



大会

Distr.: General
23 August 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

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 59/172 号决议提出的，采用了一些联合国组织提供的信息。本报告更新了秘书长提交大会第五十九届会议的报告（A/59/317）所载资料，并载有关于动态的概述，更详尽的区域最新资料，机构间合作各具体领域以及与各区域组织合作和努力协调调集资源的资料。报告所述期间为 2004 年和 2005 年上半年。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 区域概况	5-40	3
A. 东非和非洲之角	5-18	3
B. 西非	19-27	6
C. 中部非洲和大湖区	28-36	7
D. 南部非洲	37-40	9
三. 机构间合作的具体领域	41-84	10
A. 保护	41-53	10
B. 持久的解决办法	54-59	12
C. 提供援助和特别需要	60-70	13
D. 非洲境内流离失所者	71-78	15
E. 与各区域组织和倡议的合作	79-81	17
F. 协调资源	82-84	17
四. 结论	85-91	18

一. 导言

1. 尽管政治和安全局势不稳，冲突仍未消除，非洲一些长期存在的冲突包括在安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹南部、境内的冲突已经停止或正在解决中，因此为大批非洲难民提供了自愿遣返的独特机会。今年联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）把非洲问题摆在日程的最高位置。
2. 自上次报告以来，有几项遣返活动，包括埃塞俄比亚境内的塞拉利昂难民和索马里难民（来自索马里兰）的遣返活动已经完成。其他遣返活动例如布隆迪、卢旺达和安哥拉难民的遣返活动继续进行。另外还发起几项新的遣返活动，其中包括有组织地遣返利比里亚难民，以及遣返来自中非共和国和刚果共和国的刚果难民。希望在未来几个月内将开始有组织地将苏丹难民遣返到苏丹南部。
3. 在非洲某些地区政治动乱和社会紧张关系继续存在，这造成了难民和境内流离失所者的流动，这些流动主要发生在西非（科特迪瓦、多哥）、大湖区（刚果民主共和国、中非共和国）和苏丹。自愿遣返和向外流动共同造成难民数目继续略减，从 2003 年年底的 290 万人减至 2004 年的 280 万人。非洲难民人数仍占全球难民人数的三份之一。此外，非洲还有大约 200 000 个寻求庇护者和 330 000 个回返者。在世界 2 500 万个境内流离失所者中，有 1 300 万人是在非洲。在这方面，达尔富尔的悲剧尤其令人关注。
4. 政府、联合国、国际、区域和非政府伙伴加强合作，通过更好的协调、联合执行任务、拟定实地准则及方法和具，设法满足保护和援助方面的需要。尽管大力宣传非洲方案，以及最近着重讨论减少非洲贫穷的 8 国集团首脑会议带来了新的希望，但因资金长期短缺，特别在回返情况下人道主义援助与发展活动之间的差距难以弥合，所以问题继续存在。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

5. 达尔富尔局势不安和人权受侵犯的情况继续存在，引起在国际上对苏丹人道主义情况的加倍注意。在索马里，尽管在政治方面取得进展，但该国中部和南部的情况仍然不稳定，人道主义社区想与需要援助的人接触，但受到很大的限制。

达尔富尔危机

6. 苏丹达尔富尔区的危机对整个人道主义社区继续提出重大的挑战。冲突升级导致更多人流离失所，截至 2005 年 4 月，邻国乍得境内将近有 200 万境内流离失所者和逾 200 000 个难民。

7. 2003 年和 2004 年上半年国际社会对达尔富尔危机的初步反应是有限的，危机很少获得国际社会的注意，但从那时开始，反应情况大为改善。目前约有 79 个非政府组织和 13 个联合国机构在达尔富尔积极从事工作，人道主义工作人员约有 11 500 名，2004 年 4 月只有 228 人。对境内流离失所者的危机作出反应是在驻喀土穆的人道主义协调员的全面领导下开展的一项协作努力。在达尔富尔西部，难民专员办事处于 2004 年 6 月在埃尔杰奈纳派驻人员，监测难民来源区的安全情况，以建立保护难民的环境，并创造条件以便利境内流离失所者和来自乍得的难民回返。2004 年 10 月，秘书长要求难民专员办事处与其他机构合作，负责保护境内流离失所者，帮助他们自愿返回在达尔富尔西部原来所住的乡村。这些工作补充了 2004 年 8 月与国际移徙组织签署的关于保护境内流离失所者并帮助他们安全、自愿和有体面地回返的监测和协调机制协定。目前该项协定涵盖达尔富尔区的北部和南部。

8. 为了保护难民的需要和处理援助差距的问题，难民专员办事处开始在南宁自动返回的乡村执行小规模的重返社会的社区项目，并向苏丹政府、联合国和其他机构提供其专门知识，以提高向达尔富尔（区）境内流离失所者提供保护和援助质量。

苏丹南部

9. 自 2005 年 1 月苏丹政府与苏丹人民解放运动签署了《全面和平协定》以来、难民和境内流离失所者自发返回苏丹南部的步伐已经加快。过去两年，估计有 600 000 人返回苏丹南部，但在 7 个庇护国家仍有大约 500 000 个难民和 400 多万苏丹南部境内流离失所者。除了负责协助难民回返和重返社会之外，人道主义协调员曾经要求难民专员办事处在联合国工作计划范围内，与政府当局、联合国机构和非政府组织密切协作，协调在大赤道区域和青尼罗河国家的境内流离失所者的回返和重返社会工作。这些活动的目的是在人身保护、供水、卫生、教育、生计、社区基础设施和和解工程项目方面创造一个有利于持续回返的环境。

