



大会

Distr.: General
8 September 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

临时议程*项目 114

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

本报告是遵照大会 2002 年 12 月 18 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 57/183 号决议提出的。本报告更新了秘书长提交大会第五十七届会议的报告中所载的资料 (A/57/324)。本报告载有最近的发展和活动概览；按分区域即东非和非洲之角、中非和大湖区域、西非以及南非分列的最新详细资料；关于主题议题上的机构间合作；以及与非洲各区域组织合作的概况。

* A/58/150。

** 因更新各外地办事处所交反映最新发展情况的资料，故迟交本报告。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 区域概览	3-34	3
A. 东非和非洲之角	3-10	3
B. 中非和大湖区域	11-21	5
C. 西非	22-31	7
D. 南部非洲	32-34	9
三. 机构间合作的具体领域	35-60	10
A. 资源的协调	35-37	10
B. 难民安置点的安全和工作人员的安全	38-42	10
C. 援助和保护难民妇女和难民儿童	43-49	12
D. 教育	50-51	13
E. 艾滋病毒/艾滋病	52-53	14
F. 环境管理	54-55	14
G. 持久解决难民和有关者的问题的框架：将救济、重建和发展联系起来 ..	56-58	15
H. 非洲境内的国内流离失所者	59-60	16
四. 与各区域机构和倡议之间的合作	61-66	16
A. 非洲联盟	61-62	16
B. 非洲开发银行	63	17
C. 政府间发展管理局	64	17
D. 西非国家经济共同体（西非经共体）	65	17
E. 南部非洲发展共同体（南共体）	66	17
五. 结论	67	17

一. 引言

1. 2003 年年初，非洲共容纳了 330 万名难民，约占全球难民人口的 32%。布隆迪、苏丹、安哥拉、索马里、刚果民主共和国和厄立特里亚仍旧是非洲最大难民群的来源，接下来是利比里亚和塞拉利昂。在报告所述期间，将近 350 000 名非洲难民被遣返，主要是安哥拉人、塞拉利昂人、布隆迪人和索马里人。在 2002 年期间，新的主要外流难民据报是源自利比里亚、刚果民主共和国、布隆迪、科特迪瓦和中非共和国。

2. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）执行委员会在 2002 年 10 月通过并在其后受到大会第 57/187 号决议欢迎的“保护议程”，¹ 为加强保护难民和有关人员的工作提供了一个总的架构。这一架构也是为了加强国际上对收容难民的国家的声援和分担其负担，并加紧努力，达成持久解决办法。在这方面，透过高级专员的“双管齐下”概念，含有新意的措施不断地弥补了人道主义援助与长期发展之间的一些差距。这一做法设想救济机构与发展机构之间进行密切协作，以确保透过遣返、重返社会、复原和重建实现顺利过渡。在 2002 年，难民专员办事处也继续支助由非洲主导的行动和其他多边倡议，如非洲发展新伙伴关系、8 国集团非洲行动计划和非洲发展问题东京国际会议。《千年发展目标》正被更多地用于配合难民专员办事处的活动和加强与其他结构的协调。

二. 区域概览

A. 东非和非洲之角

3. 在 2003 年年初，分区域收容了 940 000 名难民，主要是来自厄立特里亚、索马里和苏丹的难民。一系列复杂的政治、人道主义和社会-经济挑战继续妨碍到其中一些业务。分区域的旱灾对农业造成的灾难性影响，不断引起重大的关切。估计埃塞俄比亚有 1 130 万人和厄立特里亚有 230 万人立即面临着粮食短缺，使人担心这可能导致更多的跨国界流动。5 月份，暴雨袭击肯尼亚、埃塞俄比亚南部和索马里东部，造成洪患、塌方、财产的严重破坏和随后受害人口的流离失所。

4. 在此同时，本区域一些政治和人道主义问题取得了某些进展，为进行自愿遣返——主要是厄立特里亚和索马里难民——开放了道路。苏丹内部冲突有望解决，因而能够暂时规划未来苏丹难民的返回方案。肯尼亚和索马里北部自封的自治区（“索马里兰”）领导权的和平移交，给本区域带来了更大的稳定希望。索马里东北部（“蓬特兰”）的政治和军事对抗已部分得到解决，促成一个权力机构的设立，尽管还有少数局部冲突，该机构似乎大致控制了该地区。但是，在乌干达，叛军对难民安置点的袭击，致使整体苏丹难民人口四处流散。

遣返厄立特里亚和重返社会活动

5. 厄立特里亚难民《停止条款》于 2002 年 12 月 31 日生效。对于愿意被免于适用这项措施的难民，难民专员办事处在 2002 年 9 月开展了确定个人身份手续，由国际联合国志愿人员和苏丹律师裁定。为便利遣返进程，难民专员办事处安排了“前去探视”原籍地访问行动。2002 年上半年的自愿遣返业务顺利进行，但因 7 月份雨季的来临而暂时中止。其后，跨国界行动的恢复受到了苏丹东部爆发敌对行动的影响，难民专员办事处与苏丹政府和厄立特里亚之间的《三方协定》宣告搁置。因此，2002 年只有 19 000 名厄立特里亚难民从苏丹遣返。经难民专员办事处和双方政府同意开放人道主义走廊以允许遣返车队通行后，从苏丹遣返厄立特里亚的作业于 2003 年 6 月 23 日再度恢复。在厄立特里亚加强了工作，以确保遣返行动能够持续下去，和能够照顾到接受遣返社区的需要，包括主动解决教育、保健、用水与卫生、创收和社区服务等各方面紧急需要。作为这些努力的一部分，制定了政府/联合国合办的回返难民复原方案。

