加强了应急援助。难民署在乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚和苏丹达尔富尔西部地区设立了新的难民营。在中非共和国，粮食计划署将其援助活动扩大了6倍，达到23万人，其中也包括境内流离失所者。难民署及其合作伙伴在4个受冲突影响的地区建立了流离失所情况监测网络，训练有素的人道主义观察员评估了约60个村庄的家庭需要。在索马里，粮食计划署加强了业务活动，向摩加迪沙内外新近流离失所的25万人中的15万人提供了援助。其他人道主义机构在收容境内流离失所者的主要地点，例如Baidoa、Galkayo和摩加迪沙提供了紧急援助。在乍得，人道主义机构努力向住在村落和定居点的境内流离失所者提供基本物资援助和保护。新近抵达冈比亚的民众得到了救济物品和粮食援助。粮食计划署通过“以工换粮”方案支助了特定的收容社区。在刚果民主共和国，国际非政府组织执行了由人道协调厅和儿童基金会共同管理的迅速回应机制方案，他们继续向170多万自2004年以来突遭紧急状况的受害人提供了短期援助。

74. 在许多业务活动中，由于不安全、自然灾害以后后勤方面的挑战，必须花重金利用飞机来空运人道主义工作人员和救济物资。世界粮食计划署特别行动向难民和境内流离失所者提供了关键性的支持。由于水灾袭击了肯尼亚东部地区，在2006年下半年发生危机的最严重时刻，不得不通过空运和空投提供紧急援助达一个月之久。在中非共和国，粮食计划署空中行动有效和及时地对北部省份境内流离失所者作出人道主义回应。在危险和不安全地区，这项服务往往势在必行。在达尔富尔，救济机构严重依赖空中运输，以便使人道主义工作人员进入该地区，并满足该省200多万人民的需要。在索马里，粮食计划署为联合国其他机构运送了关键的救济用品，以救助由于最近摩加迪沙战事加剧而流离失所的民众。除此之外，还不断为国际援助机构提供人道主义空运服务。

粮食和营养

75. 2007年，粮食计划署预计将向非洲约140万难民、400万境内流离失所者和130万回返者（包括难民和境内流离失所者）提供粮食援助。在2006年全年，粮食计划署对方案进行了调整，以适应不断变化的形势和新涌现的流离失所者。在向利比里亚自愿遣返的过程中，随时进行协调并审查进展，从而使粮食计划署相应调整了庇护国的粮食方案。根据难民署自愿遣返方案而返回布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和苏丹的难民继续收到粮食计划署分发的3到4个月的口粮，这也是回返一揽子方案的组成部分。粮食计划署还支持了包括乌干达和苏丹南部地区等一些国家境内流离失所者的自愿回返，提供了重新安置口粮。粮食计划署还推动境内流离失所者在返回家园后，立即开展自力更生活动。

76. 粮食计划署和难民署继续强强联手，为更好地满足难民、回返者和流离失所者的需要，在过去一年，一共在非洲执行了 16 项评估任务。难民署优先重视改善难民、尤其是妇女和儿童的营养状况。在难民署和粮食计划署进行联合评估之后，在乍得、埃塞俄比亚和肯尼亚执行了食疗方案。

77. 粮食计划署的立即反应账户提供的贷款可以用随后的捐款偿还，但是由于资金紧张，在一些行动中，仍然难以避免削减口粮，尽管削减的时间短暂。这些削减影响到在坦桑尼亚联合共和国的难民、在乌干达的难民和流离失所者以及在布隆迪的回返者。粮食计划署和难民署向捐助方强调支持两个单位的重要性，从而确保向难民和其他令人关切的民众提供一揽子全面服务。

教育

78. 2006 年，难民署和 100 多个合作伙伴努力确保难民儿童获得初级教育的权利。难民儿童小学入学率平均达到 75%。在绝大多数行动地区，实现了小学的两性平等，每一百名学生中就有 48 名女生。然而，辍学率仍令人担忧，同样令人担忧的是财政紧缩措施对教育质量产生影响。

79. 特别进行努力支持学生接受中等和高等教育，包括通过特别赞助的补助金和奖学金方案，从而为在原籍国自力更生以及复原进程培养关键的技能。难民署与国际劳工组织（劳工组织）合作，在西非扩大了面临危险的青少年项目。在乍得和刚果也推广了这一概念，以增加青少年的教育机会。此外，在加纳和乌干达继续执行了女孩中等教育奖学金方案。由德国艾伯特·爱因斯坦难民学术倡议基金提供的奖学金使 22 个非洲国家的 750 名学生获益。

