



大会

Distr.: General
24 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 62

联合国难民事务高级专员的报告：与
难民、回返者和流离失所者有关的
问题以及人道主义问题

向非洲难民、回返者和流离失所者提供援助

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于向非洲难民、回返者和流离失所者提供援助的第 64/129 号决议提出的，所述期间为 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 6 月 1 日。报告更新了秘书长提交给大会第六十四届会议的报告 (A/64/330) 所载资料。本报告由联合国难民事务高级专员办事处协调编写，采用了人道主义事务协调厅、国际劳工组织、世界卫生组织、世界粮食计划署、国内流离失所者人权问题秘书长代表提供的资料。报告还采用联合国粮食及农业组织、人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会和联合国开发计划署公开发表报告中的资料。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 区域概况	4
A. 东非和非洲之角	4
B. 中非和大湖区域	6
C. 南部非洲	8
D. 西非	9
三. 人道主义反应和机构间合作	9
A. 联合国改革	9
B. 促进国际保护原则	10
C. 提供援助和特殊需要	14
D. 结束被迫流离失所	16
E. 与非联合国实体的合作伙伴关系	17
四. 结论	17
五. 建议	17

一. 引言

1. 世界上一些最棘手、最错综复杂的冲突发生在非洲。¹ 这些冲突使数百万人长期流离失所，颠沛流离。与此同时，人们也在探讨以新的方式解决保护和援助流离失所者的多层问题，建立具有开创性的法律框架，例如《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。

2. 在编写本报告时，撒哈拉以南非洲有大约 210 万难民，占世界难民的五分之一，2000 年时有 340 多万。与 2008 年相比，2009 年难民人数减少了 1.5%，这主要是由于布隆迪难民加入坦桑尼亚联合共和国国籍，以及难民自愿遣返回安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和苏丹南方。在刚果民主共和国和索马里再次爆发武装冲突和侵犯人权事件时，形成了新一波的外逃难民潮(约有 277 000 名难民)和更多的流离失所者。

3. 2009 年底，² 据估计，1 160 万人因撒哈拉以南非洲 21 个国家的冲突而成为境内流离失所者，占世界境内流离失所人口的 40%。这个数字包括 210 多万新的流离失所者。2009 年期间也有相似数目的人口返回家园。

4. 2009 年 10 月，国家元首和政府首脑通过了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)，《公约》需得到 15 个成员国批准后方可生效。2010 年 6 月中旬，已有一半(27 个)非洲联盟成员国签署该《公约》，并有一个国家(乌干达)批准。虽然适用的范围与非洲联盟成员国有关，但它作为一个标准和模式的重要意义远远超出了非洲疆界。

5. 战斗和不安全使人道主义援助无法进入非洲很多地区，妨碍了提供保护和援助。尽管采取了各种缓解措施，包括部署维和部队，但受益人和人道主义人员的人身安全仍无保障。联合国组织刚果民主共和国特派团和联合国中非共和国和乍得特派团就有可能提供人道主义援助的安全框架提出了关切。

6. 2009 年 1 月至 2010 年 5 月底期间，为非洲人道主义活动提供了大约 69 亿美元，其中包括 23 个联合国和非政府组织伙伴机构间呼吁资金。捐助方继续汇集人道主义资源用于中非共和国、刚果民主共和国和苏丹，为这些国家的人道主义协调员提供战略筹资机制，目的是确保尽早为重大活动提供可预期的早期支援。在刚果民主共和国、肯尼亚、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦的联合国各实体和非政府组织也得到大笔应急资金。

¹ 在本报告中，非洲指的是撒哈拉以南非洲。

² 除非另有说明，在本报告中，难民、寻求庇护者和回返者的统计数据通常是指联合国难民事务高级专员办事处 2010 年 1 月 1 日的统计数据。境内流离失所者的统计数据是境内流离失所问题监测中心“2009 年全球趋势和发展概览”报告中提供的估计数和人道主义事务协调厅编制的估计数。各项统计数据都是暂时的，可能会有改变。

7. 在同一期间，中央应急基金对紧急情况做出了及时和可预测的应对，为在 31 个非洲国家的各组织提供了 3.56 亿美元的紧急援助(占有基金拨款的 58%)。主要接受者是在索马里(17%)、刚果民主共和国(13%)、津巴布韦(10%)和肯尼亚(10%)的人道主义行动。非洲应急赠款约为 2.03 亿美元(占现有资源总额的 57%)。有 15 个非洲国家因资金不足得到拨款，总额达 1.52 亿美元。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