遣返索马里和重返社会活动

6. 2002 年，约有 32 000 名难民返回索马里西北部和东北部，主要是从埃塞俄比亚（29 600 人）和吉布提（2 100 人）返回。因此，埃塞俄比亚东部的五个难民营已经关闭。到 2003 年年底，当 39 000 名难民照计划从吉布提、肯尼亚、埃塞俄比亚和也门返回后，另两个难民营应当会关闭。难民专员办事处将继续协助剩下来来自索马里南部最不稳定地区的索马里难民。在难民返回地区，除了 91 个速效项目外，活动将集中于修复道路、供水、保健与教育设施和恢复其他相关重返社会活动，以推进和支助这项遣返作业。但是，回返区的未爆弹药和地雷一直在阻碍重返社会工作。

苏丹难民

7. 2002 年苏丹的政治情况由区域政府间发展管理局主持的政治进程的主导。苏丹政府与苏丹人民解放军/运动在 2002 年 7 月签署的《马查科斯议定书》增加了人们对结束溯自 1983 年的苏丹内部冲突的希望。已与其他联合国机构协调，拟定了一项应急计划，以便应付和平得到巩固时五十万苏丹难民从六个邻国的返回和重返社会。

8. 在埃塞俄比亚西部，甘贝区域的持久不安全对难民专员办事处及其他伙伴监测和提供服务的方案造成了不利影响。在 2002 年下半年，共有 107 名苏丹难民在种族冲突中丧生。Fugnido 难民营内和当地社区中 Anuak 和 Nuer 两族的紧张对峙，在 2002 年 11 月爆发成为大规模的暴乱，造成 42 人死亡。难民专员办事处和政府的执行伙伴难民与回返者事务管理局开始将 24 500 名 Nuer 和 Dinka 族的苏丹人从 Fugnido 迁到 Odier。在肯尼亚，2003 年 6 月当地居民与 Kakuma 难民营的苏丹难民发生冲突，造成 12 人死亡，以致必须关闭这所临时收容中心，约

有 30 000 名苏丹难民离开他们在难民营中的住家。到 6 月底，难民营的活动恢复，正在设法加强安全，让难民们返回。

乌干达

9. 2002 年 8 月 5 日，上帝抵抗军的叛乱分子袭击了乌干达北部的 Achol-Pii 难民营，造成所有 23 950 名苏丹难民逃往南方。Kiryandongo 的临时安置点在这些新难民抵达后很快就变得过度拥挤，出现健康问题。乌干达政府接受 8 800 人迁往 Kyangwali，这是离开临时收容中心不远的现有安置点。Ikafé 和 Madi Okollo 的基本基础设施建成后，其余人口将迁往这两地。2003 年年中上帝抵抗军对 Adjumani 的进一步袭击造成来了 19 人死亡，这种暴乱和不安全的气氛阻碍了 1999 年展开的自助战略的进展。

10. 2003 年 5 月中刚果民主共和国伊图里省东部发生种族冲突后，估计有 9 900 名刚果人抵抗乌干达的 Bundibugyo 和 Nebbi 区。在估计有 9 000 名的寻求庇护者当中，约有 524 人自愿迁往 Kyka II，这是一个现有安置点；但是，大多数人拒绝被迁往更内陆地区，希望在冲突结束后能够尽速回到刚果民主共和国。尽管有法国军队驻在布尼亚，同时据报比较安全，但至今没有任何迹象显示有任何大批寻求庇护者返回他们的原籍地。

B. 中非和大湖区域

11. 在 2003 年年初，这一区域的 130 万难民大多安置在坦桑尼亚联合共和国（690 000）、刚果民主共和国（333 000）和刚果（109 000）。

中非共和国

12. 中非共和国的政治、经济和社会混乱造成普遍的不安全。10 月的政变未遂造成许多平民丧生，迫使中部非洲经济和贸易共同体（中非经贸共同体）领导人部署军队恢复班吉的安全和监测中非共和国与乍得之间据称叛军活跃的边界地区。

13. 难民专员办事处继续保护和协助以下方面的难民：Mboki 的约 36 000 名难民（大部分为苏丹人）；Molangue 难民营的 2 900 名刚果难民；和 10 200 名住在城里的难民，主要是乍得、刚果、卢旺达和布隆迪籍人。住在班吉的乍得人继续受到当地居民的随意袭击，他们有时把难民视为“入侵军队”。这种猜疑主要是因为乍得军队很大程度地参与支持 2003 年 3 月政变时取得权力的现政府。因此，其中一些乍得难民寻求难民专员办事处的保护和协助。

自愿遣返卢旺达难民

14. 难民专员办事处从促进卢旺达难民返回和融入社会转向在 2002 年 10 月促进这些难民的自愿遣返。到 2002 年年底，已有约 23 800 名卢旺达难民从坦桑尼亚联合共和国返回和 14 000 名从刚果民主共和国返回。继难民专员办事处与卢旺达政府和赞比亚政府在 2003 年 1 月签署三方协议后，第一批 13 名难民在 2003

年 4 月从赞比亚抵达了卢旺达。2003 年，至今已协助了 4 000 名卢旺达难民，这些难民来自刚果民主共和国，也有来自坦桑尼亚的。这一趋势可能在 2003 年整年继续下去，特别是对乌干达境内的卢旺达难民来说。

布隆迪难民的情况

15. 布隆迪权力的和平转移再次使人们认为流亡的布隆迪可望返回家园。在仍然住在国外的估计 574 000 名布隆迪人当中，大约 371 000 人是安置在坦桑尼亚联合共和国的难民营内，另有数以千计的人与主要是坦桑尼亚联合共和国和刚果民主共和国的当地人口住在一起。2002 年，约有 53 000 名布隆迪难民返回家园，其中包括 31 000 名在难民专员办事处的协助下从坦桑尼亚联合共和国遣返的人员。除了关于惩罚种族灭绝罪、战争罪和危害人类罪的法令外，2003 年 5 月 1 日真相与和解委员会的开始运作可望有助于创造和解气氛，带动有利遣返的环境。其他带争议性问题，如军队的改革和全体武装人员参与和平进程等，仍为实现持久和平的障碍。但是，非洲联盟维持和平部队抵达布隆迪后应进一步改善安全情况。