80. 各办事处继续解决女孩入学率低以及影响她们的将暴力和基于性别的暴力问题。根据难民署关于防止和应对校园暴力的指南，对贝宁、布基纳法索、中非共和国、刚果民主共和国、苏丹和多哥进行了评估。走访了纳米比亚和马拉维以制定防止校园暴力的战略。为非洲中部和大湖地区起草了行动计划，以便使城乡难民、回返者和境内流离失所者在安全的校园环境中具有更多的、获得高质量教育的机会。

保健

81. 非洲大陆的预期寿命比世界平均数少 20 年，⁴ 保健方案的主要目标之一就是尽量减少流离失所者可以避免的死亡率和发病率。

82. 难民署与合作伙伴密切合作，在一系列具有挑战性的领域执行保健方案。在大多数难民营，疟疾是生病和死亡的主要原因，其次是急性呼吸道感染和腹泻。在非洲东部和非洲之角的难民营，5 岁以下儿童死亡的原因中，有 60% 到 70% 是由于这三种疾病。在 15 个疟疾流行的国家，执行了《2005 年到 2007 年难民署控制疟疾战略计划》，以及新的和更有效的治疗疟疾办法，更多地使用驱虫蚊帐，

以减少这种疾病造成死亡的人数。美国疾病控制中心对非洲之角进行了疟疾评估，从而加强了控制和治疗活动。

83. 与保健相关活动的一个重要组成部分是加强应急准备与应对健康潜在威胁（流行病）的能力。目前，在埃塞俄比亚、肯尼亚、塞拉利昂、苏丹东部、坦桑尼亚联合共和国和乌干达执行了标准化的保健营养信息系统。这一系统的目的是迅速查明和应对健康问题和传染病，监测趋势并评价干预措施的效果和质量。

84. 流离失所者在流离之地、在自愿遣返过程中以及在回到原籍社区后获得保健服务的机会已有所改善。进行了跨界保健协调，以确保需要得到进一步治疗的病人在遣返后能够得到医疗照顾。然而，在冲突后地区长期获得充分的服务仍然是一项重大挑战。恢复以及保持保健服务的可持续性联合国各机构，包括世界卫生组织（卫生组织）、各国卫生部以及冲突后国家其他伙伴的优先事项。

艾滋病毒和艾滋病

85. 非洲人口刚好超过世界人口的 10%，但据估计感染艾滋病毒的人却占全世界感染者的 64%。⁷ 如何在流离失所者中防治艾滋病毒的蔓延仍然是联合国各实体和合作伙伴单位的高度优先事项。工作的侧重点是制定全面的艾滋病毒和艾滋病预防和应对机制，包括扩大普及预防、治疗和照顾的覆盖面。难民署和人口基金合作尤其是在非洲南部和中部改善了向强奸受害者提供接触后预防措施和临床治疗的工作，并在各主要难民行动中，提供足够的避孕套。在科特迪瓦和刚果民主共和国还组织了包括各国政府、联合国各机构和非政府组织的联合访问团，评估境内流离失所者中感染艾滋病毒和艾滋病的情况，并确定了受冲突影响的民众预防艾滋病毒的应对措施。

86. 由于联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）开展了联合宣传努力，在把流离失所者纳入各国防治艾滋病毒和艾滋病的战略措施和方案方面取得了一些进展，从而确保获得防治方案和治疗的机会。在目前国家定点监测研究中已经列入在埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达的难民营。在非洲南部和西部，已公平提供抗逆转录病毒疗法。在改进获得其他服务方面还需要作出持续努力，例如自愿咨询与检测以及防止母婴传播（艾滋病毒）方案。

E. 与区域组织的合作

87. 在预防冲突、维持和平和早期预警方面，区域和次区域组织发挥着越来越重要的作用，其中包括一些关键领域的合作，例如共同加强对流离失所者的保护。难民署支助了一些由区域组织召开的有关流离失所和冲突后复原问题的会议，包括有关非洲难民、回返者和流离失所者非洲联盟部长级会议以及国际大湖地区问题会议。非洲联盟在包括难民署在内的国际组织支助下，一直在起草一份关于保