苏丹东部

10. 尽管难民专员办事处的指标是为 35 000 名厄立特里亚难民的自愿遣返提供便利，但实际上在 2004 年期间遣返的难民人数少于 10 000 人。难民专员办事处继续向住在苏丹东部难民营内和不愿意或无法返家的 110 000 名厄立特里亚难民提供人道主义援助。难民专员办事处、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国人类住区规划署（人居署）和其他发展机构于 2004 年联合发起了具有创意的方案，主题为“苏丹东部生计安全可持续选择办法”，以在前难民营内部和四周建立可持续的生计。

乍得

11. 人道主义社区继续对大批苏丹难民从达尔富尔(区)涌入乍得东部后发生的紧急情况继续作出反应。约有 200 000 名苏丹难民自发地定居于长 600 公里的与苏丹接壤的边境地区，截至 2004 年年底这些难民已被迁移到 11 个难民营。5 月份在 Gaga 开设了第 12 个难民营，现在大多数难民都住在难民营内。

12. 除了安全考虑因素之外，供水仍然是查找营址和开设难民营时受到注意的重大问题。其他方面的挑战包括：将人道主义物品移到分散于乍得东部大片地区的后勤问题、环境考虑因素、因资源短缺与当地社区发生紧张关系。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)及其伙伴通过惠及难民和当地社区的项目设法应对这些挑战。

13. 在乍得南部，将近有 30 000 的来自中非共和国的难民自发地在边界的乡村定居。已将他们迁移到两个难民营内、帮助他们从事农业活动。约有 7 000 个难民因中非共和国北部局势不稳而涌入乍得南部。2005 年 6 月为了这批难民的安全和便利提供国际保护和援助而把他们迁到内陆。

索马里

14. 多年来，索马里西部-北部(索马里兰)和索马里北部-东部(邦特兰)局势较为平静和稳定。除此之外，政府间发展管理局(伊加特)发起的和平过程向前推进。索马里还于 2004 年年底还设立了一个过渡联邦政府。但是政治和经济社会前景仍然遇到新的挑战，在索马里南部和政府对一些部分局势仍然不稳。

15. 2005 年 5 月取得的一项成是将 240 000 个难民从埃塞俄比亚遣回索马里兰，使难民专员办事处能够关闭在埃塞俄比亚东部的 8 个难民营中的 7 个。逾 18 000 个难民于 2004 年返回索马里，迄今为止，在 2005 年约有 7 000 个难民返回，他们主要来自埃塞俄比亚、吉布提和肯尼亚。目前全世界还有 389 000 个索马里难民，他们主要来自索马里南部和中部。越来越明显关注的是，索马里难民不断涌入也门，自 2004 年年中，逾 14 000 个难民抵达也门。此外，估计有 400 000 个境内流离失所者散居于索马里的 34 个城市定居点、城市穷人包括回返者长期需要援助。

16. 2004 年 7 月，联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)为制订全面行动计划而发起的一个筹备项目，以寻求持久解决办法和更好地保护索马里难民。将通过在该区域的各个主要庇护国(吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和也门)开展国家协商，召集国家当局、该项倡议的捐助者、联合国机构、非政府组织和其他利害关系者，共同制定和讨论全面行动计划。

乌干达

17. 乌干达收容了将近 240 000 个难民、自 2004 年 1 月起共接收了大约 30 000 个来自邻国苏丹、刚果民主共和国和卢旺达的新的难民。每月逾 1 000 个难民进入乌干达，现在乌干达已有 18 000 个苏丹难民，据称这是因为上帝抵抗军打仗、族裔之间争夺有利位置和苏丹南部粮食缺乏而造成局势不稳。上帝抵抗军在乌干达北部不断的袭击也导致难民和乌干达人流离失所，并造成安全考虑。在乌干达北部 19 个区，18 年的冲突也造成了 200 万乌干达人流离失所、有许多人住在难民营，在那里生活品质不佳，在人道主义援助和难民营管理这方面极不完善。

18. 由于刚果民主共和国基伍和伊图里地区正在发生内部冲突，估计自 2004 年 12 月起共有 20 000 个难民逃到乌干达。有些难民已经返家，但仍然有 8 000 人在乌干达，他们已被转移到 Kenjojo 区的 Kyaka 第二难民营。

B. 西非

19. 虽然在塞拉利昂和利比里亚取得重大进展，西非地区仍须收容 400 000 个难民。特别在科特迪瓦、多哥、几内亚比绍和几内亚，总的局面仍不稳定，应急计划需要定期增订。处理青年失业和区域解除武装、复员和重返社会问题的长期战略仍然遇到挑战，影响到有效地重返社会、社会经济复苏和政治稳定，包括冲突的预防。

利比里亚

20. 自从在 2004 年 10 月发起自愿遣返行动以来，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）帮助了将近 32 000 个难民返回利比里亚，另外有 119 000 个人已自发地返回。预期在 2005 年年底举行选举之后将会积极促进遣返工作。

21. 难民专员办事处与其他人道主义行为者紧密合作，帮助将近 190 000 名境内流离失所者返回 15 个郡的原居地，提供回返包装用物、运输或现金以及社区援助，以促进可持续重返社会。

22. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）继续向来自科特迪瓦的 12 700 个难民提供保护，他们大多数住在利比里亚东部的收容区，难民专员办事处设法为不愿回返的 2 800 个塞拉利昂难民的就地安置提供便利。

科特迪瓦

23. 科特迪瓦的政治和安全局势仍然不稳，特别在西部，族裔和宗教关系紧张、民兵袭击次数增加，社区内部和社区之间的冲突造成流离失所和回返的混乱情况，其中包括在 2004 年 11 月另有 10 000 个难民外流到邻国。虽然来自科特迪瓦的大多数难民已经自发地返回，但难民专员办事处仍然提高警惕，设立准备应