坦桑尼亚联合共和国

16. 多年来，由于邻国的武装冲突和内乱，坦桑尼亚联合共和国继续收容了非洲一些最大批的难民。这些大量难民的出现从保护和援助方面给国际社会带来了很大的挑战。近年来难民收容地区不安全状况的不断上升也使致坦桑尼亚联合共和国政府日益关切。2002 年，有些报道说，区域当局可能鼓励返回布隆迪和限制新到人数。但是，之后坦桑尼亚联合共和国政府在 2003 年 6 月对难民专员办事处常设委员会会议的声明中和接着在 7 月经济及社会理事会实质性会议中已再度保证不会再出现这种情况。另一个挑战是各人道主义机构因为从资金不足到进行中的项目中断等种种原因，未能提供完整的口粮篮。结果是有些难民可能过早返回布隆迪的不安全地区寻找食物。坦桑尼亚联合共和国政府因最近在 Lugufu 开发出来的刚果难民营能力不足，已在 Kigoma 区域拨给新的地点安置刚果难民。但是，在能够安置难民以前，对新地点必须作出相当的投资，难民专员办事处将为此向国际社会寻求资源。

刚果民主共和国

17. 《卢萨卡和平协定》的重新启动和刚果人对话在南非太阳城的开展终于导致了在 2002 年 12 月 17 日缔结一项包容性的和平协定。其他的重要发言：历史性的 7 月 30 日条约结束了刚果民主共和国与卢旺达之间的战争，以及刚果民主共和国与乌干达之间的双边协定许诺了乌干达部队的撤出。刚果民主共和国-卢旺达协定给卢旺达自愿遣返行动带来了新的动力。2002 年，难民专员办事处得以协助 10 000 名卢旺达难民从刚果民主共和国返回，另有 6 000 人已在 2003 年 6 月之前遣返。难民专员办事处也在自刚果民主共和国返回卢旺达的前战斗人员解除

武装、复员、遣返、重返社会和重新安置进程的范畴内，与联合国组织刚果民主共和国特派团合作。

18. 但是，刚果民主共和国东部长久不稳的局势加上针对平民的严重侵犯人权的事件，阻碍了 35 万名以上刚果民主共和国难民自邻国遣返的工作。此外，人道主义界未能对刚果民主共和国东部五十万以上的流离失所者的保护和援助需要作出足够的回应。

19. 在安哥拉，在政府与叛军安哥拉彻底独立全国联盟（安盟）签署了停火协定后，难民专员办事处与政府和安盟达成了遣返刚果民主共和国境内 18 万名安哥拉难民的三方安排。2002 年，19 000 名以上安哥拉人自发从刚果民主共和国返回，另有 5 300 人在 2003 年 6 月 20 日开展遣返运动以后得到协助返回。

20. 为进一步巩固和加强保护难民任务，总统在 2003 年 2 月正式启动了作为刚果民主共和国国家资格委员会和国家上诉委员会基础的新的难民法。

21. 尽管 5 月在由尼亚发生了种族屠杀事件，该国东部也很不安全，但刚果民主共和国的政治环境在过去几个月还是朝着正面发展。过渡政府在 7 月 1 日的上台和联合国特派团在该国任务的扩大，重新燃起了人们对稳定进展的希望。

C. 西非

22. 2002 年，西非饱受冲突、动乱和人口在各国境内外流离失所的冲击。在 2003 年年初，该区域收容了大约一百万名难民专员办事处所关心的人，其中包括 522 000 名难民。

23. 在塞拉利昂，2002 年内战的结束为 76 000 人的返回铺平了道路。与此相对照，在 2002 年，随着政府部队与叛乱派系之间战斗的激发，有 100 000 名以上的利比里亚难民抵达了邻国。尽管在 2003 年 6 月签署了停火协定，激烈的战斗仍在持续进行；但是，由于领导人已经改变，维持和平部队也抵达了，各国国际人道主义机构正积极准备返回该国，帮助饱受打击的居民。

24. 在科特迪瓦，2002 年 9 月的一场政变企图是全面内战的前奏，导致数以千计的人流离失所，全国过半的基本服务和经济活动瓦解。2003 年 1 月签署停火协定后，科特迪瓦的总体安全形势多少稳定了一些，不过，人道主义情况仍然表现为人们的流离失所。

25. 其他出现大量难民的国家是几内亚，该国共容纳了 182 000 名难民，大部分来自邻国。在喀麦隆，2002 年 7 月逃离尼日利亚北部 Taraba 州种族冲突的 17 000 名尼日利亚难民，大部分仍留在该国，得到的援助很少。住在尼日利亚的 7 400 名难民当中，约有 4 400 人——大多数是利比里亚人和塞拉利昂人——一直得到难民专员办事处的援助。在冈比亚，12 000 名难民中的多数是塞内加尔人和塞拉利昂人。在塞内加尔，因政府部队与南部省份卡萨芒斯寻求自治与独立的卡萨芒斯民主力量

运动重新开战，持久解决卡萨芒斯问题的希望已经消退。该国共收容了约 22 000 名难民，多数是毛里塔尼亚国民。正继续为他们寻找持久解决办法。马里收容了 9 000 名以上的难民，几内亚比绍最近登记了大约 7 600 名难民。从 2002 年开始，贝宁办事处一直在监督难民专员办事处在布基纳法索、尼日尔和多哥的业务。这四个国家的难民享有比较稳定的政治局面和与当地融合的开放政策。在加纳，已设立西非和中非区域安置中心，难民专员办事处也已在协助重新启动加纳难民委员会。

塞拉利昂

26. 2002 年 1 月塞拉利昂恢复和平后，塞拉利昂难民已逐渐返回家园。在该国全国宣告恢复安全以后（与利比里亚交界的一个地区除外），难民专员办事处就在 2002 年 9 月开始积极推动安全尊严回返的工作，并执行 4R 战略（遣返、重返社会、复原和重建）。同时，某些收容国重新出现敌对状况后迫使许多塞拉利昂难民回到了家园。从 2000 年 9 月回返作业开始以后，已有 213 000 名难民自愿被遣返，其中 115 000 人得到了难民专员办事处的协助。总计有 300 000 名塞拉利昂人受惠于回返区立足社区项目的协助。

