



第六十一届会议

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 60/128 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届会议的报告（A/60/293）所载资料，并载有关于进展情况的概述、机构间合作和与各区域组织合作的具体领域的资料、协调资源情况以及更详尽的区域最新资料。报告所述期间为 2005 年和 2006 年上半年。

* A/61/150 和 Corr. 1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 机构间合作的具体领域	5-51	3
A. 境内流离失所者	5	3
B. 保护	6-25	3
C. 持久的解决办法	26-31	6
D. 提供援助和特别需要	32-45	7
E. 与各区域组织的合作	46-47	10
F. 资源协调	48-51	10
三. 区域概况	52-92	11
A. 东非和非洲之角	52-68	11
B. 西非	69-76	14
C. 中部非洲和大湖区	77-88	15
D. 南部非洲	89-92	17
四. 结论	93-100	18

一. 引言

1. 在本报告所述期间，有许多鼓舞人心的进展和新倡议。因非洲领导人的决心及持续国际支助而促成的和平在几个非洲国家得到了进一步巩固，尽量利用各种机会使大批难民和境内流离失所者自愿、安全、堂堂正正地回到他们的原籍地，特别是安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹南部。

2. 继续与各国政府、非政府组织和区域组织合作，以维护国际保护原则，特别把重点放在国际社会如何就境内流离失所者的情况采取更全面、可预测和负责的救援措施。

3. 非洲有 1 600 多万流离失所者，现在仍然是强迫流离失所情况最严重的大陆。根据人道主义事务协调厅提供的数字，估计的 1 300 万境内流离失所者占世界境内流离失所者总数一半以上。尽管 2005 年非洲的难民人数减少了 300 000，但是，目前非洲仍有 260 万难民。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关切的其它人口还包括 238 000 多名寻求庇护者以及 2005 年返回家园的约 281 000 名难民。

4. 很有可能引发冲突的不稳定情况持续存在。中非共和国北部、乍得和苏丹达尔富尔地区安全局势持续恶化，从而触发了强迫流离失所情况，人民不得不转移到国内更安全的地区或流落到邻国。在科特迪瓦、刚果民主共和国和索马里等国家，暴力继续驱使人民离开家园。

二. 机构间合作的具体领域

A. 境内流离失所者

5. 过去一年来，特别是通过采用机构间分组领导办法，确保就境内流离失所者的情况作出更可预测的、及时、切实有效的救援是人道主义改革工作的主要目标。在全球一级，该办法旨在建设主要“差距”领域的的能力，由机构间常设委员会指定全球分组领导人。在实地一级，该办法旨在通过调动人道主义机构小组在具体干预领域采取措施以加强协调和反应能力。问责是该办法的主要特点，由人道主义事务协调厅支助的人道主义协调员就确保人道主义行动的有效性负起全部责任。联合国各机构及其伙伴于 2006 年在机构间常设委员会选出的以下四个试点国家开始担起这些责任：刚果民主共和国、利比里亚、乌干达和索马里。

B. 保护

尊重国际保护原则，加强保护能力

6. 由于各行为者的活动，在加强非洲国际保护制度方面取得了进展。为了让各国政府承担起国家的责任，难民署向布隆迪、马拉维和尼日利亚等国家政府增加了援助，以加强其确定难民地位的能力。2006 年及以后将继续开展这种工作，以

建立可运作的、有效、可持续的国家程序。对那些正在起草或修订国家难民法的国家，包括安哥拉、中非共和国、几内亚、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国，难民署还提供了建议和指导。

7. 在贝宁、布基纳法索、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国试办的“加强保护能力项目”的提供保护综合办法经证明获得了成功。由于该办法，出现了各种项目以弥补发现的差距，有些捐助者还向其中几个项目提供了资金。

8. 除了与几个伙伴制订具体实地部署计划外，截至 2006 年 6 月，通过人道主义事务协调厅 2005 年设立的机构间保护待命能力在非洲部署了七名高级保护干事，该机构是属于负有保护任务实体的共同事务部门，以建设快速部署能力，从而加强保护境内流离失所者的救援机制。

9. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）继续促进保护难民和境内流离失所者的人权，例如，在利比里亚，人权高专办通过联合国利比里亚特派团人权科监测 50 多万回返者和境内流离失所者的权利。

有关人士的安全和工作人员的安全

10. 关于难民安全问题的倡议包括：支持乍得和达尔富尔的营地安全机制；加强与地方当局的伙伴关系，例如在乍得和科特迪瓦；协助在苏丹南部创造条件，使人们回返家园。难民署与维持和平行动部继续实施其人员交流方案，以进一步开展合作领域，如难民/回返者安全、解除武装、复员和重返社会以及地雷行动。

11. 然而，自上一次报告以来，发生了许多严重的安全事件。在达尔富尔，2005 年 9 月攻击阿罗沙罗境内流离失所者营地事件使 34 名境内流离失所者和村民丧生。此后，整个达尔富尔的安全情况开始逐渐恶化，随后，又不断发生骚扰村子和营地平民的事件。人道主义运输队接连受到攻击，最终，联合国不得不提高其安全等级。尽管最近签订了《达尔富尔和平协议》，但是，安全仍然是苏丹和乍得东部令人深为关切的问题，在这两地，正在恶化的安全局势与达尔富尔危机密切相关。边境地区局势日益紧张。双方的武装分子肆无忌惮地活动，有报告说有人在乍得东部营地募兵。对乍得边境地带村子的攻击导致了境内流离失所问题，并使难民流入达尔富尔。

