



## 第五十七届会议

临时议程\* 项目 106

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

本报告是根据大会 2001 年 12 月 19 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 56/135 号决议提出的。

本报告更新了秘书长 2001 年 9 月提交大会第五十六届会议的报告(A/56/335)中所载资料。

本报告载有最近的发展和活动情况概览；按分区域，即东非和非洲之角、西非和中非、大湖区和南部非洲分列的较详细最新资料；关于主题问题的机构间合作；以及关于与非洲各区域组织之间合作的概览。本报告的结论述及关于在处理非洲境内难民问题时必须采取多元办法的一些意见。

\* A/57/150。

\*\* 特别努力从因其他优先事项而不能立即答复的难民专员办事处各外地办事处和伙伴获得最新的资料。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 区域概览.....	4-27	3
A. 东非和非洲之角.....	5-10	3
B. 西非和中非.....	11-16	5
C. 大湖区.....	17-22	6
D. 南部非洲.....	23-27	7
三. 机构间合作的具体领域.....	28-52	7
A. 资源的协调.....	28	7
B. 难民安置点的安全和工作人员的安全.....	29-31	7
C. 援助和保护难民妇女和难民儿童.....	32-37	8
D. 教育.....	38-41	9
E. 艾滋病毒/艾滋病.....	42-43	9
F. 环境管理.....	44-45	10
G. 将救济、重建和发展联系起来.....	46-50	10
H. 非洲境内的国内流离失所者.....	51-52	11
四. 与各区域机构和倡议之间的合作.....	53-58	11
A. 非洲统一组织（非统组织）——非洲联盟.....	53-54	11
B. 非洲开发银行.....	55	11
C. 政府间发展管理局（发展局）.....	56	11
D. 西非国家经济共同体.....	57	11
E. 南部非洲发展共同体.....	58	11
五. 结论.....	59	12

## 一. 引言

1. 自从秘书长的关于此一主题的上一次报告(A/56/335)以来,截至2001年底,主要的难民群继续来自布隆迪(553 900人)、苏丹(489 560人)、安哥拉(470 500人)、索马里(440 200人)、刚果民主共和国(391 650人)和厄立特里亚(333 100人),其次则为利比里亚(244 500人)和塞拉利昂(178 900人)。不过,在本报告所述期间,进行了大规模遣返行动,使非洲境内难民人口的总数有所减少。大约92 300名塞拉利昂人、50 200名索马里人和32 700余名厄立特里亚人已返回家园,使非洲境内难民总数从以前的截至2000年底的360万人减至330万人,即占全球1 200万难民人口的27%。由于安哥拉和塞拉利昂境内两次旷日持久的内战结束,和平前景明朗,但刚果民主共和国和利比里亚境内密集的战斗和危急的安全局势,使联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)以安全和有尊严方式遣返难民的努力大受挫折。新的难民潮涌入了邻国。其他人则在其本国境内流离失所。

2. 考虑到此一复杂的运作背景,难民专员办事处采取了一项非洲境内的‘类集’或‘情境’做法,进一步加强了区域合作。为加强其在难民保护、冲突预防和管理以及将人道援助与发展联系起来方面的作用,难民专员办事处于2001年11月与西非国家经济共同体(西非经共体)缔结了一项谅解备忘录,从而使与非洲所有主要区域组织和分区域组织之间的合作协定正式化。此外,难民专员办事处再次加强了它与非洲开发银行为促进持久解决流离失所者办法的条件,即在冲突后复苏、融入当地和重返社会方面的双边合作。

3. 尽管厄立特里亚、塞拉利昂和索马里境内的自愿遣返行动正继续在进行,但返回地区的复原和重建却往往进展得极为缓慢。为使回返者的重返社会能够持续下去,并使回返者与当地居民间可能产生的紧张关

系得到缓和,应设置必要的基础设施,并加强东道社区的能力。由于政策差距,以致国家复苏和重建方案未特别凸显重返社会的进程,所以已设法同各发展机构和捐助者讨论了关于如何资助特别针对厄立特里亚、塞拉利昂和索马里的遣返和重返社会行动。在机构间工作组的框架内,难民专员办事处也与不同伙伴合作促进非洲境内的和平与发展。为了致力于建立从紧急援助顺利过渡至可持续发展,难民专员办事处已决心要支助非洲领导的多边倡议,例如非洲发展新伙伴关系和非洲发展问题东京国际会议。

## 二. 区域概览

4. 以下区域概览是由难民事务专员办事处汇编,吸收了其他机构尤其是以下机构提供的资料:人道主义事务协调厅、人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国妇女发展基金(妇发基金)。