27. 塞拉利昂收容了 63 000 名利比里亚难民，其中 43 000 人住在难民营内，8 300 人住在城里。最近抵达的利比里亚难民正得到保护和援助，正在为早先抵达的难民寻找就地安置和重新安置的机会。

利比里亚

28. 在利比里亚，持续的战争使利比里亚许多地区的家庭离乡背井，并破坏了乡村和社区基础设施。除了数十万国内流离失所者外，还有 275 000 名利比里亚难民逃至邻国，多数逃至几内亚。在 2003 年 5 月，战争蔓延至首都蒙罗维亚，造成人口进一步流离失所和极端严重的人道主义情况，因为多数机构必须暂停活动离开利比里亚。自 2003 年 6 月 9 日以来，难民专员办事处当地工作人员在极困难的情况下仅获提供有限的保护和援助。在维持和平部队抵达后，难民专员办事处的主要目的将是重新建立利比里亚境内的国际存在，以及在全国各地值得关注的地区接触，包括塞拉利昂和科特迪瓦难民，以及利比里亚回返者和国内流离失所者，以便寻求持久解决办法，特别是考虑到塞拉利昂境内有利的局势，积极促进 46 000 名塞拉利昂难民的遣返。

科特迪瓦

29. 科特迪瓦自 1999 年 12 月该国有史以来的首次军队政变以来一直面临着社会政治紧张局势。2000 年总统和议会选举后呈现恢复正常状态的假象，但是又因 2002 年 9 月第二次未遂政变触发的全面内战而破灭。随后的冲突造成前所未有的社会动荡，使境内和边界另一边的人口大规模移动。西部各省在未遂政变当时收容有约 70 000 名难民，从而特别受到战斗的影响。对外国介入未遂政变的怀疑加剧了仇外心理。难民专员办事处一直努力加强约 45 000 名难民，包括 43 000

名利比里亚国民在其目前居住地的安全，满足基本保护和多部门援助需求，以及执行审查、登记和发放证件的工作。把难民从冲突地区附近营地迁移至新地点，以及把最脆弱的难民重新安置于第三国，仍是难民专员办事处在科特迪瓦境内目前行动的一部分。

几内亚

30. 几内亚境内的难民多数是在利比里亚和塞拉利昂境内武装冲突和 2002 年 9 月科特迪瓦境内未遂政变之后抵达的。难民专员办事处一直对生活在营地内的约 56 000 名利比里亚人提供援助，特别强调自给自足和象农业之类创收活动。为应付营地军事化的问题，难民专员办事处继续把利比里亚难民从南部的宽康迁移至较中心的阿巴达里亚营地。截至 2003 年 6 月底，已把大约 6 000 人迁离危险地区。

31. 目前，难民专员办事处在几内亚境内活动的主要目的是致力于促进塞拉利昂难民的自愿遣返。2002 年已有逾 4 万名塞拉利昂难民从几内亚遣返，2003 年上半年期间另有 26 000 人返回。到 2003 年中时，仍有大约 35 000 名塞拉利昂难民留在几内亚。同时，几内亚东南的恩泽雷科雷区域不断地收容着越来越多逃避科特迪瓦西部省份敌对行动的难民。截至 2003 年 6 月，几内亚境内已有约 6 400 名象牙海岸难民，其中多数居住在营地。

D. 南部非洲

32. 截至 2003 年年初，南部非洲各国收容了 685 000 名难民专员办事处关心的人，其中 320 000 名是难民，难民主要来自安哥拉和刚果民主共和国。安哥拉境内和平的巩固意味着将赞比亚、纳米比亚和刚果民主共和国境内的主要方案的方针从照顾和维持及融入当地社区改变为自愿遣返。刚果民主共和国境内的和平前景也令人对该国的稳定以及遣返刚果难民的可能性寄予更大的希望，这些难民多数居住在坦桑尼亚联合共和国（140 000 人）、刚果（84 000 人）、赞比亚（49 000 人）和布隆迪（40 000 人）。卢旺达境内的局势令人对难民的返回产生希望，这些难民多数在刚果民主共和国（20 500 人）和乌干达（19 000 人）以及在南部非洲区域，特别是马拉维和赞比亚得到庇护。食物奇缺继续影响到该区域，据世界粮食计划署估计 2004 年将有 600 万人需要支助。

安哥拉难民的自愿遣返

33. 2002 年底，难民专员办事处在协助刚果民主共和国（109 000 人）、赞比亚（91 000 人）和纳米比亚（16 000 人）境内多数的安哥拉难民。安哥拉境内和平进程的巩固，连同逐渐创造的有利条件，使得 2002 年 6 月至 2003 年 6 月期间共有 130 000 名难民自动返回安哥拉。2003 年 6 月 20 日是世界难民日，难民专员办事处就在当天推出其有组织遣返方案，目的是在 2003 和 2004 年再协助 240 000 名难民回返和重返社会。把难民遣返至触雷的风险极低的安全地区，而速效项目等措施也有助于使回返者重新融入家乡的社区。

赞比亚

34. 截至 2003 年 6 月底，赞比亚已收容逾 250 000 名难民，是南部非洲区域内难民人数最多的国家，其中大约 153 000 人由难民专员办事处协助。多数难民来自安哥拉（190 000 人）、刚果民主共和国（54 000 人）和卢旺达（5 600 人）。赞比亚政府除了支助难民的自愿遣返外，在联合国项目事务厅、难民专员办事处和国际社会的支助下，还继续执行《赞比亚倡议》框架内的地方一体化项目。在一个旨在将发展与救济援助联系起来的综合办法下，难民和收容国人民共同确认了以下四个优先部门：农业、卫生、教育以及基础设施和自然资源管理。有关项目的执行于今年初开始。政府鼓励积极捐助者参与《赞比亚倡议》，迄今试办项目已为西部省的优先项目调集了捐款。