12. 关于工作人员安全问题，发生了几起严重事件。2006 年 3 月，苏丹南部难民署营地受到攻击，造成一名难民署工作人员死亡，一名人员受伤，还有一名警卫丧生。2006 年上半年，乍得东部发生了 27 起劫车事件，其中包括联合国儿童基金会（儿童基金会）一名工作人员遭到暴力攻击。在西非，难民署工作人员碰到了充满敌意的难民群体和寻求庇护者，他们要求提供更多援助或重新安置，有些情况下，这造成了破坏财产情况以及警察和当地居民之间的暴力对抗事件。

登记和身份证件

13. 难民署通过采用软件应用程序“项目概况”继续加强能力以提供更好的保护，该程序旨在改进难民登记和身份证件的标准和方法。迄今为止，非洲大陆有 24 个业务活动安装了该程序。

把年龄、性别和多样性主流化

14. 年龄、性别和多样性主流化战略已涵盖了 29 个业务活动，预计撒哈拉以南非洲的展开工作将于 2006 年底完成。该战略使难民署和参与评估的伙伴与难民群体一起，共同确定主要的保护风险和解决战略。据报告，保护的最大挑战之一，是需要制订生计战略，以便难民等人士堂堂正正地生活。各办事处正分析年龄、性别和多样性主流化战略结果，以便在适当时修改其计划和解决问题。例如，在肯尼亚，发现了一群有瘰管病的妇女，向她们提供了卫生支助。

保护难民妇女

15. 业务活动继续致力于更充分执行高级专员对难民妇女的五项承诺。关于大湖和南部非洲区域的报告表明，为实施承诺所有国家作出了极大努力，但也表明，几个地区仍然有巨大差距。

16. 向妇女宣传其权利的工作还在继续进行。安哥拉取得了不同寻常的进展，让妇女以选民和候选人身份参与即将到来的选举。然而，需要改善获取食物、衣物和中等教育的机会。在没有实施承诺的业务活动中，正继续开展工作以弥合差距。

防止和阻止性暴力行为与基于性别的暴力

17. 2005 年，联合国各机构和伙伴工作人员以及难民和各国政府继续合作，采取多部门办法，促进防止和阻止性暴力行为以及基于性别的暴力。2005 年，在南部非洲（安哥拉、南非和赞比亚）就儿童难民和儿童回返者对暴力的看法作了一项调查研究，根据研究结果，在性暴力行为和基于性别的暴力方面的方案拟订工作产生了重大转变。现在，儿童更多参与确定保护风险和制订解决办法。在达尔富尔西部的境内流离失所者安置点和村子设立了 33 个妇女中心，使妇女共同处理问题、寻找同伴支助。

18. 拯救儿童-联合王国于 2005 年在利比里亚开展了一项研究，2006 年 5 月，根据这项研究编制的报告显示，在境内流离失所者营地和回返者社区存在对儿童性剥削和虐待儿童的普遍现象。针对这一情况，联合国及其伙伴制订了一项行动计划，以防止且有效处理性剥削和虐待行为。

保护儿童

19. 通过以下办法继续加强儿童保护工作：加强实地支持，年龄、性别和多样性主流化战略，能力建设活动以及联合国组织、非政府组织和东道国政府之间的持

续伙伴关系。在儿童群体的参与评估期间注意到，需要对孤身和失散儿童采取更密切的监测和后续行动。在肯尼亚 Dadaab 审查了孤身和失散儿童的机构间程序，以确保采取共同的身份确定、登记和监测办法；还增加了咨询和教育支助。

20. 对于自愿、有组织的遣返行动，建立了保护和照料机制，以满足孤身和失散儿童的特定需要。儿童基金会资助了各种活动，例如，通过提供受过训练的儿童照料者以支助有特殊需要的回返者，在苏丹北部和南部之间自愿返回期间支持监测儿童保护情况。

21. 机构间合作及东非、西非和非洲之角指导委员会继续推动保护儿童权利行动方案的目标。

22. 据报告，在卢旺达难民营有人强迫征募儿童，怀疑刚果民主共和国反叛团体征募了 185 名儿童兵。在乍得东部营地，发生了几起苏丹反叛分子公开招募事件。一方面，已要求乍得政府强制执行，使难民营非军事化，另一方面，在营地开展了职业培训、和平教育和娱乐消遣活动，以鼓励积极进取的行为，防止招募青年。在上帝抵抗军把男童和女童作为儿童兵的乌干达北部，儿童基金会及其伙伴使 626 名被绑架儿童重新融入社区。

无国籍

23. 非洲无国籍现象的严重程度尚未全部弄清，对许多具体的无国籍情况的性质仍不了解。难民署了解到，在科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚和津巴布韦等国，有许多个人或群体被剥夺国籍或可能不能取得国籍。

24. 据报告，在自愿遣返行动期间，安哥拉、布隆迪和索马里兰的回返者之间出现了国籍争议情况。难民署在几内亚比绍等国家与儿童基金会和国家机构协调开展工作，以加强出生登记能力，防止出现无国籍情况。

25. 过去一年，还有两个积极进展。一方面，塞内加尔加入了与无国籍有关的两个国际公约；另一方面，刚果民主共和国的新宪法和国籍法承认，刚果独立时即属于刚果族裔群体和民族团体者及其后代都是公民。

C. 持久的解决办法

自愿遣返和重返社会

26. 可持续回返与和平进程所面临的挑战，仍然是赢得国际社会对重建和恢复的支持。重返社会机会的不足，使得很多难民选择继续流亡或返回其子女更可获得教育和医疗保健的地点。例如，只有在改善安全条件之外提供充足的资金以支持遣返和重返社会活动，才能保持回返布隆迪、刚果民主共和国和苏丹南部的速度。