8. 索马里和苏丹不安全状况和政治局势影响着该区域的人道主义工作。索马里南部和中部地区暴力冲突上升和索马里某些地区粮食援助暂停迫使联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和世界粮食计划署(粮食计划署)修订该区域的应急计划。这两个组织根据实际情况进行规划，从而对人口流离失所状况加剧采取充分的应对措施。

1. 苏丹

9. 苏丹是非洲最大的人道主义行动重心，获得援助的有在该国东部和喀土穆的来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的成千上万名难民和寻求庇护者；在南部有回返的境内流离失所者和难民以及来自刚果民主共和国的新的流离失所者和难民。达尔富尔地区有来自乍得和中非共和国的近 270 万境内流离失所者和难民。另有 368 200 名难民或寻求庇护者，苏丹还是继索马里和刚果民主共和国之后非洲大陆第三大难民制造国。据估计，苏丹共有 490 万境内流离失所者。

10. 达尔富尔 2009 年安全状况始终令人关切。由于一些非政府组织被驱逐或被取消注册，给联合国各组织的执行能力带来了不利影响。据世界卫生组织(世卫组织)估计，44 个卫生设施的服务被中断，使得向在达尔富尔的境内流离失所者和其他弱势群体提供的医疗服务减少了三分之一。4 月，人道主义国家工作队同意在达尔富尔停止采用分组方式，以确保协调机制能够以可预测和负责任的方式满足人们的人道主义需要。

11. 自 2005 年以来，大约 33 万苏丹南方难民返回原籍，其中包括 2009 年回返的 3.2 万人。回返速度放缓，部分原因是不安全，同时也因为其他一些难民不愿意回返。族裔间暴力和刚果民主共和国北部地区上帝抵抗军(上帝军)以及沿着苏丹南方边界的攻击，使大约 40 万人流离失所。解决缺乏安全、建立法制和地方治理，协助和解和融入当地社区等问题始终是为回返者和居民建立有利新环境的关键。

12. 苏丹东部的难民局势十分棘手，可追溯到大约 40 年前，是非洲最严重最长久的。难民署在非洲东部扩大自力更生的活动，包括让难民得到土地，努力结束持久痛苦的难民状况。联合国开发计划署(开发署)和其他联合国组织正在制定计

划，向难民营推广这些活动。但新难民接踵而至，又带来了挑战，2009 年，对来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的近 24 000 名难民和寻求庇护者做了登记。

2. 索马里

13. 2009 年和 2010 年上半年，索马里南部和中部的安全和人道主义状况逐渐恶化。索马里是非洲最大的难民制造国。在逃往国外的 678 000 名难民和寻求庇护者中，132 000 人于 2009 年逃离，主要是逃往肯尼亚(72 500 人)、也门(32 000 人)、埃塞俄比亚(23 600 人)和吉布提(3 700 人)。大约有 140 万境内流离失所者，据估计其中 20 万人是在 2010 年前 5 个月中新成为流离失所者的。在索马里北部，境内流离失所者仍面临保护风险，包括被迫返回索马里南方和中部地区、诱拐和在向外迁移过程中遇到的各种危险。严重干旱、贫穷、粮食不安全和非洲之角经常发生的洪涝灾害使政治和人道主义危机更加恶化。

14. 2009 年，由于暴力加剧和不安全，人道主义空间继续缩小。2010 年初，工作人员面临威胁、难以接受的工作条件以及武装部队的要求迫使粮食计划署暂停在索马里南部地区的援助计划，使大约有 625 000 人得不到粮食援助。

15. 人道主义机构在索马里东部开展行动。尽管工作条件十分恶劣，他们仍利用一切机会为流离失所者提供帮助。由于开展工作所在环境错综复杂，向索马里境内流离失所者提供援助的工作也因人道主义援助资金有限而受到影响。

3. 吉布提

16. 吉布提位于人潮无规则移动的十字路口，包括来自东非和非洲之角向阿拉伯半岛移动的难民。寻求庇护人数在 2009 年增加了 30%，达到 13 000 人。大多数难民和寻求庇护者住在拥挤不堪的 Ali Addeh 难民营，很多人每天只靠不到 7 公升的水为生。2010 年上半年，当局同意建立一个新的难民营，以缓解对服务的压力。2009 年，为吉布提处于危险中的人恢复了重新安置，保留保护空间，这是分担责任的具体体现。

4. 埃塞俄比亚

17. 几十年来，埃塞俄比亚收容了来自该区域的成千上万名难民。2010 年 1 月 1 日，124 000 名难民和寻求庇护者住在该国，其中包括主要来自索马里和厄立特里亚的 43 000 名新难民。新抵达难民数量增加，要求在该国北方和东南部地区开设新的难民营。由于埃塞俄比亚 Dollo Ado 区域与索马里冲突地区毗连，暂停粮食援助和持续干旱，可能会导致更多索马里人在埃塞俄比亚寻求庇护。