急机制。在这种不安全的局势中，难民专员办事处急需向 53 000 个难民提供援助，并监测难民住址和乡村的情况。

24. 人道主义机构及其努力向大约 50 万的境内流离失所者提供支助，但因地方局面不安，进出受到限制，所以应急工作受到阻碍。2004 年 11 月该国各地爆发示威、气候，许多人道主义机构被迫停止活动，并临时疏散人员。

塞拉利昂

25. 2000 年开始协助遣返塞拉利昂难民的工作于 2004 年 12 月 31 日结束，逾 270 000 个难民已经返家，其中将近 180 000 人在难民专员办事处的协助下返家。2005 年重返社会方案继续执行，发展机构和其他行为者的参与有所增加、在某些部门只争取它们的参与。利比里亚难民照料和维持方案与难民自愿遣返利比里亚的工作继续一道进行。

多哥危机

26. 2005 年 4 月多哥总统竞选结束后发生暴乱、逾 38 000 个多哥国民逃到邻国贝宁和加纳，在那里他们获得国际保护和援助。在加纳境内的难民在收容区到逾 8 000 个难民则在贝宁西部的两个难民营、其他难民住在收容区。提早准备机制帮助难民专员办事处协同联合国其他组织、东道国政府和非政府组织及时向难民提供人道主义援助。目前该项行动已进入了应急后阶段。这样的限制因素是缺乏资金，无法满足在两个收容国内的难民的需要，以及因为所涉区域广泛，难以接触到在加纳境内的受惠者。这次危机还造成多哥境内约 15 000 人离失所，目前正在通过联合国国家工作队协作方式设法满足他们的需要。

几内亚

27. 尽管几内亚生活条件恶劣，内部政治和社会情况不稳，它仍为逃避 6 个邻国中的 4 国（几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂和科特迪瓦）境内冲突的难民提供安全避难所。在几内亚的 120 000 个难民中约有 76 000 人在难民营或就地安置区获得帮助。

C. 中部非洲和大湖区

28. 2004 年，大湖区没有出现重大的动乱，只有南北基伍持续不断的紧张局势，及刚果民主共和国东北部伊图里的部族间冲突。由联合国开始、得到非洲联盟支持的分区域主要和平努力，于 2004 年 11 月取得了成果，在坦桑尼亚联合共和国召开了大湖区和平、安全、民主与发展问题国际会议。正是在此情况下，分区域收容了 120 万名难民的业务工作把重点放在自愿返回。

刚果民主共和国

29. 自从 1990 年代中期以来，刚果民主共和国一直处于区域危机的中心，但最近的事态发展带来了难民返回国内一些地区的希望，尽管选举出现推迟。

30. 过去几年来，一些省份相对平静，因此难民专员办事处开始了援助刚果难民返回家乡的业务。难民专员办事处正在协助难民自愿返回若干年来已经安全的地区，如赤道省。在赤道省，难民专员办事处包管返回行程的所有方面，及初期的重返社会努力。其他地区，如南基武，被认为过于动荡，很难返回；虽然自发返回者得到了社区的援助，以便重返社会。2004 年 10 月从中非共和国开始了返回业务，2005 年 4 月从刚果共和国开始了返回业务，这样，自 2004 年 10 月起，大约有 12 000 名难民已经返回家园。难民专员办事处还正在拟定一项多年业务计划（2005 年至 2007 年），协助 381 000 名难民从九个邻国分阶段返回家园，其中包括坦桑尼亚联合共和国境内的 15 万受益者。

31. 据估计，刚果民主共和国境内有大约 230 万名国内流离失所者。该国东部大部分地区局势动荡，不安全。尤其是伊图里和基武省再度出现战事，局势很不安全，致使成千上万名平民再度流离失所，而且在九名维持和平人员被杀害之后对伊图里区一些地方的人道主义援助也已中断。尽管持续出现暴力和侵犯人权情况，仍有小块地区局势稳定，在许多情况下，已经开始小规模复原项目。到目前为止，有关国内流离失所者返乡的人道主义活动主要是交通援助，和分发返乡用品；若干地区成立了防止性暴力、保护儿童工作组。

布隆迪

32. 2003 年 10 月布隆迪政府同主要武装反叛集团之间的协定签署以来，政治过渡出现拖延，因此难民中出现恐慌，回返工作缓慢。不过，2004 年仍有 9 万多名难民返乡，其中大部分来自坦桑尼亚联合共和国；这就使 2002 年以来返乡人口达到 225 000 人。2005 年迄今为止，共有 19 300 多名布隆迪人返乡。在邻国仍有 60 多万名布隆迪难民。

33. 布隆迪危机造成的长期影响仍需要作出各种努力加以消除，其中包括救生活动，加强社区重建活动，短期内帮助回返者和国内流离失所者重返社会。为实现这些目标，难民专员办事处在布隆迪同联合国其他组织及布隆迪当局和 20 多个非政府组织联合起来，还积极参加重返社会机构（Cellule Inter-agence de Réinsertion）的工作。该机构发表了受影响人口重返社会的共同战略，以便落实遣返、重返社会、复原和重建工作，让难民专员办事处逐渐分阶段开展活动，并把工作转交给开发机构。

34. 难民专员办事处还向大约 17 000 名难民提供国际保护和援助，其中 7 500 人是在营地内的刚果难民，他们当中包括 2004 年 8 月加通巴大屠杀的幸存者，都被转至 Gasorwe 和 Gihinga 难民营。

卢旺达

35. 难民专员办事处除了向刚果难民和卢旺达难民提供国际保护和物质援助之外，还协助卢旺达难民返乡，监测他们在地方社区的重返社会情况。2005 年，5 400 多名难民返回卢旺达，2004 年几乎有 13 500 人返回。