27. 难民署继续加强同主要发展机构之间的伙伴关系，以确保救援和发展方案之间的顺利过渡。关于加强同联合国开发计划署（开发署）之间的伙伴关系问题的讨论，形成了一项侧重于如下五个国家的协议：布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹和乌干达。同样，国际劳工组织（劳工组织）也按照劳工组织-难民署的联合技术合作方案派遣技术专家去支持安哥拉、布隆迪和利比里亚的重返社会行动。在双边发展机构方面，难民署尤其在职业培训方面继续加强其同日本国际协力事业团之间的伙伴关系，并把苏丹确定为优先对象。

自力更生和就地安置

28. 整个非洲大陆就地安置的工作进展不大。然而，索马里班图人在坦桑尼亚联合共和国的就地安置取得了一些进展。在几内亚，政府表示可以让剩余的塞拉利昂难民就地安置并给予他们公民身份。南部非洲也不坏，那里的难民在经济融合方面取得了进展；然而在法律上，难民仍无法将其难民身份转为较永久的身份。自 2006 年起将制定并落实一些具体的干预行动。

29. 为了扩大难民的生计和自力更生的机会，已经开展了各项活动。在贝宁、布基那法索、乍得、埃塞俄比亚和肯尼亚实施了劳工组织-难民署的技术合作方案。在乍得南部，劳工组织和难民署派遣了一名劳工组织专家，制订一项可持续生计项目，着重于推动农作物生产和创收活动，以更有效地确保中非难民的粮食保障。

30. 2005 年末，一个独立咨询员小组对基于难民就地安置以促进发展概念的“赞比亚倡议”进行了评价。评价的结果和建议正用来改进该倡议的管理和执行，并可能推广使用于赞比亚其他收容难民的省份。

重新安置到第三国

31. 对于包括肯尼亚、布隆迪、加纳、埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚在内的很多国家的难民来说，重新安置仍然不失为一种有用的保护手段和持久解决办法。2005 年，重新安置了来自非洲 28 个国家的 16 700 名以上的难民。尽管个别难民重新安置的做法仍在继续，但已经提出将三个群体重新安置，其中包括 2004 年布隆迪加通巴临时收容中心大屠杀的 700 名幸存者。

D. 提供援助和特别需要

标准和指标的运用

32. 尽管在某些方面看到了一些进展，然而很多援助部分距离难民署的标准仍然有相当大的差距，包括营养、卫生、教育、水和环境卫生等部分。处于久拖不决的局势中的大批难民，忍受着基本保护和援助服务经常不足所造成的累积性不利影响。这种影响甚至使核心活动都难保障。影响报告列举了无法印制难民身份证以及建造收容所和卫生设施活动减少的情况。

粮食和营养

33. 难民署和世界粮食计划署（粮食计划署）继续在各级加紧合作，以满足难民、回返者和境内流离失所者的需求。作为粮食计划署/难民署联合工作计划的一部分，已经派出了 13 个联合评估团并举办了 3 期培训班以提高评估团的质量。难民署和粮食计划署正扩大合作范围，使其包括境内流离失所者，并设立了一个境内流离失所者问题高级别工作组，研究粮食计划署/难民署现有处理难民问题的程序如何能够调整适用于境内流离失所者的情况。

34. 联合宣传倡议试图解决经费危机以及向流离失所者提供援助所受到的影响。经费方面的限制迫使粮食计划署减少对如安哥拉、乍得、几内亚、肯尼亚、塞拉利昂、苏丹达尔富尔地区、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚等国难民、境内流离失所者和回返者的粮食配给。一些捐助缓解了这一危机，但很多久拖未决的难民和境内流离失所者的情况仍然不稳定。粮食计划署、儿童基金会和难民署的首长于 2006 年 3 月联合访问了布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达，以使人们注意大湖区内流离失所者、难民和回返者的需求。

35. 2005 年，在进行了营养情况分析和实地评估之后，营养问题成为难民署的最高优先事项之一。在乍得、埃塞俄比亚和肯尼亚等营养严重不良情况超过 15% 的一些难民行动中，特别强调要处理儿童和妇女营养恶化的情况。难民署/粮食计划署的联合战略活动包括分析这些国家以及坦桑尼亚联合共和国营养不良情况的原因及后果，并制定埃塞俄比亚和肯尼亚的营养战略。在粮食计划署和儿童基金会的协作下，已经在赞比亚和乌干达合并了营养和艾滋病毒/艾滋病的方案规划战略。粮食计划署还更加注重粮食的质量，以防止微营养素缺乏症，它是造成营养不良率很高的重要因素之一。儿童基金会和粮食计划署同其他伙伴一道，正在合作开展消除儿童饥饿现象的全球倡议，按照千年发展目标的指标，在 2015 年之前把饥饿人口减少一半。

教育

36. 在非洲的所有行动中都设立了教育方案，100 多个地方和国际组织及政府也在实施这些方案。从庇护国和境内流离失所者安置国到回返地区，都已开展各项活动来满足被强迫流离失所的儿童的教育需求，并为其顺利回返原籍地做准备。在西非洲启动了一个针对 3 000 多名利比亚少年男女难民的试点项目，以消除保护方面的危险并提供职业技能，从而推动回返利比亚后的重返社会工作。儿童基金会和联合国拯救儿童联盟在苏丹的境内流离失所者营地中，支持对境内流离失所者教师的培训，为向苏丹南部迁移作准备，儿童基金会在那里带头支持为回返的流离失所儿童恢复基础教育的工作。在包括布隆迪和刚果民主共和国在内的其他遣返行动中，迫切需要支持恢复学校设施的努力，对那些由于教育服务不如难民安置点而对回返犹豫不决的难民可以继续遣返工作。