### A. 东非和非洲之角

5. 截至2001年年底,该分区域收容了主要来自厄立特里亚、索马里和苏丹将近一百万名难民。在本报告所述期间,该区域发生了以下积极发展:来自苏丹的厄立特里亚难民和来自埃塞俄比亚的索马里难民持续自愿遣返;厄立特里亚和埃塞俄比亚双方接受边界委员会在海牙作出的划定边界决定,作为2000年12月在阿尔及尔签署的《和平协定》的一个组成部分;关闭了埃塞俄比亚境内三个索马里难民营;以及来自埃塞俄比亚的族籍为阿法尔的吉布提难民的遣返工作已告完成。2002年5月,即2001年5月12日开始的苏丹境内厄立特里亚难民遣返一年之后,已宣布了对厄立特里亚难民适用停火条款。吉布提与索马里之间的和解努力有助于将索马里难民进一步遣返索马里西北部的工作。不过,索马里中部和南部境内的宗派斗争使得一些索马里人难以返回其原籍地。苏丹继续为该区域制造最多的难民数目,这些难民主要在埃

塞俄比亚西部和乌干达获得收容。已不断地执行旨在协助这些难民的自力更生和自给自足方案，以期使他们得以成为促进发展的推动者，这还应当有助于其东道社区的发展。

### 返回厄立特里亚

6. 2002年5月8日，难民专员办事处宣布了对厄立特里亚难民援用“停火情况”条款。在全世界适用停火条款之事将于2002年12月31日开始。难民专员办事处认为，1991年6月独立战争结束，以及2000年6月厄立特里亚与埃塞俄比亚之间边界冲突终止，以致实际上消除了厄立特里亚难民问题的根本原因。根据1951年联合国《难民地位公约》和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》，那些声称继续惧怕遭迫害而拒绝再度接受厄立特里亚保护的难民的案件将获得复核，以证实其声称理由属实。那些被认为继续需要国际保护的人将作为难民居留在其东道国境内。对于非因独立战争或与埃塞俄比亚之间边界冲突理由逃离厄立特里亚的难民，则不适用停火条款。为便利遣返，正在苏丹进行广泛的宣传运动，并鼓励难民前往其原籍地进行‘亲自查看’访问。到2002年5月底时已将大约13 140名厄立特里亚难民从苏丹遣返，使自2001年5月开始的遣返行动中的回返者总数达到约为45 880人。关于苏丹境内所有营区内的和安置点内的难民自愿遣返登记工作预计将于2002年年底之前能够完成，遣返行动预期将于2003年年底之前结束。

### 返回索马里和重返社会的活动

7. 2002年内，11 300余名索马里难民主要从埃塞俄比亚返回了索马里西北部，使2001年遣返的5万人数再往上增加。到2002年年底时，预计将有35 000名索马里难民返回，使埃塞俄比亚东部的Rabasso和Camaboker索马里人难民营得以分别在2002年7月底和9月关闭。这将使目前埃塞俄比亚境内的67 000名索马里难民减半，并得以将其余的难民纳入三个营地，同时继续援助那些来自索马里财部安全堪虑地

区的难民。在大规模的遣返行动以前，快速修复遣返路线是必要的；而返回、水的需求和学校修复领域也都是重返社会项目的优先事项。沿边界和军事区被布下的未爆炸军械和地雷也阻碍了重返社会活动。

8. 2001年11月初，吉布提与索马里西北部之间边界重新开启，从而得以准备开始为吉布提境内估计总数21 700名索马里难民进行遣返工作。来自世界粮食计划署、索马里复原、重新安置和重新融合部、吉布提全国援助难民和灾民办事处和难民专员设在哈尔格萨和吉布提的办事处代表于2002年4月组织了一次前往索马里西北部Awdal区域的联合跨境评估团，以决定回返地区内的收容能力。在预定的回返区内的排雷活动正在进展中，同时也在西部Adwal区域内组织了一次排雷评估团。

### 肯尼亚

9. 2002年5月初索马里西南部战斗再起，迫使大约1万名索马里难民越境进入肯尼亚东北部Mandera地区。这些难民随后被转移至在保护和援助需要方面将可获得比较充分的提供的Dadaab营地。肯尼亚西北部Kakuma营地于2001年11月初遭到暴雨和强风的严重影响，也需要紧急援助；当地营区内四分之一以上的难民（近23 000人）——主要是苏丹人——在极短时间内都成为无家可归者。

10. 联合国内部监督事务厅（监督厅）对难民专员办事处内罗毕分处内与重新安置活动有关的腐败事例的调查在本报告所述期间已经完成。根据其调查结果，补救措施包括调派更多工作人员至内罗毕分处，同时改派处理保护和重新安置问题的整个工作人员组成部分；设立一个透明化委员会，由难民专员办事处保护工作人员、来自重新安置国家、非政府组织和民间社会的代表组成；以及将重新安置的合格面谈与难民地位决定进程分开。在2001年内，来自埃塞俄比亚、索马里和苏丹的9 045名难民获协助在肯尼亚以外的几个第三国重新安置。