三. 机构间合作的具体领域

A. 资源的协调

35. 联合呼吁程序继续是联合国各人道主义机构和机构间常设委员会伙伴成员在非洲的重要协调和战略规划工具。2003 年，秘书处人道主义事务协调厅在非洲发起了 14 次联合呼吁，所提议的方案总额达 1 647 371 331 美元。到年中可提供的总款额达 529 171 635 美元，即占所要求总额的 32%。此一资金不足的情形严重妨碍了人道主义机构应付由下述情况导致的大量人道主义需求的能力：普遍不安全、旱灾、食物和水短缺、以及难以接近在叛军控制下地区的人民，同时对协调努力造成不利后果。因此资金不足导致重订各项活动的优先次序，从而影响到联合呼吁程序几乎每个部门。

36. 无论如何，在发展伙伴关系以便作出较有效的人道主义回应方面，现已略有进展。在西非，在秘书长人道主义特使的主持下采取了主动行动，以推行一种考虑到复杂的分区域特点的综合人道主义回应战略。在安哥拉、厄立特里亚和塞拉利昂，联合呼吁包括了重要的过渡组成部分，人道主义和发展机构与各国政府密切合作，以规划和协调其从遣返至重建阶段的各项措施，在诸如此类冲突后情况中，有效人道主义和发展援助是维持稳定环境的重要组成部分，在这种环境中和解才能扎根。

37. 仍然迫切需要及时有效地为联合呼吁程序筹措资金。因此，国际社会一致努力提供政治和财政支助，这对于将人道主义援助送达那些有需要援助的人和确保提供的援助达到最低国际标准是至关重要的。

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

38. 需要采取一种有力的办法使有关行为者得以有效介入，来保持难民营和安置点的平民性质。2002 年联合国难民事务高级专员方案执行委员会通过了关于庇护

所平民和人道主义性质的结论，² 这项结论大力表明国际间对难民安全的关注。结论中除其他外要求加强难民专员办事处与维和部之间的协作。

39. 在外地一级，难民专员办事处和维和部的合作重点是：难民集中地区有军事化之虞的情况。2002 年达成了协议，为来自中非共和国的前战斗人员在刚果民主共和国内设立了特别营地。这些协议也涉及前战斗人员从刚果民主共和国返回卢旺达的解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置进程。在塞拉利昂设有一个拘留问题工作队，由政府官员以及联合国塞拉利昂特派团、联合国各机构、及其他国际组织等的人员组成。该工作队监督了马佩拘留营，该营于 2002 年 10 月启用，现在安置了逾 330 名利比里亚战斗人员。2003 年 2 月，与塞拉利昂警方签署了一份谅解备忘录。该备忘录涵盖难民专员办事处业务的所有部分，包括边界的安全检查，营地和收容社区内的警力部署，以及关于居留营复员者提出的庇护申请的合作事宜。在几内亚，与加拿大政府的长期伙伴关系导致派遣加拿大皇家骑警，培训几内亚对应人员并与其共同执行社区警务，作为一项改善难民营安全的手段。在科特迪瓦，与政府和有关方面的机构间协商也涵盖免除庇护所的平民和人道主义性质所受威胁的措施。

40. 在总部一级，难民专员办事处定期参与小武器和轻武器问题论坛，并与裁军事务部合作支助小武器问题协调行动，倡导禁止非法武器流动的措施。难民专员办事处也与维和部的排雷行动处就有关安全回返和重返社会议题合作，并确保通过其参与机构间排雷行动协调小组，将难民和回返者的需要纳入全面防雷险教育战略内。另一项加强难民安全问题伙伴关系的行动是将难民专员办事处的工作人员借调给非洲联盟。

工作人员的安全

41. 2002 年，人道主义工作人员的安全和保障仍是一个令人严重关注的事项。全世界涉及难民专员办事处工作人员的安全事件，总计发生了 186 起，其中 66 起发生在非洲，比 2001 年增加约 30%。这些事件从劫持和人身攻击至劫车和偷窃不一而足。在 2002 年期间，难民专员办事处采取了一系列改善安全管理的措施，包括由高级专员于 2002 年 11 月签署指示，令管理人员和工作人员承诺实施安全执行行动的高标准责任制。为支助此一政策，难民专员办事处改善了为安全专家和部门工作人员两者提供的培训，并投资了 300 万美元，用于严格执行《最低业务安全标准》。此笔数额中超过半数花费于非洲。难民专员办事处也代表联合国安全协调员办公室制订了一份题为“实地的基本安全”的交互光盘只读存储器形式的教材，并且一直积极参与机构间警卫管理网。

42. 2002 年期间支助难民专员办事处外地业务的 39 名外地安全顾问网络包括 18 名被部署至非洲的顾问。这些顾问协同工作人员福利干事进行安全审查，导致改善了的安全计划和目标明确的外地安全培训。为确保更好地管理工作人员安全和保障，包括预警和风险评估，所有国家办事处都须参加当地的联合国安全管理小组。

C. 援助和保护难民妇女和难民儿童

难民妇女

43. 根据妇女的权利和两性平等是和平与发展的先决条件这一全球共识，难民专员办事处继续高度优先注意难民妇女的需求。为使人们注意这些妇女的需求所作的努力包括将难民妇女的能力纳入规划、执行、监测和评价中，作为全面方案编制的一部分。2002 年完成了难民专员办事处关于难民妇女的政策以及保护难民妇女准则执行情况 10 年审查，并完成了其《防止性暴力和针对性别的暴力的准则》的修订工作，目前正在分发该准则的修订本。此外，关于 2001 年 12 月宣布的高级专员对妇女难民的“五点承诺”，目前正在制订监测其所产生影响的指标，将其作为把这些重要的实际议题纳入难民专员办事处方案主流的持续努力的一部分。