36. 在全国开放 12 000 个加卡卡院落后，2005 年 4 月，几千名寻求避难的卢旺达人逃往乌干达和布隆迪，他们称受到威胁，还有大屠杀和报复袭击的传言。乌干达政府正在通过难民地位鉴定过程，审查寻求避难的卢旺达人；6 月份，布隆迪政府强行把 5 000 多名寻求在布隆迪避难的卢旺达人遣返回卢旺达，尽管难民专员办事处正式提出抗议，认为这不符合不拒收难民的国际保护原则。

D. 南部非洲

37. 区域内总的政局稳定，因此可以持续把重点从危机管理转到长期发展及防治艾滋病毒/艾滋病。随着和平的重现，尤其是在安哥拉，还因没有大规模的人口流离失所，难民专员办事处及其合作伙伴集中精力为长期存在的难民局势寻找持久的解决办法，包括安哥拉难民返乡，继续执行赞比亚举措，以求协助难民融入地方社会。

38. 自 2004 年中以来，难民专员办事处在马拉维开办了区域遣返项目，以求有系统地登记所有难民和寻求避难者，发放身份证。

39. 虽然法律上大体仍对难民和寻求避难者很友好，但若干从事“清理”业务的组织影响到了寻求避难者和难民。2005 年 5 月，津巴布韦开展了恢复秩序行动，迄今为止造成大约 70 万人无家可归，造成了人们安居方面的分析。许多难民和寻求避难者只是因为未经许可进入城市中心而被拘捕。意见书确保大部分人在重新安置到 Tongogara 难民营的前提下得到释放。重新安置工作面临的问题，包括难民营的接收能力和提供援助，尽管世界粮食计划署(粮食计划署)向大约 4 500 人提供了一次性紧急食品援助。

安哥拉

40. 自从 2002 年签署和平协定以来，30 多万名安哥拉难民返回家园。难民专员办事处预计，目前仍在刚果民主共和国、赞比亚和纳米比亚难民营和安置所中的 53 000 名安哥拉人的自愿遣返将在 2005 年底完成。工作的重点越来越转向重新返回社会，包括社区服务。大多数难民正在返回的边远省份受到几乎 30 年冲突的影响最严重。过去几个月来，又开放了更多的遣返走廊，虽然纳米比亚和赞比亚的返乡登记工作很缓慢，部分原因是人们担心 2006 年计划举行的选举。

三. 机构间合作的具体领域

A. 保护

尊重国际保护原则，加强保护能力

41. 非洲的难民保护环境仍普遍良好，大多数新近抵达者能够获得避难，如在多哥和乌干达。各国政府总的来说尊重难民的权利。不过，有些情况令人担忧，包括 6 月份迫使 5 000 多名卢旺达寻求避难者从布隆迪北部返乡，以及最近津巴布韦在哈拉雷大规模清除贫民区居民，赶走并逮捕了成千上万名难民和寻求避难者。

42. 难民专员办事处在捐助界的支持下，大幅度加强了保护存在，部署了更多工作人员，执行监测外地的保护工作。在这方面，除已经根据同合作伙伴确定的具体外地部署计划部署的保护工作人员之外，难民专员办事处将在 2004 年 7 月至 2005 年 12 月之间，增设 52 个新的保护员额，和同保护工作有关的员额。难民专员办事处开办了一个示范项目，加强坦桑尼亚联合共和国、肯尼亚、贝宁和布基纳法索的保护能力。目前在国保护援助工作中发现的差距，将加以分析，并在全国协商论坛上给予优先重视。在全国协商论坛上，东道国政府、捐助者、非政府组织、联合国组织和难民将商定弥补差距的措施。项目的最后阶段将把这些差距纳入项目之中，提高有关国家的保护能力。

难民安置点的安全和工作人员安全

43. 难民的人身安全，包括难民营的治安，仍需要避难国和难民专员办事处给予重视。2004 年 8 月暂住在布隆迪/刚果边界加通巴过渡中心的 152 名刚果难民惨遭屠杀，这说明确保难民安全仍是一项严峻的挑战，还说明应向最近卢旺达境内为刚果难民所作的安排那样，让难民离开边界地区。

44. 今年五月，乍得东部的难民营内还发生了严重暴力活动。在 Iridimi 难民营，难民们反对重新登记，同负责难民营治安的乍得警察发生冲突，有三名难民遭枪击。在 Goz Amer 难民营，因没收难民在营内市场出售的塑料板而出现争吵，一名乍得海关官员和三名难民遭枪击后死亡。在埃塞俄比亚西部，因为部族内部的暴力活动，直到最近还很难接触难民。

45. 在同其他机构进行合作方面，难民专员办事处于 2004 年召开了一次专家会议，探讨同其他组织，包括红十字国际委员会(红十字委员会)和联合国维持和平行动部一道维持避难所的平民和人道主义形势，拟定目前正在最后敲定的业务准则。难民专员办事处和维和部也开办了一个工作人员交流方案，启动 2004 年商定的五个合作领域：难民/回返人员的安全；法治；复员方案；排雷行动；及技术合作。

46. 关于工作人员安全，难民专员办事处增加了非洲外地安全工作人员的总数，一共增加 6 人，分别派往布隆迪、刚果民主共和国和苏丹。已经落实并正在执行一些办公房舍和资产实体安全的措施，同时培训工作人员，包括高级管理人员和地方上的外地安全人员。

登记和身份证件

47. 难民专员办事处加强了能力，在执行概况项目时提供更好的保护，这表明办事处努力改进难民登记和身份证件的标准和方法。在博茨瓦纳、几内亚、利比里亚、马拉维和莫桑比克等若干非洲国家，发放身份证件和其他证件的工作取得巨大进展。概况项目的其他好处包括详细登记身份，协助持久的解决办法和援助工作。概况项目开发的新的登记数据库应用程序至今已经在整个大陆的 18 个业务工作中安装完毕。