## B. 西非和中非

11. 截至 2001 年年底，有 888 390 名难民专员办事处关心的人居住在西非和中非区域。马诺河流域区域继续是该办事处的关注区域，因为该区域具有复杂的难民和回返者的流动、战斗人员与真正的难民混杂在一起、以及内部流离失所者日增。在本报告所述期间，迁移行动继续将几内亚境内的利比里亚和塞拉利昂难民转移至离边界地区更远的内陆，同时，协助塞拉利昂难民的自愿遣返仍在继续。利比里亚境内一再发生密集战斗，致使该分区域动荡不宁，迫使利比里亚人再度逃离本国。自 2002 年初以来，已有大约 62 000 名利比里亚难民越境进入科特迪瓦、加纳、几内亚和塞拉利昂。在其他地区内，乍得难民的遣返业已结束，现正进行关于 2001 年 5 月因在班吉发生的未遂的政变而外逃的中非共和国难民遣返问题的谈判。

### 几内亚

12. 几内亚继续是本分区域内收容最多难民的国家，截至 2001 年年底，主要来自利比里亚和塞拉利昂的有 178 440 人。虽然塞拉利昂难民在 2002 年上半年仍保持谨慎心态，并采取一项‘等着瞧’的做法，但 2002 年 5 月的选举和对家庭团聚的渴望已导致许多难民决定返回。在 2002 年 3 月 23 日开始进行由公路返回塞拉利昂的进程时，难民专员办事处得以加快返回步调。2001 年期间在难民专员办事处的支持下，已有四万名塞拉利昂难民返回。但是，利比里亚境内逐渐恶化的安全局势造成单单在 2002 年内就有为数 17 300 名新的一批利比里亚人抵达；在 2002 年 5 月内仅是一天就估计有 3 500 名利比里亚难民越境进入几内亚。利比里亚难民应几内亚政府的要求从边界地区迁移时，Nzelekore 区域内的两个难民营已达满额。难民专员办事处正与政府协商以找寻一处新的地点。

### 塞拉利昂

13. 塞拉利昂境内复杂的局势对执行人道主义活动构成一项持续的挑战。难民专员办事处继续协助塞拉

利昂回返者以及新抵达的利比里亚难民，并将后者从边界地区迁移至更深入的内陆。自从宣布内战结束和完成复员以来，全国重新安置委员会已宣称塞拉利昂境内多数部落，除了 Kailahun 县东部一小部分外，都是可安全返回的。到 2002 年中时，获得协助从几内亚返回的难民累积数已达约 16 031 人。自从难民专员办事处于 2002 年 2 月 13 日首次开始协助这一轮的遣返以来，又有 18 287 人从利比里亚返回。不过，由于一些塞拉利昂难民的‘等着瞧’做法、加上雨季和农作周期，所以自愿遣返人数开始下降。同时，2002 年 5 月，一些塞拉利昂难民开始从几内亚比绍返回，在几内亚比绍约有 4 000 名塞拉利昂难民获得收容。由于正在进行关于重返社会活动的准备工作，所以塞拉利昂境内选举后期间将侧重于建设和平与发展活动。

14. 同时，利比里亚境内密集的战斗继续使利比里亚人在国内流离失所，以及进入塞拉利昂，尤其是进入 Kailahun 县。难民专员办事处紧急工作小组于 2002 年 2 月 25 日抵达塞拉利昂，以便向地面行动提供支助，并处理回返者和难民混杂的工作。自从 2002 年初利比里亚境内战斗恶化以来，已将利比里亚难民迁移至塞拉利昂境内更深入内陆的五个不同地点。已在定期审查为因应利比里亚难民涌入的紧急计划，如果难民潮继续下去，则将考虑扩展现有的地点和设立新的地点。

### 利比里亚

15. 2002 年 5 月，由于该地区战斗恶化，蒙罗维亚西北 80 公里处的利比里亚 Sinje 边界附近的两个塞拉利昂难民营出入口被堵塞。无线电通信仍然保持。不过，人道主义援助的提供暂停了两周以上，向靠近蒙罗维亚其他营地提供援助的步调也大幅度减缓。2002 年 6 月 20 日，反叛分子对 Sinje 的塞拉利昂难民营的攻击造成上千名利比里亚人和塞拉利昂人难民逃越边界。利比里亚难民营内居住的估计 15 000 名至 20 000 名内部流离失所者使照顾难民和寻求庇护者的复杂性更为加深。迄今，难民专员办事处只向流离失所者提供有限的援助，主要是住处和非食物物品。

## 冈比亚

16. 2002年5月初，塞内加尔 Casamance 境内战斗再起，造成 2 000 人逃至冈比亚南部。为评估人道主义需要，各人道主义机构派遣了紧急特派团前往首都班珠尔以北大约 30 公里处的边界区。已作出了安排，将难民转移至大约 200 公里远的内陆的 Bambila 难民营。一些难民表示不愿迁移。

## C. 大湖区

17. 大湖区仍然是非洲最复杂和动荡不安的地区之一，有 120 万难民，主要来自安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和苏丹。坦桑尼亚联合共和国继续是收容最多难民的国家，到 2001 年底时，计有 668 107 名难民，其中 498 082 人获得难民专员办事处的援助。刚果民主共和国境内的战争继续使人民在国内流离失所或跨越边界，Bas-Congo 省在 2001 年 8 月 2 日便突然涌入将近 1 万名安哥拉难民，截至 2001 年年底，已使刚果民主共和国境内的安哥拉难民总数达到 186 879 人。刚果民主共和国 Kisangani 境内激烈的战斗使该分区域内本已摇摇欲坠的安全局势犹如雪上加霜。