37. 为了鼓励流离失所儿童、难民儿童和回返儿童上学，粮食计划署在埃塞俄比亚为难民儿童以及在利比里亚为回返的境内流离失所儿童实施了学校供餐方案，该方案在安哥拉的回返人口百分比很高的省份也得到执行。

38. 在各庇护国，除了保证难民儿童接受小学教育的权利之外，还努力通过特别赞助的助学金和奖学金方案支持其获得中学和高等教育。在高等教育方面，来自20个非洲国家的741名难民青年获得德国阿尔伯特·爱因斯坦难民学者倡议基金的奖学金。女孩的中学教育奖学金方案继续在加纳和乌干达实施。

39. 由于长期资金短缺而造成的大幅度削减，严重影响了难民署支持基础教育方案的能力。在一些情况中，这种削减导致中断或减少中学教育方案并大幅度减少刚果和赞比亚等地的小学教育活动，从而增加了保护方面的风险以及受到劳动剥削和性剥削的情况。

卫生

40. 2006年，疟疾、安全孕产和艾滋病毒/艾滋病成为难民署与卫生有关的优先事项的一部分。防治疟疾战略计划（2005-2007）的启动，是为了确保难民能够获得有效的预防、诊断和治疗，并确保非洲的遣返、重返社会、恢复和重建方案包括对疟疾的防治。世界卫生组织（卫生组织）和难民署发起的《人道主义危机机构间卫生评价倡议》已在乍得和利比里亚落实，并已制定了参考准则。埃塞俄比亚和肯尼亚被指定为在难民营中实施儿童疾病综合管理办法的非洲国家。难民署同疾病防治中心继续就在坦桑尼亚联合共和国、肯尼亚和埃塞俄比亚制定和实施标准化的卫生信息系统开展协作，以改进对难民的保健措施和保健的提供。

41. 联合国各兄弟机构、卫生部门和其他伙伴继续合作，支持遣返行动中卫生部门的恢复工作。为各项难民方案以及为境内流离失所者提供保健援助。儿童基金会和各个伙伴向刚果的一大批境内流离失所者及其在加丹加中部和南基武省份的收容社区提供紧急支助，以满足保健方面的最紧迫需求，这些地方的特点是长期得不到安全。

42. 主要由联合国人口基金（人口基金）支持的生殖健康区域联合行动，包括了对塞拉利昂境内的利比里亚难民的医疗服务和教育，对乍得的苏丹妇女和本地妇女的瘰管病手术，以及苏丹境内的综合生殖健康项目。

艾滋病毒/艾滋病

43. 确保艾滋病毒/艾滋病患者的人权得到应有的尊重，以及防止艾滋病毒在难民、回返者和境内流离失所者中间的传播，仍然是联合国各机构和各个伙伴的高度优先事项。尤其是在南部非洲，继续宣传要把难民、回返者和境内流离失所者纳入关于艾滋病毒/艾滋病的国家战略政策和方案。难民署最近出版并分发了一个针对非洲青年的漫画手册，以促成一种不歧视难民和回返者的环境。

44. 人口基金和难民署在卫生组织的技术支持下制定了一个项目，把向强奸受害者提供接触后预防以防止艾滋病毒传染的措施，加进关于难民的现有关于性暴力和基于性别的暴力的方案中。人口基金还向难民署捐款，用以购买并向非洲 16 个国家的难民、回返者和境内流离失所者分发避孕套，帮助防止艾滋病毒/艾滋病的蔓延并加强防止意外怀孕的工作。

45. 世界银行、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（爱滋病规划署）和难民署继续在大湖区艾滋病倡议的框架内密切合作。其他区域倡议，如马诺河联盟艾滋病毒/艾滋病倡议及刚果河、乌班吉河与沙里河沿岸国家倡议，都把难民纳入其方案活动。紧急情况中预防艾滋病毒/艾滋病问题机构间常设委员会特设工作队的成员制定了一份紧急情况中防治艾滋病毒/艾滋病问题培训手册，并继续开展关于艾滋病毒/艾滋病措施准则的培训和推广。

E. 与各区域组织的合作

46. 非洲区域和次区域组织继续同联合国各机构合作，加强对流离失所者的保护和寻找持久解决办法。为此举行了四次重要会议：2006 年 5 月/6 月在瓦加杜古举行的非洲联盟关于非洲难民、回返者和流离失所者问题部长级会议；2006 年 2 月在内罗毕举行的政府间发展管理局难民、回返者和境内流离失所者问题部长级会议；2005 年 8 月在博茨瓦纳举行的南部非洲发展共同体（南共体）/难民署关于南共体有效保护难民问题的会议；以及 2005 年 5 月在阿克拉举行的难民署/西非国家经济共同体（西非经共体）关于西非洲持久解决办法的区域专家会议。此外，难民署与其他机构共同举办了两届区域讲习班：2005 年 8 月同南共体/布鲁金斯学会举办的南部非洲发展共同体的内部流离失所问题讲习班；以及 2006 年 4 月同西非经共体/布鲁金斯学会举办的西非洲内部流离失所问题讲习班。

47. 联合国各机构继续充分参与非洲联盟的非洲发展新伙伴关系方案。难民署继续担任联合国人道主义反应和冲突后复苏分组的秘书处。难民署得到了日本国际协力事业团的重要支持，启动了一个对 14 个国家冲突后复苏和重建的初步分析的项目，以确定过去和现在的干预行动中的重要需求和差距。已经完成了关于安哥拉、布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹的报告。

F. 资源协调

48. 机构间联合呼吁程序仍然是在非洲复杂紧急情况和自然灾害中进行协调和战略规划的一个重要手段。2006 年，机构间常设委员会范围内的组织针对非洲的危机发出了 15 项联合呼吁，制定了需要 43 亿美元的人道主义协调行动计划。此外，还针对几内亚比绍的情况发出了短期的紧急呼吁。