⁷ 艾滋病规划署《2006 年全球艾滋病报告》，（2006 年，日内瓦）。

护境内流离失所者的公约。由难民署担任主席的非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）人道主义会议和冲突后复原问题小组协助起草了非洲联盟冲突后重建和发展政策框架。2006 年 7 月，在第七届非洲联盟首脑会议上获得认可。

88. 与西非国家经济共同体（西非经共体）合作，在早期预警和准备领域取得了显著进展。难民署对于成立西非经共体应急小组发挥了重要作用，该小组将开发第一反应的能力和支助国家和次区域应急规划和应对行动，特别注意跨界的人道主义紧急状况。难民署与非洲联盟和西非经共体合作，应对该区域可能导致人口被迫流离失所的潜在危机，也努力确保在其预防冲突战略和干预措施中考虑到与流离失所者有关的问题。

F. 协调资源

89. 非洲仍然需要并得到大量国际资金用于人道主义危机和紧急情况。2006 年 1 月到 2007 年 7 月期间，通过发出 15 次联合呼吁、3 次紧急呼吁（为几内亚比绍，肯尼亚和索马里）以及其他类型的呼吁，收到了用于人道主义活动的近 70 亿美元。2006 年成立了中央应急基金，大大有助于对非洲的紧急情况作出更可预见的回应。非洲收到的资金（3.27 亿美元）占全球发放资金 4.45 亿美元的 73%。除了上述机制，一些重要捐助方也汇聚了用于苏丹和刚果民主共和国的人道主义资金，使人道主义协调员有办法确保尽早拨款用于重要的活动。

四. 结论

90. 尽管非洲南部和西部的某些事态发展令人感到乐观，但是，非洲其他地区，特别是索马里、苏丹-乍得-中非共和国地区的趋势仍然特别令人关切。政局不稳定以及社会不安全导致更多的人流离失所，有时排除了成千上万人自愿回返的可能性。

91. 在非洲一些地区，不断恶化的安全局势继续构成老大难问题，限制了人道主义准入和阻碍提供急需的援助和保护。这些制约因素以及屡次威胁人道主义工作人员并发生涉及人道主义工作人员的事件，均需要所有有关各方采取果断行动，以确保毫无障碍地接触到流离失所的民众。

92. 在过去一年中，难民营的平民和人道主义性质并不是一直得到了保持，也未能防止强迫征募入伍事件的发生。目前正在分发《保持庇护的平民和人道主义性质的业务指南》，以进一步宣传国际人道主义法和国际难民法的这些原则。

93. 国际社会和有关政府要想有效保护流离失所者，建立伙伴关系十分关键。这对于支助可持续回返的努力尤其重要，因为可持续回返仍然是绝大多数流离失所者的可持续解决办法。然而，2006 年的回返速度比预计的缓慢，原因包括回返地区持续不安全、政局不稳、缺乏基础设施和基本服务。如果没有有效的复原和着

眼于发展的方案，不作出坚决的政治努力并为解决流离失所问题的根本原因和后果提供财政支助，自愿遣返是不可能持久的。

94. 对于无法摆脱流亡并返回家园或选择不重归故里的难民，难民署希望有更多国家政府会考虑开放融入当地社会的机会。

95. 也鼓励东道国向难民提供获得土地或其他生计来源的机会，使难民能够提高自力更生的程度。尽管难民具有对收容社区作出经济贡献的潜力，但这方面的举措太鲜少了。

96. 在政策层面，目前有几个正在酝酿的举措可以大大加强对境内流离失所者的保护。非洲联盟关于境内流离失所者的公约草案是朝这一方向迈出的令人鼓舞的一步，重要的是，应精心制定，以确保充分载列流离失所者的保护标准。对难民已妥善制定了持久解决办法，但对流离失所者则尚无此类办法。负责境内流离失所者问题的秘书长代表所制定的境内流离失所者持久解决办法框架指明了朝这一方向前进的道路。

97. 尽管人道主义行动者努力缓解冲突对数以百万计流离失所者造成的影响，但对于政治问题则无法用人道主义办法来加以解决。政治问题需要非洲各国、区域和次区域组织以及广大国际社会作出顽强的努力，以预防和解决冲突并建设和平。