把年龄、性别和多元化纳入主流

48. 2004 年，难民专员办事处试用了更系统地把年龄和性别纳入国家业务主流的一种方法。这项工作包括三个主要内容：成立多功能小组；评估难民男子、妇女、男童和女童的参与情况；能力建设讲习班。在几内亚、塞拉利昂、赞比亚、贝宁和布基纳法索等 14 个国家试用了这一方法。2005 年的展开工作设定了安哥拉、博茨瓦纳、布隆迪、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达和苏丹南部内的业务为目标。

保护难民妇女

49. 高级专员的“对难民妇女的五项承诺”，¹ 以及把年龄、性别和多元化纳入主流的举措仍是在非洲促进两性平等，促进难民妇女参与的主要指导原则。2005 年关于五项承诺的一份报告表示，2003 年至 2005 年，难民营管理和领导职位上女性人数有了逐步、但却大幅度的改进。妇女参加食品和非食品物资分发的程度大大增加，但妇女参与实际决策方面仍是一个挑战。难民专员办事处、粮食计划署和其他合作伙伴将携起手来，在妇女参加粮食分发工作比例不足 50% 的难民营内开展工作，解决这一问题。难民妇女在越来越多的业务工作中能够得到卫生用品。

防止和阻止性暴力和性别暴力

50. 难民专员办事处在大部分非洲国家落实了国家级别战略，解决性暴力和性别暴力问题。难民专员办事处和合作伙伴工作人员，会同难民代表、政府和联合国其他组织，开展合作，多管齐下地促进防止和阻止性暴力和性别暴力工作。难民自己也在几内亚和塞拉利昂开展了具体方案，调动男子和男童防止和阻止性暴力和性别暴力。顾问们同 Northumbria 大学（灾害和发展中心）开展合作，研究达尔富尔心里社会问题，并将向难民专员办事处和合作伙伴工作人员提供指导，缓解心里社会伤痛，加强国内流离失所者社区的能力。

保护难民儿童

51. 通过加强外地支持，把年龄、性别和多元化纳入主流战略，保护儿童权利行动能力建设活动等，加强了儿童保护工作。同捐助者、联合国各组织、非政府组织和东道国政府建立的伙伴关系和网络得到了加强，以支持难民女童和男童的保护。在西非，定期召开区域机构间会议，重点尤其是离家的孤身儿童。在遣返业务中，在避难国和原籍国采取了措施，防止儿童同家庭分离。落实了保护和看护机制，在返乡之前、期间和抵达时满足离家的孤身儿童的具体需求。同红十字会和联合国儿童基金会（儿童基金会）进行了密切合作。在安哥拉，向政府的全国家庭追踪和团聚方案提供了技术支助，确保迅速查明、追踪和团聚。

52. 保护儿童权利行动继续调动合作机构、各国政府同行和难民在外地业务中找出和解决儿童保护问题。在整个非洲都举办了培训班，已经委托有关方面评估项目，以便分析保护儿童权利行动的意义和影响，并建议今后的工作方向。

53. 向注重权利的创新项目提供了技术和财政支持，解决难民男童和女童的儿童保护问题，尤其注重青少年。外地活动的范例包括乌干达和博茨瓦纳的让儿童有能力的的项目，及南非通过艺术项目提供心里社会支持。

B. 持久的解决办法

自愿遣返及需要可持续性重返社会和向发展过渡

54. 自愿遣返继续取得较大进展，仍是非洲难民较好的持久解决办法。为落实可持续的持久解决办法，尤其是自愿遣返，难民专员办事处继续倡导预防冲突，及国际社会一贯承诺非洲各个区域的重建和建设和平进程，并且在这方面继续推动同发展机构、区域组织、非政府组织和其他合作伙伴的战略伙伴关系。

55. 非洲遣返工作中的挑战仍然是确保其持续可行。难民专员办事处及其合作伙伴同原籍国一道为难民的返回确定了“吸引因素”，如增设基础服务，创造生计机遇，更重要的是建立法律和秩序。机构间方案力求把遣返、重返社会、复原和重建进程中的响应综合起来。解除武装、复员、遣返、重返社会、复原领域显著的成功也是大部分遣返业务中的关键，因为前战斗人员若是马马虎虎地重返社会，就会危害到难民的可持续返回和区域稳定。

56. 在利比里亚，按照遣返、重返社会、复原和重建过渡规划办法，开发计划署同难民专员办事处签署了一项谅解备忘录，以便顺利地从救济过渡到复原，加强难民返回人数较多地区社区结构的能力。这些社区结构有助于社区派出代表，参加社区增权项目的评估和选定。目前在关键的基础服务、住房和社区服务等关键部门，由 700 多个社区推动的小型项目目前正处在不同的执行阶段。还同联合国妇女发展基金、儿童基金会和生境联合拟定了相同的举措，以求在刚刚设立的社区发展活动中把性别问题纳入主流。

57. 已经开办了若干项目活动，在国际劳工组织/难民专员办事处支持回返者重返社会和难民自力更生伙伴框架内，为难民和回返者创造新的生活和创收机会。自 2004 年 1 月至 2005 年 2 月，劳工组织和难民专员办事处人员一同在厄立特里亚 Gash Barka 地区聘用当地劳工，恢复公共基础设施，设立就业服务中心。