49. 人道主义事务协调厅对捐助方响应呼吁的行动的财务支出核实工作表明，截至 2006 年 6 月中旬，为这些呼吁所筹资金总数占要求的 15% 至 52% 不等。大多数呼吁（包括非洲之角、苏丹、布隆迪、刚果民主共和国、刚果、几内亚、科特

迪瓦、中非共和国和利比里亚)没有达到 40% 的筹资率。缺乏及时、充足和可预测的资金,继续影响到人道主义机构对受影响人口的需求作出迅速和有效反应的能力。

50. 2006 年 3 月启动的中央应急基金(应急基金)是另一个重要手段,为新的紧急情况迅速提供资金并支援资金长期不足的危机。应急基金收到了已支付或承诺支付的 2.21 亿美元的资金,另有 4 200 万美元是未承诺捐助方的认捐(截至 2006 年 7 月 3 日)。该基金迄今向新的或长期的危机局势已经支付或承诺支付 5 200 万美元。此外,苏丹共同人道主义基金和刚果民主共和国综合基金本着良好的人道主义捐助倡议的精神,向最需要帮助的方案迅速输送资金,继续对各执行机构提供重要支持。

51. 作为机构间改进联合呼吁程序的持续努力的一部分,需求评估和战略监测已变得更加明确和标准化。在 2005 年和 2006 年,已将新需求分析框架应用到布隆迪、刚果民主共和国、科特迪瓦和乌干达。

三. 区域概况

A. 东非和非洲之角

52. 苏丹有 600 多万人因冲突而流离失所,所以它仍然是国际社会关注的重点,特别是达尔富尔的局势及其对邻国乍得的影响。¹ 在另一项事态发展中,东非和非洲之角的严重旱灾使大约 550 万人食物严重不足,造成了更多的人口流动,包括一些人流向肯尼亚的难民安置区。

53. 在索马里,2006 年 6 月摩加迪沙及其郊区出现了伊斯兰法院联盟,削弱了过渡联邦政府的地位。国际社会敦促双方恢复对话。此外,部分是因为埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的紧张关系,厄立特里亚人仍然持续不断进入埃塞俄比亚和苏丹。

54. 在这种情况下,2005 年 12 月开始的回返苏丹南部的协助遣返行动是一项重大进展。另外,特别值得注意的是自 2005 年 2 月以来有 32 000 名厄立特里亚境内流离失所者通过其政府和联合国机构联合实施的回返与恢复方案返回故里。

苏丹

55. 2005 年初,苏丹政府和苏丹人民解放运动/军(人运/军)签署《和平协定》之后,估计有几十万境内流离失所者和难民自发、自愿地返回了苏丹南部。

¹ 有关乍得的材料见下文有关中非和大湖区的 C 节。

56. 针对这一情况，难民署、苏丹南部政府和多数提供庇护的邻国签署了三方协定，确立了遣返苏丹南部的法律框架。自 2005 年 12 月以来，在这些协定的指导下，协助 10 000 多名难民返回故乡，主要是从中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和乌干达返回故乡。庇护国已做了难民回返登记和核实。职业培训也已经扩大，以使难民做好遣返准备。对境内流离失所者和难民开展了宣传活动，包括进行地雷风险和健康风险教育，以确保安全回返和自愿回返。

57. 除了目前在流离失所领域实施的人道主义方案外，人道主义机构还在回返难民和境内流离失所者还乡途中及安全回返地区为他们提供援助。在回返之路沿线，儿童基金会及其合作伙伴在各站提供清洁水，协助自愿回返的境内流离失所者还乡。

58. 在苏丹南部，人道主义人员继续调拨资源，在人身保护、水、卫生、教育、生计和社区基础设施等部门创造有利于持久回返的条件。非食物用品提前为回返者准备好。粮食计划署在苏丹支持难民和境内流离失所者回返和重返社会，包括提供口粮，支持旨在减轻居民压力的活动，从而协助为难民建立一个有利的环境。有 100 多个以社区为基础的重返社会项目通过 18 个非政府组织合作伙伴实施，帮助难民和接纳社区。2006 年 4 月，苏丹南部政府与儿童基金会一道发起了“上学”行动，目的是到 2007 年底把 160 万儿童送进学校，恢复校舍。

59. 尽管 2005 年上半年估计有 20 000 人自发返回故乡，大家一时很乐观，但达尔富尔的局势依然对整个人道主义工作构成了重大挑战。苏丹政府和苏丹人民解放运动/军(人运/军)最大派别，在达尔富尔的许多地方、特别是西达尔富尔安全局势自 2005 年 9 月以来持续恶化之时，签订了阿布贾和平协定。

60. 联合国机构仍然呼吁减轻达尔富尔地区人民的痛苦。有 84 个非政府组织和红十字会/红新月会及联合国 13 个机构的 13 000 多名人道主义工作者投入救援，2005 年人道主义力量继续壮大，以满足达尔富尔 360 万人(包括 180 万境内流离失所者)的基本需要。儿童基金会为 240 多万人提供清洁水和环境卫生服务。2006 年上半年，粮食计划署在苏丹的行动平均每月为 300 万人提供口粮，达尔富尔占去了 70%。儿童基金会继续协调保护和难民营管理活动，实施小规模重返社会的社区项目，以便在西达尔富尔协助自发回返者重返其社区。

61. 然而，通过此类人道主义援助活动取得的成果已经慢慢缩小，因为安全和资金限制已使儿童基金会 2006 年在西达尔富尔的行动几乎减少了一半。在北达尔富尔，目前的冲突让儿童基金会无法接触收容社区的 100 000 多名境内流离失所者和 71 000 名受冲突影响的人。