5. 肯尼亚

18. 2007 年 12 月爆发选举后暴力，造成大约 600 000 人流离失所。尽管肯尼亚的政治气氛保持稳定，但该国仍未摆脱这场灾难的阴影。政府帮助很多家庭回返，

但仍有数量不明的人留在过渡难民营或收容家庭，等待持久解决办法和支持，进而重建生活。

19. 2010 年初，肯尼亚向近 359 000 名难民提供庇护。他们大部分人居住在肯尼亚东部拥挤不堪的 Dadaab 难民营。这些难民营最初是为 90 000 名难民建造的，但它现在收容人数是最初设计的三倍。地方当局已同意为其中一个难民营 (Ifo) 分配更多土地。2009 年，大约 12 900 名难民迁移到肯尼亚西北部 Kakuma 难民营中。虽然这些措施有助于减轻对 Dadaab 难民营设施和服务的压力，但不断涌入的难民潮给执行国际公认的保护和援助标准带来了挑战。正在努力重新安置索马里难民中最弱势人群，他们在难民营中几乎居住了近 20 年。然而，到目前为止，安置国的反应远远不能满足需要。

20. 2010 年上半年，25 000 名索马里人到达肯尼亚。越来越多的索马里人在内罗毕申请庇护，使肯尼亚首都的保护和援助能力达到极限。

6. 乌干达

21. 虽然在本报告所述期间，乌干达北部地区没有发生上帝军攻击事件，但该团伙在苏丹南方、刚果民主共和国和中非共和国肆虐并制造混乱。刚果民主共和国武装部队和上帝军之间的战斗迫使约 16 500 名刚果人进入乌干达北部地区，使该国的刚果难民总数超过 73 000 人。

22. 由于对乌干达北部当前和平状态的可持续性充满信心，大批境内流离失所者返回家园，四分之三的难民营被关闭。但缺乏基本社会服务，继续妨碍为结束这种流离失所状态而进行的努力。乌干达北方地区当局同意把一些难民营改变为宜居社区。尽管如此，如果仍不能明显改善获得基本服务，例如安全饮用水、环境卫生、卫生保健和保护，已经返回原籍的 140 万境内流离失所者以及仍住在临时中心的大约 500 000 人将面临重大挑战。如果不投资基本服务，就无法顺利从冲突向复苏和发展顺利过渡。

B. 中非和大湖区域

23. 中非和大湖区大部分地区经济困难，冲突不断，各国内和跨边境地区出现新的流离失所人潮。2009 年，刚果民主共和国赤道(省)的大约 125 000 人进入刚果和中非共和国。难民署和联合国其他组织对难民的人道主义和保护需要迅速作出反应，乌班吉河对面收容社区的慷慨接纳至关重要。布隆迪建造了“和平村”，用以容纳境内流离失所者和不同族裔背景的无田无地的弱势群体，为结束该国流离失所状态做出了新贡献。

1. 乍得

24. 2009 年年初，政治局势紧张，反对派武装分子冲入乍得东部。联合国和其他国际组织被迫迁移或多次从东部地区撤离。主要来自苏丹和中非共和国的大约

340 000 名难民，以及 170 000 名境内流离失所者主要依赖该国的人道主义援助。大范围干旱引发该国饥荒，特别是在萨赫勒地带，这意味着收容社区也主要依赖人道主义援助。

25. 安全理事会授权部署中乍特派团，该特派团于 2009 年 3 月接管了欧盟领导的军队。尽管没有全面部署，但中乍特派团军队和联合国训练的乍得警察为人道主义运输提供保护、难民和境内流离失所者以及援助工作者提供保护。乍得与苏丹于 2009 年 10 月开始进行谈判，并最终在 2010 年 1 月签署了双边关系正常化协议。应乍得政府请求，安理会决定把中乍特派团军事人员减少到最初核准人数，并计划在 2010 年 12 月底之前把中乍特派团的建制部分和文职人员全面撤离。乍得政府将承担保护平民和救济工作者的责任。

26. 在本报告所述期间，尽管安全局势不稳，缺乏基本服务，但仍有近 21 000 名境内流离失所者返回乍得原籍。至关重要的是要加强早期恢复工作，包括司法公正、经济复苏和基本社会服务以及增设国家机构，使返回趋势持续下去。