44. 难民专员办事处与专门非政府组织的合作包括共同努力为难民妇女提供关于其基本权利和领导技能的培训，以及为男性学员提供关于将性别分析纳入主流的培训。机构间合作也侧重于将两性平等办法纳入人道主义和发展工作，特别是与国际劳工组织（劳工组织）在以下领域内的合作：培训、小额贷款和赋予经济能力，导引难民妇女迈向自给自足之路。

45. 预防和因应性暴力和针对性别的暴力也一直是一个优先事项，并为难民专员办事处和执行伙伴举办了一系列的区域讲习班。在各营地也创设了性暴力和针对性别的暴力问题委员会和工作组，并有难民专员办事处工作人员和有关行为者参与。一些对于消除针对性别的暴力和促进两性平等持有坚定信念的男子参与这方面的斗争，逐渐成为一种新的喉舌，鼓励其他男女重新思考其对男子气和男/女责任的看法和行为。例如，在几内亚，男子促进两性平等协会一直透过社区敏感化宣传运动促使妇女成为领导。妇女的社区中心也继续发展，使妇女有机会讨论增强能力、参与和法律框架等问题，设法消除性暴力和针对性别的暴力以及防治艾滋病毒/艾滋病，并接受技能培训和从事创收活动。

难民儿童

46. 难民专员办事处与联合国其他机构、非政府组织和其他业务伙伴密切合作，致力于实现难民儿童的权利和满足他们的需求。³ 难民专员办事处与联合国儿童基金会（儿童基金会）进行了战略对话，讨论难民和回返者行动不同阶段，包括紧急和旷日持久情况下可能的协作。在西非国家内，尤其是科特迪瓦，2003 年 3 月通过与儿童基金会签署一份谅解备忘录加强了同该机构之间的伙伴关系。同样在科特迪瓦，计划于 2003 年第二季度与劳工组织的消灭童工现象国际方案进行一项关于对儿童，包括难民儿童的经济和性剥削问题的研究。在东非和非洲之角及大湖区域，举行了关于保护儿童问题的机构间会议，使非政府组织和政府事务代表以及非洲联盟、国际移民组织、红十字国际委员会、儿童基金会和难民专员办事处的代表聚集在一起。

47. 在非洲数个区域内，加强了保护儿童权利行动培训和能力建设方案。在南部非洲区域，设立了一个保护儿童权利行动常设委员会，参与者包括难民专员办事处、儿童基金会和拯救儿童联盟。在安哥拉遣返行动范围内进行了跨国界培训，处理了以下重要议题：性暴力和针对性别的暴力、举目无亲儿童和失散儿童及其他处境堪虞儿童、艾滋病毒/艾滋病、以及雷险和防雷。

48. 在非洲境内若干持续的冲突中，难民儿童仍然易被征募为士兵。在 2003 年第一季度，据儿童基金会报告，仅在科特迪瓦的冲突中便估计有 3 000 名儿童卷入。在科特迪瓦国内采取了一系列行动，以防止和因应征募儿童为士兵的现象，诸如详细说明情况、签发难民卡、查明易受害儿童案例、以及恢复非正规教育活动。在几内亚和塞拉利昂，向前儿童战斗人员提供了心理社会支助和咨询服务。

49. 难民专员办事处继续参与机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队，并加入其 2002 年 10 月前往塞拉利昂和利比里亚的外地特派团。难民专员办事处于 2003 年 3 月印发的《对难民、回返者和国内流离失所者的性暴力和针对性别的暴力：预防和因应准则》订正本现已载列关于难民儿童的一章，其中强调了特别易遭受性剥削、虐待和暴力的儿童类别，并提供了预防和因应战略。在数个国家内举办了关于性暴力和针对性别的暴力问题讲习班，导致了数项国家一级的后续活动。例如，在南非，难民专员办事处和一个当地非政府组织支助了一项技能培训方案，通过一项导师方案和一所当地微额贷款机构，协助难民中的未成年母亲发展和执行其本身的业务计划。在肯尼亚，设立了针对 25 岁以下少女和年轻妇女的女孩支助小组；其成员也从事同龄相互教育，并构成其各自社区和学校内支助曾遭受性暴力和针对性别的暴力者的网络的一部分。

D. 教育

50. 难民专员办事处主张，教育是一项基本权利，也是保护难民的一项可持续工具。在非洲，这些活动有助于确保人们接受初级教育，并在条件允许时支助人们获得进一步教育，同时提高基本生存技能。已经制定了一套新的教育政策和外地工作准则，并在西非和东非举行了一些咨询讨论会，政府官员和非政府组织工作人员参加了讨论会。通过此类行动，西非的塞拉利昂、利比里亚、几内亚和科特迪瓦制定了协调统一方案的计划。

51. 机构间合作对促进流离失所人口的教育也非常重要。机构间应急教育网络指导小组及其最低标准工作组启动了制定最低标准的过程，以加强难民教育方案的质量和问责，这些方案很多是在非洲。难民专员办事处还就促进女童教育问题与儿童基金会、教科文组织和机构间应急教育网络进行了密切合作。和平教育方案得到了机构间应急教育网络的赞同，已在九个非洲国家开展业务：科特迪瓦、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，塞拉利昂和乌干达。该方案既包括正规教育也包括非正规教育，2002 年已经扩展到 100 000 名儿童和 5 000 名社区成员。一旦资金到位，将在卢旺达、坦桑尼亚联合共和国

和加纳实施类似方案。很多难民教育方案中还列入了艾滋病毒/艾滋病、防雷宣传和环境教育问题。小学后教育及高等教育一般通过专用和私人资助的奖学金计划得到支助。为加强全世界的小学后难民教育方案，难民专员办事处和难民教育信托基金（一个独立基金）之间达成了一份谅解备忘录。乌弗埃博瓦尼和平奖奖学金方案在加纳和乌干达提供了 97 份中学教育难民奖学金。艾伯特·爱因斯坦难民学生学术奖学金方案（由德国政府资助）在 23 个非洲国家提供了 500 多份进修教育奖学金。