## 刚果民主共和国

18. 在本报告所述期间已顺利完成将前中非共和国战斗人员从刚果民主共和国境内 Zongo 难民社区内分隔开来的工作。难民专员办事处连同联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）于 2001 年 10 月 15 日开始行动，将前战斗人员转移至距离 Zongo 大约 120 公里处的 Bokilio 安置点。经过一段观察时间后，将与前战斗人员面谈，以作出个别难民身份的决定。在隔离行动结束后，难民专员办事处按照 1951 年和 1969 年的难民公约，立即开始将中非共和国难民转移至距离 Zongo 临时安置点更远的内陆。截至 2002 年 2 月中，已将几乎 3 000 名难民转移至距离 Zongo 之南约 45 公里处的 Mole 难民安置点。已建造了住处、公共厕所、浅井和一所小学。过去几个月以来，数千名难民已返回中非共和国，留下估计 2 000 名难民则留在刚果民主共和国。

19. 刚果共和国南部离 Brazzaville 约 200 公里远的 Pool 区域内的激烈战斗继续造成人民逃入刚果民主共和国。在 Luozi 地区，难民专员办事处在 1999 年设立了一个接待中心，在该处登记了约 606 名难民和 1 236 名国内流离失所者。经联合国人道主义协调员与刚果共和国政府协商后，打开了人道主义走廊，以便向 Pool 区域内的流离失所者提供用品、食物和医药包。

## 刚果共和国

20. 截至 2001 年底，刚果共和国收容了 119 150 名难民，主要来自刚果民主共和国、安哥拉和卢旺达，而难民专员办事处协助了其中的约 104 700 人。主要是刚果共和国北部的 Loukala 区域内正有前战斗人员混杂在卢旺达难民中，这一直是一项令人不断严重关注的主题；现正与刚果政府讨论中。

## 布隆迪难民

21. 尽管一些省份内并不安全，布隆迪过渡政府在 2001 年 11 月 1 日就职后已观察到令人鼓舞的发展。2002 年 1 月举行的会议开启了一扇机会之窗，有可能将邻国内 541 000 名布隆迪难民遣返。不过，由于南部各省内的安全问题，目前并不鼓励或推动返回那些省份。为便利自愿遣返西北各省，并为重返社会作准备，坦桑尼亚联合共和国和布隆迪境内东道方双方都进行了敏化宣传运动。另外也进行了由难民前往家园地区的‘亲自查看’访问。此外，难民专员办事处因为预见大规模遣返行动，所以着手在司法和保护问题方面进行培训活动。自 2002 年 3 月开始便利遣返行动以来，截至 2002 年 5 月 28 日，从坦桑尼亚联合共和国返回的布隆迪回返者总数达到 10 900 人。

## 卢旺达

22. 卢旺达境内持续的和解努力，包括将涉嫌种族灭绝的案件提交审判，应可鼓励更多卢旺达难民返回。同样的，“设想共存”活动继续在进行，以努力促成返回者与地方社区之间的和睦。2002 年 4 月举办了一次关于“重新思考大湖区内和平、共存与人类安全”

的讲习班，主办者包括难民专员办事处、国立卢旺达大学、马里兰大学和人类安全委员会。讲习班的目的是将共存和冲突管理执行人员和研究人员聚集在一起，从人类安全的观点来探讨使大湖区实现和平的办法和途径。

#### D. 南部非洲

23. 截至 2001 年年底，南部非洲各国收容了 602 300 名难民专员办事处关心的人，其中 365 400 名是难民，难民主要来自安哥拉和刚果民主共和国。由于安哥拉境内的内战已结束，此一区域内和平与稳定的希望已增高。不过，食物奇缺影响到南部非洲一些地区，加上政治上的紧张，已致使持续的不安情绪高涨。

##### 安哥拉难民

24. 2002 年 4 月 4 日的停火协定包括一项双方对努力挽救失败的 1994 年《卢萨卡和平协定》的承诺。一方面约有 1 万名安哥拉人从赞比亚自动返回安哥拉东部 Moxico 省，另一方面难民专员办事处开始制订大规模方案，以协助自动返回者和拟一项纲领，指导安哥拉难民的愿意遣返、复健和重返社会。难民专员办事处参与了机构间评估小组，并已前往安哥拉考察，据该小组估计，到 2002 年年底时，多达 8 万名难民可返回。2002 年 6 月组织了联合国评估团，以会同安哥拉政府一道推动一次联合紧急人道主义呼吁。