自力更生和地方一体化

58. 难民的自力更生是减少对人道主义援助依赖性，让难民做好准备接受持久解决办法，尤其是在长期存在的难民状况下接受持久解决办法的关键手段。赞比亚的“赞比亚帮助安哥拉人倡议”是通过地方收容难民求得发展，在乌干达也有援助苏丹难民的自力更生战略；此外，在加蓬还为刚果难民采取了措施，在几内亚和利比里亚为塞拉利昂难民采取了措施。作为援助对象的特定难民是长期处在难民状况下、决定不返乡的难民；或是来自极为动荡不安地区、返乡已经不可能的难民。

重新安置到第三国

59. 难民专员办事处越来越重视在非洲的业务中战略性地使用重新安置办法。这包括在利用其他持久解决办法的同时，规划难民个人和团体的重新安置，使其不仅有利于重新安置的个人，也有利于东道国、接受国和仍留在第一避难国的难民。科特迪瓦、几内亚和加纳境内利比里亚难民团体重新安置，肯尼亚境内的索马里班图难民的重新安置正在进行，正在按正常情况提交和审理个人的重新安置案子。2004 年，离开非洲的重新安置人数增加 13%，为 19 530 人，而 2003 年为 17 255 人。

C. 提供援助和特别需要

60. 难民专员办事处继续努力改善提供援助，尤其是为各受益者提供特别保护和援助需要。

标准和指标的运用

61. 2003 年试用和 2004 年多数难民专员办事处系统实施的难民方案拟定的标准和指标在 2005 年开始显示出实际的成果，在难民营中有些援助和保护的标准得到了改善。但是，一些外地报告的分析表明若干部门的标准仍有待改善，其中包括水、女性参与难民社区的情况、教师与学生的比率以及青少年的小学后教育机会。各项标准和指标流程中主要的一方面即难民参与需要评估增加了。

粮食

62. 粮食计划署和难民专员办事处继续密切合作，以满足 22 个非洲国家的难民和回返者的粮食援助需要，并查明如何最佳处理任何粮食短缺的问题和尽量减少粮食短缺对保护受益者尤其是难民妇女和儿童产生的重大影响。这些粮食短缺问

题都发生过或预计会发生，尤其是在布隆迪、乍得、几内亚、肯尼亚、塞拉利昂和坦桑尼亚联合共和国。2004 年，粮食计划署按照两个组织间达成的订正谅解备忘录接管在肯尼亚、塞拉利昂、乌干达和赞比亚的粮食分发。2004 年敲定的联合评估指导方针已分发给各外地办事处，并在难民方案拟订中得到反映。2004 年，粮食计划署、难民专员办事处和儿童基金会共同努力就艾滋病毒/艾滋病以及难民环境中的粮食和营养的方案选择制定一套指导方针。

63. 粮食计划署和难民专员办事处继续一道执行联合评估任务，以评估难民的粮食和非粮食援助的要求，如在布隆迪、乍得、刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国所开展的任务。粮食计划署和难民专员办事处还在肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国进行联合审查，以调查在有关粮食援助以及已知会影响营养结果的其他因素中儿童严重营养不良的情况。还在若干国家如几内亚和塞拉利昂等开展受益者核查的做法，使得要求援助的难民数量减少。

教育

64. 获得教育是为受战争和流离失所影响的儿童带来稳定的重要保护工具，而且也保护他们不参与剥削性活动，如童工、募兵和性虐待。难民专员办事处继续通过与各国政府、联合国各组织、难民社区和各非政府组织密切配合，促进这一权利。

65. 各项活动的重点仍然是确保获得小学教育，并支持在可能的情况下获得中学和高等教育，尤其是，难民专员办事处与儿童基金会、教科文组织、机构间紧急教育网和各地方组织如非洲女教育家论坛等密切配合，不断努力推动非洲女童的教育。有一项活动就是由国际援救委员会在几内亚实行女性课堂助手的做法，以改善女童的安全，并提供楷模。为缩小苏丹南部基础教育存在的巨大性别鸿沟，儿童基金会支助建立了 250 个社区女童学校，首次为 9 000 名女童提供了上学的机会。

66. 达到教育标准遇到困难主要原因是没有机会上学、安全无保障和离学校距离远、利用童工以弥补劳力不足之需以及由于逃亡或被遣返使学校周期中断。例如，由于战争，刚果民主共和国有 55% 的小学年龄的儿童离开了教育系统。自 2004 年以来，虽然儿童基金会对利比里亚的 100 多万儿童提供了教材，但是需求仍然巨大，因为境内流离失所人士和难民大量返回造成对学校的迫切需要。

67. 和平教育方案在非洲还开展了若干行动，如在刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹南部和乌干达。该方案通过经验学习和培训，为难民和回返的儿童、青年和更广泛的社区提供促进和平和尽力降低及防止冲突的富有建设性的生活技能。

卫生

68. 世界卫生组织（卫生组织）和难民专员办事处发起《人道主义危机机构间卫生评价倡议》，其中包括部门范围的评价，即审查卫生部门干预措施的集体影响。在布隆迪完成了一项机构间的评价，指出跨边界和遣返的卫生问题，如坦桑尼亚联合共和国难民营与布隆迪返回区之间在保健质量和疟疾控制方面存在的差异。疾病控制与预防中心在坦桑尼亚联合共和国开办，正在支助难民专员办事处落实标准化的卫生信息系统，以便为方案规划、监测和评价提供共同的数据装置。难民专员办事处继续与各姐妹机构、各卫生部和其他伙伴合作，在遣返的大行动中协助卫生部门的恢复工作。在难民方案中还提供保健援助，如乍得，卫生组织在那里增加人力以推动人道主义卫生服务。还在由于冲突造成的流离失所的紧急情况（如科特迪瓦和多哥）和境内流离失所者的环境（如乌干达北部）中，采取机构间和非政府组织的干预措施。