62. 每天大约仍有 30 至 40 名厄立特里亚人到达已经在难民营中收容了 120 000 多名厄立特里亚人的苏丹东部。本来有限的资源使用过于分散，因此推出了一项新战略，强调自力更生和粮食安全。苏丹东部生计安全可持续选择办法方案由开

发署、联合国人类住区规划署(人居署)、世界保护联盟和难民署共同执行,现已作出调整,以扩大它对难民、当地社区及东道地区的影响。

63. 卡萨拉州依然严格限制所有外国组织出入。联合国一些工作人员无法进入,其他工作人员也被要求离开该地区。这个地区长期以来发展不足和普遍贫穷,缺乏人道主义援助的后果很严重,而且也严重影响了联合国提供有效保护和援助的能力。

索马里

64. 索马里西北部和东北部几年来相对和平与稳定,索马里中部和东部的局势却依然动荡不安,因此妨碍了 235 000 难民返回这些地区。难民署继续协助难民主要返回“索马里兰”和“邦特兰”,有少数返回摩加迪沙,2005 年总共有 11 900 人返回。《综合行动计划》草案目前正根据索马里的最新形势发展进行审查,目的是要为索马里难民、回返者及境内流离失所者提供持久有效的解决办法。在索马里,伊斯兰法院联盟最高委员会和过渡政府之间的关系日趋紧张,令人担心会发生大规模军事对抗,可能造成索马里境内人民流离失所和流入邻国,特别是肯尼亚、埃塞俄比亚和乌干达。2006 年初以来,由于干旱和冲突,已有大约 20 000 索马里人越境进入了肯尼亚。

65. 人道主义机构和非政府组织已做出了努力,但估计仍有 350 000 至 400 000 流离失所者在各个部门包括一些保护领域的最基本人道主义需要没有得到彻底满足。部分原因是开展适当救济和恢复工作的能力和人员不足,局势很不安全,又缺乏明确的权威。人道主义事务协调厅正在带头展开宣传活动,使更多人介入索马里的的工作。

乌干达

66. 乌干达人民国防军(乌国防军)和上帝抵抗军(上帝军)之间长达 20 年的武装冲突造成的流离失所、贫穷和猖獗的暴力,继续加剧乌干达北部的严重人道主义危机。这场冲突使大约 150 万人离开家园,进入了安置营地,而难民营安置营地大多不能提供基本保健、安全饮水、初级教育、保护及住所。

67. 人道主义保护战略在采取分组领导办法后得到加强,重点是促进乌干达北部受影响人口的行动自由,支持境内流离失所者返回故土。人道主义事务协调厅估计,自 2005 年至 2006 年中期,由于行动比较自由,兰戈、泰索和阿乔利次区域有 350 000 人返回了家乡。

68. 刚果民主共和国东部发生军事行动之后,2006 年 1 月约有 20 000 刚果人逃往乌干达。其中多数人已返回,但仍有 5 000 人留在难民营中,接受保护和援助。最近几个月,有几百个难民到达乌干达,自称不安全及缺乏食物和教育设施是离

开苏丹南部的理由。乌干达已经收容的 207 000 名难民主要来自苏丹南部，现在又加入了这些新到的难民。

B. 西非

69. 由于马诺河联盟国家的人道主义情况大为改善，西非的难民总数减少到了 377 000 人，而 2004 年为 465 000 人。由于塞拉利昂局势继续趋于稳定，约有 272 000 个塞拉利昂人从难民署领导的第四年（最后一年）重返社会支持（由 700 个增强社区能力项目组成）中受益。塞拉利昂像西非多数国家一样，社会经济情况仍然是个大问题。在极度贫穷和青年大规模失业的情况下，没有国际社会的支持，许多流离失所者要在当地定居下来或在家乡重返社会极为困难。

科特迪瓦

70. 该国局势，特别是西部的局势仍然令人关切，因为 2006 年 1 月有组织的暴力爆发之后，联合国维和人员和人道主义工作者被迫离开西部的吉格洛镇，暂时停止活动。

71. 在该国的其他地方，大约 709 000 名境内流离失所者的困境对人道主义工作来说仍然是一个大问题。2005 年末，人道主义事务协调厅开展境内流离失所者调查，以分析五个优先地区的境内流离失所者和收容家庭的援助和保护需要。2006 年 3 月，人道主义协调员请难民署担任境内流离失所者保护小组的主席，以便进一步加强满足流离失所者保护需要的行动。

72. 因为科特迪瓦当前的危机和 2002-2003 年以来被逐出或逃离科特迪瓦的西非经共体众多国民有许多仍待彻底融入本国，邻国也继续受到不利影响。

几内亚比绍

73. 2006 年 3 月和 4 月几内亚比绍和塞内加尔接壤的西部边境上的武装对抗，迫使几内亚比绍境内大约 10 000 人流离失所，约有 2 500 人在危机高峰之时进入塞内加尔。当地社区在人道主义人员的支持和保护下，收容了流离失所者。

利比亚

74. 在本报告所述期间，有 70 000 多名利比亚难民在难民署主持下选择返回家园，主要是从科特迪瓦、几内亚和塞拉利昂返回家园，估计有 200 000 人是自发返回。另外，约有 314 000 名境内流离失所者在政府、联合国和非政府组织的协助下，返回了故土。

75. 利比亚新政府宣布就职之后，局势显著改善，联合国难民事务高级专员办事处据此于 2006 年 2 月做出了从协助转为促进难民回返的决定。这一决定提高了回返率。然而，基本服务非常有限，仍然是个障碍。开发署、儿童基金会、粮食计划署、联合国粮食及农业组织和难民署努力解决这一问题和填补过渡空白，制