##### 赞比亚

25. 赞比亚政府以其对难民的开放门户政策著称，它在难民专员办事处和联合国项目事务厅（项目厅）的支助下，主动提出一项与难民救济方案密切相关的国家发展计划。该项赞比亚倡议最初以 Western 省为对象，供执行示范点项目，将从 2002 年 6 月起执行两年。由于该项倡议是在赞比亚国家全面发展计划内拟订的，所以它既协助难民也协助地方社区，它标志着拉近救济与发展之间差距的第一步，也将扩展难民成为其东道社区发展推动者的能力。

26. 截至 2001 年年底，赞比亚已收容 218 150 名安哥拉难民，是该国境内迄今最多的难民群组。

#### 纳米比亚难民

27. 按照博茨瓦纳和纳米比亚政府与难民专员办事处之间的一项《三方协定》，正在计划让大约 2 400 名希望从博茨瓦纳境内 Dukwi 难民安置点返回的纳米比亚难民返回。不过，Caprivi 地带主要返回地区内局势仍然难以预测。难民专员办事处将继续监测局势，并将便利希望返回的难民返回。许多难民自 1988 年逃离分离主义者的暴动时，后来便一直居住在 Dukwi 难民安置点。

### 三. 机构间合作的具体领域

#### A. 资源的协调

28. 联合呼吁程序是联合国各机构、国际红十字和新月运动、非政府组织和各国政府进行人道主义资源调集的唯一最重要机制，也是国家或区域行动的最重要协调和战略规划工具。2002 年，人道主义事务协调厅为 13 个非洲国家和区域发起的联合呼吁程序，所提议的方案总额达 1 266 229 498 美元。到年中可提供的款额达 321 725 380 美元，即占所要求总额的 25.4%。此一资金不足的情形主要影响到儿童和妇女。在诸如阿富汗和科索沃等备受瞩目的地点突发紧急情况时，为所有紧急情况提供人道主义资金的全面数额并未增加，造成特别是非洲境内的“被遗忘的紧急情况”现象。现在越来越多的人道主义援助比例是通过非政府组织和政府援助机构渠道，剩下只有大约 30% 的所有人道主义援助才通过联合呼吁程序渠道。因此，资源的协调唯有以设立一个全球人道主义财务追踪系统来记录和分析人道主义援助的所有流向才能适当地达到。

#### B. 难民安置点的安全和工作人员的安全

##### 难民安置点的安全

29. 难民营成为了军事化，对居民的生活和周围人口构成一项威胁，原因是跨国境反叛分子的攻击、再开始的战斗和增高的紧张局势。军事化的营地也鼓励了勒索行动，可能使难民成为受害者。由于营地内缺乏警卫安排，或未备有必要的手段，故吁请难民专员办

事处提供培训以及技术和后勤支助。在刚果民主共和国，已与联刚特派团合作，分离和转移了前战斗人员。此外，从紧急情况一开始，难民专员办事处便按照国际难民法将迁移到远离边界地区的内陆。在本报告所述期间，在安哥拉、中非共和国、刚果民主共和国、几内亚、利比里亚和赞比亚进行了大规模的迁移行动。

30. 难民专员办事处也加快了它在各营地的安全措施，并已为此而部署警卫在营地巡逻。在几内亚，已会同几内亚政府进行了营地安全安排。在坦桑尼亚联合共和国，正继续执行难民营内一揽子安全办法。此外，难民专员办事处向法国政府的“Tanzanite RECAP”联合军事演习提供了支助，这项演习旨在加强非洲实际参与维持和平特派团和人道主义救济行动的能力。在南非，已与非政府组织和南非警务处合作举办了边防警察培训项目。

### 工作人员的安全

31. 由于超过 80% 的难民专员办事处的行动都是在设有联合国某项安全阶段的国家境内进行的，所以人道主义工作人员往往面临高度安全风险。2001 年期间，发生了总计 148 起安全事件，其中 71 起属于严重的，另有 5 名工作人员因安全理由而被撤离。增设更多员额担任外勤安全顾问和助理、工作人员福利干事、医务干事和电信干事。以及确立安全顾问中央集合处都有助于加强部署工作人员至迫切需要行动的地点的能力。

## C. 援助和保护难民妇女和难民儿童

### 难民妇女

32. 在援助和保护难民、回返者和国内流离失所者的所有方面和所有级别将性别观点纳入主流，这已成为难民专员办事处全同它与联合国其他机构和非政府组织共同努力的一个优先事项。作为对 2001 年 6 月举行的难民妇女协调采取的后续行动，难民专员办事处于 2001 年 12 月宣布它将决心致力于特别旨在赋予难民妇女权力的数项活动，这是它面向解决保护难民的办法的一部分。

33. 自通过了里程碑式的安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 号决议之后，已提出了各种各样的倡议。妇发基金于 2002 年 1 月在几内亚、利比里亚和塞拉利昂这三个马诺河国家内进行了一次关于武装冲突对妇女的影响和妇女在建设和平方面所起作用的独立专家评估。已认识到，尽管冲突对马诺河国家妇女产生了重大影响，但包括难民妇女在内的妇女在调动和平、公正与和解的支助网方面仍展现了杰出的领导力和勇气。