69. 在生育保健领域还整年落实若干举措。例如，在利比里亚，联合国人口基金（人口基金）支助在利比里亚的境内流离失所人士难民营中设立青少年之角，青年可以从这里得到信息、服务和安全感。在达尔富尔，人口基金为安全分娩、输血预防性传染病和其他生育保健需要提供物资和设备。

艾滋病/艾滋病

70. 在难民、回返者和其他境内流离失所者之间防治艾滋病/艾滋病以及确保艾滋病/艾滋病患者的人权得到适当的尊重仍然是联合国各机构和伙伴的议程中的重要优先事项。通过高级别和技术联合评估机构以及战略规划、技术支助和调动伙伴关系，进一步发展区域和国家两极的协作。在联合国艾滋病/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）的主持下，机构间常设委员会艾滋病/艾滋病特别工作组在紧急环境中试验和推广运用 2004 年在紧急环境中的艾滋病/艾滋病指导准则，并在不同情况下举办了培训课程。此外，世界银行、难民专员办事处和艾滋病方案秘书处就若干项目进行密切合作，其中包括分区域的《大湖区艾滋病举措》和其他多国艾滋病方案。其他区域举措包括如《非洲之角区域倡议》（尤其针对受冲突影响的人口、流动人口、难民、回返者和流离失所者），以及马诺河联盟艾滋病/艾滋病问题倡议，启动的目的是降低优先对象人口之间的艾滋病毒传染率，其中包括但不限于难民、回返者和东道社区。

D. 非洲境内流离失所者

71. 非洲的境内流离失所者的人数比世界其他地区加起来的人数还要多。人道协调厅估计 2005 年全世界 2 500 万境内流离失所者中有约 1 300 万在非洲的 21 个国家中。虽然自上次报告以来境内流离失所者的总人数保持不变，但在 2004–2005 年期间则出现了新的流离失所和返回的情况。非洲包括刚果民主共和国和乌干达

发生其他大规模流离失所危机中，但苏丹境内流离失所者要比世界任何其他国家都要多。

72. 随着达尔富尔冲突的升级，苏丹的境内流离失所者已增加到 160 多万人，使那里的境内流离失所者的总人数达到前所未有水平，即 600 万人。同时，也发生了自愿返回的情况：约 15 万境内流离失所者于 2005 年第一季度返回苏丹南部，加入了 2004 年返回的 50 万人中。

73. 乌干达也有大批新的流离失所者，使境内流离失所者的总人数达到约 200 万人，在乌干达北部的整个人口中有 90% 以上的人居住在难民营中。

74. 人道主义事务协调办事处估计约 100 万境内流离失所者自发返回刚果民主共和国的家园。但是，在基伍省东部和伊图里东北区再次发生战斗又造成成千上万的人流离失所。在布隆迪，过渡政府和解放民族战线之间不断发生武装冲突，主要集中在 Bujumbura 农村地区和人口稠密的 Bujumbura 郊区，造成再次出现被迫流离失所的人潮。但是，2004 年政治过渡的全面进展促使该国的安全局势相对稳定，境内流离失所者尤其是居住在南部和东部各省的境内流离失所者继续返回家园。

75. 在科特迪瓦西部由于恐外情绪加深造成成千上万的平民出走。较为乐观的是，利比里亚开始出现返回的情况。2004 年 11 月，联合国与各政府和非政府伙伴开始协助境内流离失所者返回其家园。为预计返回的 314 000 个境内流离失所者中的 145 000 人提供返回和运输协助。

76. 在安哥拉，2002 年内战结束后引起的回返潮仍未减退，2004 年又有 90 万流离失所者能够返回家园，2002 年已知境内流离失所者人数为 380 万，大多数或者返回其原籍地区，或融入东道社区中。

77. 机构间境内流离失所问题司继续大力改善在系统范围内对境内流离失所问题的反应，其中包括通过加强协作的办法并为具体国家的流离失所情况提供技术支助，尤其强调协调、保护和回返的问题。境内流离失所问题司在非洲的主要重点是布隆迪、刚果民主共和国、利比里亚、索马里、苏丹和乌干达的境内流离失所者。支助刚果民主共和国评估保护的问题，并拟订回返和重新融入社会的战略。向科特迪瓦、利比里亚、索马里、苏丹和乌干达派遣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。

78. 为境内流离失所者开展的活动还包括定期访问境内流离失所者的帐营、联合特派团和与境内流离失所者进行面谈以及与联合国维持和平特派团进行合作。联合国人权事务高级专员办事处继续与联合国各维持和平行动、各联合国机构、各国家人权机构和地方非政府组织合作，保护难民、回返者和境内流离失所者的人权。除了监测埃塞俄比亚和厄立特里亚遣返各自的国民以及对回返者和寻求庇护者进行询问面谈，在非洲东部，它向联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团的

人权办事处提供支助，以保护居住在埃塞俄比亚和厄立特里亚之间敏感边界地区的弱势群体。

E. 与各区域组织和倡议的合作

79. 注意到在区域合作和致力加强非洲难民保护框架领域出现了积极的发展动态，在此方面，2005 年 1 月在阿布贾举行的非洲联盟国家首脑峰会决定于 2006 年在非洲召开有关难民、境内流离失所者和回返者问题部长级会议。这一决定显示了非洲对遭受流离失所影响的人所作的承诺。应非洲联盟国家首脑和非政府组织非洲联盟执行理事会的要求，2005 年 5 月重新启动援助难民、回返者和流离失所者协调委员会也是在非洲大陆一级解决难民、回返者和境内流离失所者问题迈出的积极的一步。