订了利比亚社区复原和恢复社会服务联合行动计划。计划为协调方案活动提供了综合框架，支持从救济和人道主义干预过渡到以恢复和发展目标为基础的长期目标。由于利比亚形势不断改善，预计回返行动会加速。国际社会有没有能力加强对重建工作的支持将是 2003 年启动的和平进程取得成功的关键，也是成功实施人道主义改革分组办法的关键。

多哥

76. 2005 年 4 月的政治暴力事件导致近 40 000 名难民出逃贝宁和加纳，在那里得到了援助和保护。最近在这两个庇护国开展的核查工作确定，登记在册难民显著减少。推测有许多难民已自发返回多哥，而有些难民可能已转移到非洲其他国家。多哥当局发起了许多行动鼓励难民回返，而且据说在 2006 年 5 月多哥内部对话期间解决进程迈出了“一大步”。难民署在贝宁的办事处已经援助了一些自愿回返的人，而且一旦多哥的条件允许，就将更积极地协助自愿遣返。

C. 中部非洲和大湖区

77. 中部非洲和大湖区次区域取得了进展，特别是在政治方面，但布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国安全事件频发，表明和平的脆弱，要求国际社会保持警觉，并继续关注。

布隆迪

78. 和平进程依然脆弱，但该国大部分地区的安全形势有所改善，使得难民署能够协助难民重返 17 个省份当中的 13 个省。协助返回工作开始于 2002 年，到 2006 年 7 月，返回难民人数已达到 30 万，其中大部分人是在难民署的援助下返回的。2005 年 8 月新总统上任之后，难民返回速度达到最高峰，2005 年的返回人数超过 66 000 人。但出于多种原因，特别是由于粮食短缺，难民返回速度在 2006 年上半年大幅度放缓。布隆迪政府和粮食计划署在 2006 年头几个月为多达 200 万贫困人口分发粮食，以解决这个问题。2006 年 6 月，难民署同意从协助转为促进自愿遣返，以鼓励布隆迪难民回国。难民返回进程在有关各方签署和平协定之后即将全面展开。需要给予持续关注，以便通过恢复和重建工作提高返回地区的收容能力，并解决土地和财产问题。

79. 难民署同布隆迪政府及其伙伴合作，继续为 23 000 名难民提供保护和援助，这些难民大多来自刚果民主共和国。此外，难民署还提高自身能力，协助布隆迪政府确定了自 2005 年 4 月初以来分散在布隆迪北部的 19 000 多名卢旺达寻求庇护者的难民身份。2006 年 4 月，布隆迪政府公布了首批评估结果，表示难民身份认可率只有 5%，此后，大部分寻求庇护者自愿返乡。

中非共和国

80. 在中非共和国北部地区，土匪和叛乱分子针对平民百姓的多次攻击以及国家军队随后采取的军事行动，造成境内流离失所现象以及国内难民涌入乍得。由于多年来生活窘迫和贫困，估计有 5 万名境内流离失所者紧急需要人道主义援助。由于安全局势可能进一步恶化，这个问题很可能持续下去，甚至变得更糟。

81. 在这种情况下，联合国国家工作队同意采取紧急人道主义干预行动，联络联合国机构和非政府组织，共同减轻境内流离失所者的苦难。在难民署和开发署的支持下，儿童基金会、粮食计划署和世卫组织同数家当地及国际非政府组织合作，启动了紧急援助方案，向卫生设施分发药物，为有特殊需求者提供粮食和其他物品。

乍得

82. 由于乍得境内和中非共和国北部日益动荡，达尔富尔地区的安全形势严峻，人道主义形势出现恶化。中非共和国北部的不安全局势迫使 18 000 名流离失所者进入乍得南部，使得中非共和国难民总数达到 48 000 人，不得不在 2005 年 12 月增设了第三处难民营。由于地处偏远和基础设施薄弱给后勤方面造成巨大困难，妨碍了提供援助和保护。

83. 安全问题日益成为乍得东部地区的首要问题。苏丹叛乱团体近日在难民营中公开招募成员，损害了难民营的非军事性质，使这些难民营极易成为军事行动的目标。尽管非必要工作人员迫于安全形势撤离这一地区，有关方面仍然继续为 12 座难民营中的 207 000 名苏丹达尔富尔地区难民提供援助。但由于无法开展大规模生计农业，缺乏木柴，得不到充足、近便的水源，难民的处境岌岌可危。此外，对于土地和自然资源的压力越来越大，使乍得人不再愿意收容难民。为解决这一具体问题，难民署划拨 250 万美元专用于支持当地人口的项目，粮食计划署通过以工换粮方案支持收容社区。

84. 达尔富尔地区冲突的蔓延于 2005 年末在乍得东部也引发流离失所问题。15 000 名乍得人逃入达尔富尔地区，当地设立了一座难民营，为其中大约 3 500 人提供援助；此外由于据称苏丹和乍得金戈威德民兵发动袭击，另有约 50 000 名乍得人逃离位于东部边境地区的村庄。人道主义人员在分组领导办法的指导下，同意采取共同战略，通过支持收容社区的方法来满足上述境内流离失所者最为迫切的需求。

85. 鉴于乍得安全局势恶化以及叛乱分子不久前进攻恩贾梅纳，联合国机构同苏丹、中非共和国及喀麦隆的国家工作队和非政府组织协商，制订共同应急计划，其中考虑到了可能出现的几种局面。