### 难民儿童

34. 机构间合作设法专注于有关难民儿童的下列关键问题：家庭分离；性剥削、虐待和暴力行为；征兵；青少年的特殊需求；艾滋病毒/艾滋病和教育。各区域的特定问题包括出生登记，童工，以及有害的传统做法，包括切割女性生殖器和早婚。受冲突影响儿童的利益问题也是 2002 年 5 月在纽约举行的关于儿童问题的大会特别会议的重要议题。

35. 难民专员办事处与儿童基金会、红十字国际委员会（红十字委员会）和国际拯救儿童联盟这样的专门非政府组织合作，这已有助于加强寻找非洲境内离散儿童和帮助他们与家人团聚的工作，尤其是在大湖区和马诺河区域，所采用的方式是提高数据库的协调和准确性，同时使用“寻人照片集”和无线电广播这些手段。难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会、国际援救委员会、国际拯救儿童联盟和世界展望国际组织已共同制订了《孤身和失散儿童问题机构间指导原则》，还加强了难民专员办事处的 1997 年《孤身儿童寻求庇护的处理政策和程序准则》。

36. 难民专员办事处也继续加入倡导反对在所有情况下利用童兵的努力。此外，难民专员办事处在儿童基金会和其他伙伴的协调下已进行各种活动以帮助前童兵康复和重返社区，例如在塞拉利昂；或防止征募儿童加入武装部队，例如在坦桑尼亚联合共和国。数个国家方案显示出家庭团聚是童兵复员的关键因素。在塞拉利昂，难民专员办事处与当地一个非政府组织签署了一项副协定，为回返儿童、包括前战斗人

员提供寄养照顾和其他形式的照顾安排。在苏丹，儿童基金会在 2001 年取得了使 3 500 名以上童兵复员的成果。

37. 最近关于西非境内人道主义工作人员和维持和平工作人员性剥削和虐待妇女和儿童的指控突出了难民、国内流离失所者和其他人，尤其是妇女和女孩的脆弱性。因此，难民专员办事处执行了一项全面方案，以制止非洲境内办事处全世界各地行动内的性剥削。在外地一级，已经采用通过难民专员办事处紧急小组、儿童基金会和国际援救委员会大规模保护项目部署经验丰富的保护和社区事务干事的方式来实现加强员额编制。在每个马诺河国家，在与伙伴、难民和地方当局的密切协商下，制订了国家行动计划，并为外勤工作人员广泛进行了关于性暴力和针对性别的暴力及人权的提高认识活动和培训。已设立了各个难民妇女委员会和性暴力和针对性别的暴力中心，并以主要的难民语文印行了关于性暴力和针对性别的暴力的资料小册子。此外，还拟订了问责制标准、信息管理和控诉报告机制。2002 年 3 月设立了保护免于在人道主义危机中遭受性剥削和虐待机构间常设委员会，任务是建议特别旨在消除为性目的而误用人道主义援助的措施。

#### D. 教育

38. 教育不仅是一项基本人权，也是一项重要的保护工具，这是在整个流离失所周期中都必须提供的。一项 2001 年难民在校调查指出，在难民专员办事处 20 个最大的教育方案中，有 13 个在非洲。在不同教育级别上，最大数目的难民学生是在乌干达入学(72 800 名，或占调查包括的所有学生的 13%)，接着是肯尼亚(53 000 名，或 9%)和阿尔及利亚(45 000 名，或 8%)。在 10 个主要非洲方案中，女童在小学教育的入学率(43%)高于全球平均数(39%)。

39. 一直设法采用创新和灵活办法来提供基础教育，以达到使最大数量的儿童、青少年和成人入学，例如难民专员办事处的与一个非政府组织合作的待命安

排，以便将教育干事调派至全世界难民行动，为期最多六个月。

40. 机构间合作是联合国女童教育倡议的一个关键组成部分，这是由秘书长于 2000 年 4 月推动的，旨在促进女童教育。通过一项女童教育区域评价，难民专员办事处确认了乌干达境内的良好做法，在该国青春期生殖健康问题和通过同侪教育的非正规教育已证明它作为一项克服低入学率，特别是高班级别的低入学率的手段是成功的。

41. 难民专员办事处的难民教育信托基金是一个协助难民小学后教育的独立基金，于 2001 年 5 月开始运作；该信托基金资助了几内亚、巴基斯坦、塞拉利昂、乌干达和坦桑尼亚联合共和国境内 18 000 余名难民就读中学，希望他们其后能返回其社区担任教员、专业人员和领导人。同样的，南非境内一个高等学习机构根据南部非洲发展共同体(南共体)教育议定书，启动了非洲难民奖励金方案。难民专员办事处连同联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和国际电信联盟在坦桑尼亚联合共和国设立了由难民妇女主持的多用途社区电信中心。难民专员办事处和平教育方案旨在发展和平与积极行为的技能和态度，现正在刚果民主共和国、几内亚、肯尼亚、利比里亚和乌干达执行。业已在厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和坦桑尼亚联合共和国进行初步培训和讲习班，以作为 2002 年全面执行的一项先决条件。2001 年 12 月开始了一项对肯尼亚方案的评价，2002 年 3 月业已完成。