80. 难民专员办事处越来越多地参与非洲联盟的非洲发展新伙伴关系方案，并继续履行联合国人道主义反应和冲突后复苏分组秘书处的职能。其中的主要优先事项之一就是在冲突后国家推动和落实各项综合方案，以支持重建和维持和平与稳定。该分组目前正在分析 14 种非洲过渡局势，以便查明关键性的差距，并促进非洲发展新伙伴关系、开发计划署和难民专员办事处有关制订战略框架的工作，使境内流离失所者、难民和前战斗人员更有秩序地返回和重新融入社会。

81. 2005 年 5 月，西非国家经济体和联合国难民专员办事处共同举办了有关持续解决西非强迫流离失所情况区域专家会议，以查明最佳做法。难民专员办事处还继续维持与非洲议会联盟和非洲人权和人民权利委员会之间的伙伴关系。除了正在努力确保在非洲联盟各机关之间综合解决影响寻求庇护者、难民和境内流离失所者的问题之外，非洲人权和人民权利委员会的难民、寻求庇护者和境内流离失所者问题特别报告员访问了若干深受冲突影响的国家，并参与规划非洲委员会拟议有关难民权利的会议和培训倡议。

F. 协调资源

82. 联合呼吁进程仍然是非洲出现复杂的紧急情况 and 自然灾害时协调和战略规划的重要工具。2005 年，人道主义事务协调办事处为非洲发起 17 次联合呼吁，筹得共计近 29 亿美元。在这一年期间，一些呼吁尤其是乍得、苏丹和乌干达的呼吁要进行修订，以便反映更多的要求。还发出若干紧急呼吁，如处理多哥难民危机对吉布提和贝宁造成的局势。

83. 人道协调厅就捐助者对各呼吁所作出的反应进行财政追踪，结果表明，到 2005 年 6 月中旬，对这些呼吁所提供的总的捐助占订正要求 0-52% 不等，安哥拉马尔堡的出血热紧急呼吁情况例外，达到 72%。令人吃惊的是，包括布隆迪、乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹在内的大多数国家的呼吁并没有达到 40% 的筹款率。由于缺乏及时、充足和可预测的筹款，这继续不利地影响联合国和各

人道主义伙伴对灾民需要作出迅速、有效和有原则的响应的能力。在达尔富尔，更及时地筹款就可以挽救生命和抢救资源。

84. 由于机构间继续努力改善联合呼吁进程，需要评估和战略监测变得更加明确和标准化。新的需要评估框架和信息总库于 2004 年在布隆迪和刚果民主共和国试行，这为人道主义协调员和各机构提供了分析评估数据和确定优先事项的共同平台。此外，包括诸如世界粮食计划署等各机构还为其各自的部门采用更好的需要评估工具。

四. 结论

85. 在报告所涉的整个期间，仍然侧重于难民的自愿遣返和境内流离失所者的返回，2004 年有 33 万非洲难民返回家园。

86. 对于那些尚未能够自愿遣返的难民而言，难民专员办事处继续推行自给自足的做法，以便使他们能融入东道国的当地社会，并加强为最终返回家园作好准备工作。重新定居对于某些个人和难民群体而言仍然是重要的持久解决办法。

87. 为努力寻找持久的解决办法，联合国和各非政府组织通过以下办法继续与各国当局密切合作，以改善对非洲难民、回返者和境内流离失所者的保护：倡导并对各国政府和非政府组织的能力建设采取针对性的干预措施；培训和技术支助；性暴力和基于性别的暴力方案；支持对难民和境内流离失所者的营地进行实物保护；登记；以及对妇女和儿童实行针对性的保护方案。

88. 新的方案拟订工具，包括有系统地利用各种标准和指标以及与难民进行的参与性评估可以更好地以数量说明难民的需要以及和因资源制约造成的差距，但是提供援助仍受条件困难、安保问题、粮食短缺、物流问题、气候制约条件以及严重的资金短缺所影响。

89. 注意到许多区域的政治和安全方面出现了积极的发展动态。但是，苏丹达尔富尔区域、刚果民主共和国南北基伍和伊图里区域的冲突；乌干达北部、索马里南部和中部局势仍然不稳；多哥和科特迪瓦的内乱造成大批人口在境内和跨边界流离失所。难民专员办事处及其他的组织继续为这些变幻无常的局势更新应急计划，并在必需的情况下实施应急反应机制。较为乐观的是，在几内亚比绍、几内亚以及从某种程度上说在科特迪瓦和多哥实施的防止和遏制冲突的区域举措堵住了人流，并得以尽早努力解决冲突的根源。

90. 在冲突后的情况下促使回返者和境内流离失所者可持续地重新融入社会仍然是巩固和平和促进迫切需要的发展的主要构成部分。在此方面，缩小人道主义救济与短期重新融入社会方案之间的差距的机构间协作，以及较长期的发展和恢复方案继续进行，但在大多数情况下筹资仍然是一种挑战。

91. 为结束强迫流离失所以及解决非洲难民和其他流离失所者的问题，国际社会应协同努力解决冲突的根源，其中包括社会-经济权利被剥夺、政治压制、社区间的争端、失业、缺乏基本的基础设施和服务以及自然资源的耗尽，这些问题仍然需要优先考虑。只要和平和稳定取得进展，坚定的政治支持和财政支助就必须跟进，以确保非洲大陆的可持续性和长期的发展。

注

- ¹ 五项承诺是：鼓励妇女积极参加城市、农村和难民营内，包括回返地区内所有难民管理和领导委员会，确保 50%的代表为妇女；所有难民男子和妇女逐个登记，提供有关身份证件；制定国家级别的综合战略，解决性暴力和性别暴力问题；确保难民妇女直接和间接地参加食品和非食品物资的管理和分发；作为难民专员办事处所有援助方案的标准做法，向所有有关妇女和女童提供卫生用品。