刚果民主共和国

86. 2005 年 12 月，刚果民主共和国通过了宪法，一系列的民主发展进程协助开创了有利于难民返回和重新融入社会的环境。这给刚果难民从中非共和国以及刚果共和国的返回行动注入了新的动力，并使得难民署得以在 2005 年 10 月开辟新的返回通道，从坦桑尼亚联合共和国返回南基伍省。在 62 000 名返回难民当中，约有半数得到了难民署的援助。但要使返回速度保持下去，就必须维持该国东部地区的安全，并提供充足的资金。何时开始协助刚果难民从赞比亚返回加丹加省，也将取决于这两项条件。

87. 尽管出现了上述积极发展态势，但暴力仍在继续引发新的流离失所现象，特别是在东部地区。2006 年初以来，人道协调厅和儿童基金会联合管理的快速应急机制为超过 71 000 个弱势家庭提供援助，这其中有 96% 的家庭由于军事行动或武装冲突而流离失所，主要集中在中加丹加省、东方省和南北基武省。由于刚果民主共和国东部的境内流离失所问题持续不断，而且很多问题发生在难以进入的偏僻地区，粮食计划署于 2006 年 4 月和 5 月在中加丹加省开展空投行动，预先储备粮食。

88. 除估计有 160 万名境内流离失所者之外，约有 160 万人已经摆脱了流离失所状态，返回家园，其中大多是妇孺和青年，这就需要采取特别措施，协助他们重返社会。为更好地满足境内流离失所者的需求，已经决定从 2006 年 1 月开始在刚果民主共和国采用分组办法。九个小组和一个协调小组已经部署到位。保护小组目前已经集结了全部主要的联合国机构及非政府组织人员，以便尽可能扩大对平民的保护。由此制订了关于保护问题的共同宣传政策，其中包括性暴力和基于性别的暴力问题以及保护儿童的问题。

D. 南部非洲

89. 2005 年出现了多项积极发展态势，例如受到难民署关注的南部非洲人数大幅度减少，53 700 名安哥拉难民从邻国返回家园，其中大多数得到了难民署的援助。

安哥拉

90. 刚果民主共和国、纳米比亚和赞比亚境内难民营人口的有组织遣返工作已于 2005 年 12 月结束。但由于滞留在赞比亚的难民人数众多，2006 年 3 月，赞比亚、安哥拉和难民署自愿遣返问题三方委员会会议商定，将协助安哥拉难民从赞比亚回国的返回行动延长一年。预定于 2006 年晚些时候将启动一项有时间限制的行动，协助居住在刚果民主共和国及赞比亚境内的弱势难民回国。

91. 2005 年，安哥拉政府在难民署的支持下提出了“可持续重返社会倡议”，目标是改善孤立返回地区的基础社会服务匮乏和经济机会奇缺的状况。根据此项倡

议，劳工组织和难民署在 2006 年为接纳众多回返者的莫希科省拟定了地方经济发展方案。

津巴布韦

92. 2005 年 5 月，津巴布韦政府决定开展“清理”行动，此次行动的影响特别令人关切。秘书长特使指出，此次行动估计造成 70 万人失去家园或生计，或同时失去这二者。12 个月后，仍有很多人需要保护和援助，其中包括自给自足的一些长期难民，这些人不得不迁至通戈加拉难民营，造成那里人满为患，服务捉襟见肘。

四. 结论

93. 某些地区的和平进程与安全形势日趋稳定，使得流离失所者能够返回家园，难民署能够制订计划，逐步缩小行动范围。但非洲大陆的流离失所问题旷日持久，必须继续开展各项工作和行动，着力于减轻数百万非洲民众被迫流离失所造成的人道主义后果，消除这个问题的根源。

94. 接触到受难的人和保证安全是成功的人道主义行动的首要先决条件。但这一点依然是个问题。在某些情况下，接触到受难者的工作遭到拒绝和阻挠。这些制约因素要求有关各方合作，确保能够毫无阻碍地接触到流离失所者。

95. 政府应该在国际社会的协助下采取有力行动，确保难民营的非军事性质，防止难民儿童被强行征召入伍。

96. 此外，需求和可用资源之间的长期差距，继续对联合国机构提供保护和援助的能力构成挑战。要确保为流离失所者顺利提供援助和保护，筹资的可预测性至关重要。

97. 好几个区域及次区域专家和高级别会议一再强调，非洲国家政府必须坚决加强对于非洲流离失所者的保护。但巩固和平进程、进一步健全善政以及预防冲突的承诺需要转化为具体行动，才能成功地解决并防止流离失所问题。

98. 目前已经制订并且正在执行某些大有希望的机构间政策和筹资活动，以便国际社会能够针对流离失所者开展更加有效的人道主义救援工作。其中之一就是实行分组领导办法，这种方法大有可为，但需要尽快进行评估，以总结经验教训。

99. 国际社会有必要进一步关注造成非洲强迫流离失所问题的根本原因，这不仅仅是侵犯人权、贫困和缺乏就业前景的问题。此外，国际社会还必须更加关注非洲境内及前往其他大陆的混杂的人口流动和二次移徙流动，协助防止发生成千上万起个人悲剧。

100. 此外还需要所有参与者付出更多行动和承诺，保证持久解决方案的可持续性。很多难民行动的返回速度都比预期的要慢。对于返回家园者来说，假如没有充足的社会经济机会，返回就是暂时性的。在过去一年中，数十万民众返家后发现基础设施匮乏或是一片空白，没有教育和卫生保健设施，没有办法实现自给自足，找不到工作或其他谋生机会。有可能再次爆发冲突和新一轮动乱，这是造成永久性流离失所的又一个环节。要保证逃离家园的众多非洲民众都能够带着实现和平未来的真正希望返回家园，所有参与者的支持至关重要。