E. 艾滋病毒/艾滋病

52. 预防和缓解艾滋病毒/艾滋病必须作为全面保护难民的一个基本组成部分。难民专员办事处与联合国兄弟机构共同致力于扭转“难民带来艾滋病”的定型观念，因为这会导致歧视行为。难民专员办事处一直是机构间常设委员会紧急情况艾滋病毒/艾滋病咨商小组以及机构间艾滋病咨询小组的积极成员。按照 2002-2003 艾滋病毒/艾滋病和难民问题战略计划，难民专员办事处与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）和国家艾滋病控制方案在难民收容和回返国开展了密切合作。难民专员办事处还与粮食计划署和儿童基金会对难民营的艾滋病毒/艾滋病、粮食和营养方案研究进行了协调。此外，通过与众多学术机构加强联系，南部非洲与哥伦比亚大学和哈佛大学就艾滋病毒/艾滋病和难民问题开展了合作。难民专员办事处还与难民生殖健康联合会以及全世界许多艾滋病毒/艾滋病问题非政府组织开展了密切合作。最后，难民专员办事处与世界银行、盖茨基金会以及全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金保持密切磋商。

53. 评价和规划团在安哥拉、肯尼亚、纳米比亚、南非、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的活动显示，为难民实施的各项艾滋病毒/艾滋病方案在标准、质量和全面性方面情况差别很大，这主要是由于缺乏资金和技术上的专门知识。另外，还缺少用当地语言写成的文化方面适合的基础教材。由于每个难民情况都是独特的，这些方案需要相应进行调整。所有受到评价和规划团评价的国家现均已收到资金，用以改进和扩展其艾滋病毒/艾滋病方案并使其合乎标准。例如，安哥拉的艾滋病毒流行率比较低，从艾滋病毒流行率高的难民收容国回返的安哥拉难民可能会携带艾滋病毒，使安哥拉艾滋病毒流行率升高；为因应这一关切，针对安哥拉难民和回返者采用了一项综合性艾滋病毒/艾滋病计划。

F. 环境管理

54. 在受难民影响地区促进无害环境管理是难民专员办事处的一个优先事项，这与联合国其他机构以及国家和国际非政府组织更广泛的努力相一致。为配合国际淡水年和今年世界环境日主题“水——二十亿人生命之所系”，难民专员办事处开展了各种活动，以唤起人们对水的价值的认识，包括植树、打扫营地和提高难民对保护和改善自然环境必要性的认识。

55. 在促进对环境问题敏感的行为的努力方面，难民和回返者环境教育方案可作为一个事例；这是难民专员办事处和教科文组织的一项联合举措，开始于 1995 年，首先在肯尼亚北方的难民营中实施了试验方案。该方案现已扩展到埃塞俄比亚、吉布提、苏丹、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，其目的在于为难民和当地学校制定一套环境教育材料和方法。在其他行动者的合作下，进行了评估难民对收容社区的社会经济影响的具体国家研究。例如，2002 年底将由难民专员办事处和儿童基金会共同领导的人道主席事务执行委员会特派团派往坦桑尼亚联合共和国。特派团注意到，难民一方面对安全和环境造成不利影响并加剧了社会经济福利竞争，另一方面也有积极影响，例如增加了发展地方基础设施的政府及双边支助，带来对多种商品和服务的需求，有技能的难民还提高了生产力水平。在科特迪瓦，2002 年也进行了类似的影响评估。还有一个机构间特派团对苏丹进行了考察，调查该国东部受难民影响地区的复原情况。

G. 持久解决难民和有关者的问题的框架：将救济、重建和发展联系起来

56. 难民专员办事处协同非洲经济委员会、秘书长非洲问题特别顾问办事处以及各发展机构，继续对非洲发展新伙伴关系优先事项提供支助，并非常关注 8 国集团非洲行动计划和平与安全主题下的建议。这些建议呼吁通过冲突后重建，支助接受大量难民的国家和刚结束冲突的国家。另外，作为设在亚的斯亚贝巴的联合国和平、安全与施政主题组的共同召集人，难民专员办事处在今年早些时候提交了关于制定标准人道主义复苏框架的提案。2003 年 4 月在难民专员办事处加入联合国发展集团时，采取了另外一项重要步骤，旨在促进人道主义和发展问题之间的联系。这将使其目标与联合国发展集团在过渡问题、持久难民状况、千年发展目标 and 艾滋病毒/艾滋病方面的工作更加密切地结合起来。2003 年 6 月，非洲难民问题国际专题讨论会在东京举行；会上提出了类似发展问题，以提高对难民问题的认识并调动更广泛的支助。

57. 在取得这些进展的同时，难民专员办事处制定了称为难民发展援助和“四管齐下”（遣返、重返社会、复原和重建）的规划办法。这些办法在与发展机构的密切合作下使用，以应付各种持久和冲突后状况下难民的需要。难民发展援助旨在促进通过增加发展援助为收容大量难民的国家分担负担，同时促进难民和难民收容社区的自力更生并提高其生活质量。促进难民作为发展促进者的政策能够为有关地方社区和收容国政府带来发展机遇；例如在赞比亚和乌干达，为使难民掌握技能并增强能力，和地方社区一起作出了不懈努力。在劳工局的合作下，难民专员办事处还审查了其向难民提供微额融资的政策，并完成了题为“受冲突影响社区微额融资入门”的联合训练手册。

58. 冲突后局势中“四管齐下”办法的事例包括塞拉利昂和厄立特里亚；在这些国家中，与联合国国家工作队、地方当局、非政府组织和地方社区共同制定了联合战略。在塞拉利昂，利用这一综合办法使流离失所人口、包括从几内亚遣返的

难民重返社会。在厄立特里亚，四管齐下办法是综合复原方案的重要组成部分，该方案是在联合国发展援助框架进程下通过政府/联合国复原专题联合小组制定的。难民专员办事处和开发计划署于 2003 年 6 月在日内瓦联合举办了四管齐下问题讲习班，儿童基金会，联合国粮食及农业组织、劳工局、世界银行和捐助者参加了讲习班。