#### E. 艾滋病毒/艾滋病

42. 难民专员办事处与艾滋病方案协作制订了一项 2002-2004 年“艾滋病毒/艾滋病和难民”战略计划，概述了技术支助和行动目标和战略，其中许多将在非洲执行。还印发了一份关于非洲境内难民社区间艾滋病毒/艾滋病问题的政策说明，接着印发了一份关于“其后的步骤”的说明，附有行动要点，可予立即执行。为创设一个强大的外地网络，并确认当地活动的

范围和影响，已与包括全国艾滋病控制方案和非政府组织在内的伙伴密切协作制订了自我评估和监测表格。同样，为了加强关于艾滋病毒/艾滋病作为一项安全问题的领导能力和伙伴关系并达到在紧急情况中因应该疾病所设定目标，艾滋病方案制订了一项“艾滋病毒/艾滋病和安全”两年期战略工作计划。该计划将侧重国际和国家安全及社区安全，涵盖受冲突影响的脆弱人口，包括难民和回返者，特别是妇女和儿童。

43. 在联合国基金会提供的资金支助下，难民专员办事处在过去三年内制订了多部门预防和因应倡议，它讨论了年轻人的生殖健康需要，并特别专注于艾滋病毒/艾滋病问题。已在许多国家境内进行的活动专注于预防和照顾难民、回返者和国内流离失所者，包括东道社区、受战争影响妇女和儿童以及维持和平和安全的部队。

## F. 环境管理

44. 难民专员办事处在难民营和安置点内部和周围继续支助和促进一系列社区环境示范项目。现在从这些经验取得的教训得以在其他地方成功地仿效实行。

45. 考虑到环境教育在提高意识方面的作用，特别是针对儿童的环境教育继续获得大力强调。难民专员办事处在教科文组织的协作下，正在支助一系列环境教育方案，其中包括将环境组成部分纳入现有的学校课程、师资培训和编制教材。例如，在几内亚、卢旺达、苏丹和津巴布韦进行的农业项目改善了难民的生计，同时减少了难民对周围环境的影响。

## G. 将救济、重建和发展联系起来

46. 各人道主义组织和发展机构共同负责建设和平与促进发展。如果不同部门间一致努力，便可拉近紧急救济援助与可持续发展之间的差距。难民专员办事处最近制订的“四管齐下”概念——即遣返、重返社会、复健和重建，是避免冲突再起的关键。

47. 已会同发展机构一道进行了各类活动。例如，在厄立特里亚，正在进行主要从苏丹出发的大规模遣返行动，开发计划署和难民专员办事处为此已制订了一项联合战略，此项战略已获得政府和联合国国家小组的核可，其目的是在厄立特里亚复苏全面计划内让返回的难民融入社会。在塞拉利昂也进行了类似的倡议。在布隆迪，世界银行冲突后基金和欧洲联盟慷慨资助了在返回地区内的融入社会活动。难民专员办事处也侧重使受冲突影响社区有更多机会取得微额融资，以协助人们重建其生活，实现自给自足，并且融入其原来的社区。2000年与国际劳工组织密切协作制订了一项关于微额融资的数据库和由难民专员办事处出资的创收活动，并在卢旺达、索马里和乌干达进行了从该组织的技术专门知识得益的微额融资项目。

48. 为恢复和重建受害于战祸的国家或受难民影响的地区，已继续在“布鲁金斯进程”下执行2001年9月在卢旺达推动的冲突后复原项目。与双边捐助者的双边伙伴关系在促进从紧急援助至重建的浑然一体转变方面也证明是有效的。难民专员办事处也重新恢复其与非洲开发银行的合作，并与日本国际协力事业团建立伙伴关系，以期减轻大批难民人口带来的社会和经济影响，并确保自愿遣返后的可持续发展。

49. 由于无法预见一项立即有效的解决办法，难民专员办事处一直会同地方社区促进长期难民人口间学习技能和赋予难民权力的自力更生办法，使其成为‘发展的推动者’。1999年开始的乌干达自力更生战略在乌干达政府的合作下继续进行，以嘉惠苏丹难民。2001年拟订了一项国家保健部门战略计划，以嘉惠难民和直接有关的东道社区。现在预见将在教育部门内采取类似的措施。根据赞比亚倡议，赞比亚政府希望集结难民的积极方面，以在其企图减轻难民收容地区内的贫穷工作中把他们包括在内。这些措施是符合将难民纳入较广泛的发展范围内和发掘他们的发展潜能的要求的，而非把他们视为社会的负担。

50. 难民专员办事处也要求制订地方融合以促进发展的方案，例如准备纳入国家发展计划的那些方案，

从而将难民、回返者和国内流离失所者包括在联合国协调框架内的减轻贫穷倡议。应安排人道主义与发展行为者之间的平稳协调，并应附有特别为转型期社区编制的预算。还须将难民、回返者和东道社区纳入共同国家评估/联合国发展援助框架进程内，以使联合国国家小组采取一项综合办法，以支助政府发展计划。