H. 非洲境内的国内流离失所者

59. 2002 年底，难民专员办事处所关注的国内流离失所者全世界共有 460 万，其中 702 000 在非洲，特别是在利比里亚和科特迪瓦。利比里亚估计有 300 000 名国内流离失所者，其中很多人随着该国人道主义局势的恶化，身陷与外界隔绝的地区。由于他们的情况与难民和回返者类似，难民专员办事处计划通过机构间框架向其提供保护和援助。在科特迪瓦，一个由联合国机构间人道主义协调委员会任命的特设小组已经针对该国境内流离失所者制定了一项战略。难民专员办事处在与其他联合国机构商定后，以机构间评估团和行动纲领为基础，在吉格洛和塔布代表人道主义行动者的名义协调了针对大约 100 000 名国内流离失所者所进行的工作。吉格洛有 8 500 名国内流离失所者获得了帐篷、食品、医疗和非食品物品，一个可容纳 3 150 人的国内流离失所者临时收容中心正在建设之中。粮食计划署将向转移到这个临时收容中心的国内流离失所者提供食品。

60. 2002 年 11 月，11 个机构和四个非政府组织组成的机构间特派团赴苏丹开展了工作。组建特派团依据的是最近苏丹政府和苏丹人民解放运动双方共同就国内流离失所者问题制定的政策所阐明的原则，这些原则大部分植根于指导原则。特派团还协助联合国国家工作队制定了流离失所人口战略。在索马里，联合国国家工作队与参与和平谈判的伙伴一起，为推广指导原则作出了努力。

四. 与各区域机构和倡议之间的合作

A. 非洲联盟

61. 难民专员办事处和非洲联盟继续在若干难民事务领域进行了密切合作。促进执行 1969 年非洲统一组织（非统组织）《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》的措施方面，采取了一项重要步骤，即选定一些非洲联盟成员国，对其关于难民问题的国家立法进行审查，并通过审查作出具体建议。非洲联盟还对 1969 年非统组织公约以及非洲联盟参加的所有其他条约开始进行审查。另外一个重要进展是，非洲人权和人民权利委员会与难民专员办事处在 2003 年 5 月签订了谅解备忘录，以便加强合作，并促进和保护难民以及根据其各自任务规定其他有关者的人权。这进一步支持了第一届非洲联盟非洲人权问题部长级会议于 2003 年 5 月 8 日通过的《基加利宣言》。该宣言要求非洲联盟的有关机关确保将人权、人道主义原则和其他法律保护措施纳入和平协定，以便促使难民和其他流离失所者自愿遣返并重返社会。

62. 此外，通过与非洲发展新伙伴关系开展合作，制定了与难民专员办事处和其他联合国机构进行机构合作的框架，从而加强了冲突后重返社会和复原方面的合作。另外，非洲联盟援助难民协调委员会将非洲人道主义行动的捐助者与其他重要行动者联系起来，参与推进非洲联盟难民方案的努力，同时促进非洲发展新伙伴关系框架更广泛的目标。

B. 非洲开发银行

63. 非洲开发银行与难民专员办事处的合作包括在厄立特里亚和塞拉利昂等若干冲突后国家进行的制定方案任务。2003 年 4 月，非洲开发银行提议设立一个区域和平与发展基金，并将难民专员办事处定为基金的一个合作伙伴。基金旨在建立一个快速支付和恰当明确目标的机制，来促进区域冲突后复健、重返社会与发展，从而能够有助于确保将难民和回返者的需要纳入长期发展举措。

C. 政府间发展管理局

64. 一段时间以来，难民专员办事处、开发计划署和政府间发展管理局(发展局)一直在协同努力，以恢复基础设施，在长期解决该分区域难民问题项下促进重返社会活动，并加强当地预防和管理人道主义危机能力。在此背景下，难民专员办事处应世界卫生组织的倡议，帮助在发展局总部设立了卫生股；该股旨在向发展局七个成员国的卫生部提供技术支助，以应付引起区域内人道主义危机的艾滋病毒/艾滋病蔓延和其他卫生问题。

D. 西非国家经济共同体（西非经共体）

65. 难民专员办事处与西非经共体在 2001 年 11 月签订了谅解备忘录，在保护和援助该区域难民的多个方面开展了积极合作，并为消除造成流离失所的原因寻求政治解决办法，包括就具体情况和平谈判，例如利比里亚。

E. 南部非洲发展共同体（南共体）

66. 难民专员办事处和南共体定期就避难问题交流信息。南共体最近确定了若干重要行动领域，包括安全、行动自由、减贫和艾滋病毒/艾滋病，这些都与难民有关。政府各部和议会两级已经对这些进行了讨论；难民专员办事处在讨论中提出了有关被迫流离失所和人道主义援助的问题及其他问题。

五. 结论

67. 2002-2003 年一系列的和平倡议带来了解决许多非洲国家难民状况的希望。而另一方面，再次发生战斗和侵犯人权事件使这些希望破灭，并使所有寻求持久解决办法的努力付之东流。然而，联合国系统内部以及各国和其他行动伙伴之间加强了伙伴关系，寻求开拓新的机遇，来为最有迫切需要的人找到解决办法。但是要做的工作还有更多。为复健和重建活动需要调动更多资源，以恢复转型期国

家或长期面临难民状况的国家脆弱的基础设施。另外，将受冲突影响的社区纳入社会经济发展，创收和能力建设方案之中也是当务之急。人道主义和发展行动者必须表现出协调一致，根据联合国范围内正在进行的改革的精神，协调其战略程序，以保持标准并确保其举措具有互补性。政府、民间社会和全体国际社会必须提高对非洲难民问题多种复杂性的认识。只有如此才能找到持久解决办法。

注

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 12 A 号》(A/57/Add.1) 第 21 段(a)。

² 同上，第 23 段。

³ 另见秘书长关于向举目无亲的未成年者提供援助的报告 (A/58/299)。