#### H. 非洲境内的国内流离失所者

51. 今天，据估计，全世界这些边界内流离失所者数目超过 5 000 万人（其中 2 500 万至 3 000 万人是因发生冲突而逃离家园），比全球难民人口（1 200 万人）要多得多。因为发生冲突而在国内流离失所者中约有 50% 在非洲。截至 2001 年年底，难民专员办事处所关心和由它援助的国内流离失所者人数刚已达到 500 万余人。虽然许多国内流离失所者发现他们处于与难民所面临的类似的境况，但他们很少获得同等程度的保护和援助。2002 年 9 月设立了国内流离失所问题高级机构间网络，已向安哥拉、布隆迪、厄立特里亚和埃塞俄比亚派出评估团。2001 年 9 月，难民专员办事处印发了关于参与国内流离失所问题的业务指导原则，它概述了机构间框架内业务和政策考虑因素和协调机制。

52. 根据联合国紧急救济协调员的建议，一个机构间国内流离失所问题股已于 2002 年 1 月正式运作，它可提供更多的专门知识，以迎击全世界国内流离失所问题的挑战。

### 四. 与各区域机构和倡议之间的合作

#### A. 非洲统一组织（非统组织）——非洲联盟

53. 按照 2000 年 3 月在科纳克里举行的非统组织/难民专员办事处联席会议通过的全面执行计划——保护非洲框架，有关非洲境内难民的问题继续在非统组织（现为非洲联盟）的议程上列于高度优先次序。这一合作的具体部分包括信息交流，以期预防冲突；在联合特派团范围内的后勤和技术支助；以及拟订一项

与设立非洲联盟和平与安全理事会有关的议定书草案。

54. 在非洲联盟框架下，难民专员办事处也参与讨论非洲发展新伙伴关系。难民专员办事处一直倡导将难民/回返者问题纳入非洲发展新伙伴关系，特别专注于冲突后复苏活动。

#### B. 非洲开发银行

55. 嘉惠难民和回返者的联合行动主要包括厄立特里亚境内的重返社会方案，该国正在准备于 2002 年收容一批预计达 16 万名的回返者。非洲开发银行的支助将有助于便利从重返社会顺利过渡至可持续发展，并可协助缓解对东道社区产生的巨大影响。这将大量降低初步重返社会阶段的动荡不宁，并可减少发生新冲突的风险。该联合方案涵盖紧急重建以及通过返回地区内发展援助促进复员和重返社会措施。预见将在马诺河流域国家和赞比亚进行类似的联合活动。

#### C. 政府间发展管理局（发展局）

56. 自 1996 年以来，难民专员办事处、开发计划署和发展局一直在一项旨在为该分区域难民找寻长期解决办法的方案下，协作恢复东部埃塞俄比亚难民营一带的基础设施和促进融入活动，并加强该区域的预防和管理人道主义危机能力。不过，在本报告所述期间，由于资金短缺加上发展局区域内问题的复杂性，此一方案下提议项目的实现的确有其局限性。

#### D. 西非国家经济共同体

57. 难民专员办事处和西非经共体为在西非目前政治和安全情况下向难民提供保护和援助已采取了协调措施，包括于 2001 年 11 月签署了一项谅解备忘录。这一合作的主要重点是需求最紧迫的马诺河流域。

#### E. 南部非洲发展共同体

58. 难民专员办事处在以下领域与南部非洲发展共同体（南共体）密切协作：难民流动；处理和解决人口被迫流动的根本原因的机制；解决冲突；预防性外

交；以及建立和平。2001年，难民专员办事处根据南共体和难民专员办事处1996年签署的谅解备忘录的规定，与所有南共体成员国进行协商，讨论区域的难民形势和进行的活动，并在南共体部长级会议和议员会议期间提高对难民问题的认识。南共体成员国还参加了2001年2月在比勒陀利亚举行的区域全球协商专题讨论会。

## 五. 结论

59. 非洲境内的难民、回返者和国内流离失所者的情况仍旧对联合国和整个国际社会构成极大的挑战。尽管由于持续的和平努力以及难民和寻求庇护者的可能自愿返回一些国家的影响，这些人的数目已略微减

少了，但另一些地方的长期冲突和新出现的冲突已致使有效执行持久解决办法大受挫折。随着非洲联盟的出现，秘书长衷心希望使非洲支离破碎和令投资者却步的冲突将能获得解决，使数以千计的难民和国内流离失所者得以返回家园，和平地生活。处理非洲境内的难民问题需要采用一项多元办法，不仅涉及诸如难民专员办事处等人道主义机构，也涉及各国政府、捐助者、民间社会和整个国际社会。所有这些伙伴如能联合起来，就必然能够支助解决冲突的进程以及建设持久和平，这是解决非洲境内难民问题的两项必要条件。