2. 中非共和国

27. 尽管中非共和国政府与该国北部地区的多个叛乱团伙签署了和平协议以及在 2008 年 12 月启动了包容性的政治对话，政府与叛乱部队之间的冲突持续不断。乌干达上帝军士兵在刚果民主共和国武装部队的追赶下，跨过边境进入中非共和国东南部地区。这种状况造成境内流离失所，大批中非难民涌入喀麦隆和乍得，大批刚果民主共和国难民涌入中非共和国。此外，还有大约 15 500 名难民从刚果民主共和国的赤道(省)进入中非共和国西南部地区。中非共和国目前总共有大约 197 000 名境内流离失所者，还接待了近 30 000 名难民，他们主要居住在贫困地区。冲突地区常常无法进入，妨碍向最需要的地区运送人道主义援助物资。

3. 刚果民主共和国

28. 2009 年，尽管北基伍和南基伍有 100 多万境内流离失所者登记，但很多地方始终充满了不安全因素。自 2009 年初以来，武装团伙的军事行动和侵犯人权使 100 多万人流离失所。截至 2010 年 6 月，境内流离失所者总数估计达到 180 万人。境内流离失所者人数众多，加大了人道主义需要的压力，特别是在基伍和东方(省)地区。2009 年，共登记有 15 000 例性暴力和基于性别暴力案件。由于不安全，许多地区十分偏僻，运输费用昂贵，为流离失所者人口提供援助困难重重。

29. 在东方省地区，上帝军加强了对平民的攻击，在与邻国的边境沿线扩散着人道主义危机。在 2009 年 12 月至 2010 年 2 月期间，据报告有 350 多位平民被上帝军打死，有数十人，包括儿童被绑架。据估计，2010 年 6 月，上韦莱(省)和上韦莱地区境内流离失所者达到 300 000 人。上帝军叛乱分子在这两个地区的出现也妨碍流离失所者返回家园，而且有可能会恶化颠沛流离状况。安全状况动

荡不安，使人们很难前往基础设施接受服务，人道主义机构也无法接触受影响的民众。在这些地区运送人道主义援助物资主要依赖联刚特派团的安全护送。

30. 2009 年 11 月，赤道(省)西北地区爆发暴力冲突，造成大约 60 000 人成为境内流离失所者。大约 125 000 名刚果民主共和国难民跨过边境进入刚果和中非共和国。尽管一些境内流离失所者返回了家园，但大多数人因顾虑安全、社区间持续紧张、以及回返地基础设施和服务无法发挥功能而不敢返回家园。

31. 安哥拉继续驱逐刚果民主共和国国民。据报道，2010 年年初以来，安哥拉已驱逐了 10 000 多人。人道主义事务协调厅估计，自 2009 年初以来，被驱赶的刚果民主共和国国民达到 160 000 人。在 2009 年 10 月至 11 月期间，大约有 54 000 名安哥拉国民，包括大批难民，被从刚果民主共和国驱赶出去。

4. 坦桑尼亚联合共和国

32. 2010 年 6 月时，坦桑尼亚联合共和国政府为 1972 年到达坦桑尼亚的大约 162 300 名布隆迪难民办理了入籍手续，这些人一直生活在所谓的“老定居点”。另外 22 300 人的申请正待决定。尽管联合国国家工作队进行努力和投资，但使这些新入籍的坦桑尼亚人融入当地社区的工作尚未完成。2009 年，大约有 32 000 名难民遣返到布隆迪，另外 35 000 人仍留在 Mtabilla 难民营。虽然目前仍提供基本服务，但坦桑尼亚当局已在 2009 年 6 月正式关闭了这个难民营。由于所有正规教育都被暂停，难民署和联合国儿童基金会已着手在难民营中开展非正规教育活动。

C. 南部非洲

33. 近 54 000 名安哥拉国民(其中很多具有难民身份)被迫离开或决定从刚果民主共和国返回家园。他们在安哥拉北部地区的突然出现，造成人道主义紧急状况，很多人没有来得及找到家人，带上个人物品或证件。安哥拉政府在联合国组织和非政府组织的支持下提供援助。很多回返者迅速转移或被安置在临时中心。

34. 南非一直是全球庇护者的主要目的地，2009 年共接受了 222 000 个庇护申请。与之相比，美利坚合众国是第二大受青睐的目的地，有 45 600 人申请。在南非申请庇护的人主要来自赞比亚。南非制定了注重保护难民的条例，准予难民和申请庇护者自由居住和移动的权利，以及进入劳动力市场和享受社会服务的权利。目前，全国的失业率高达 24% 以上，收入差距拉大，迅速都市化，基本服务缺乏，还不时地出现仇外暴力事件。政府、联合国各组织、非政府组织和民间社会一直通力合作，防止对外国人的不容忍现象，包括提高认识宣传活动，让社区组织参与，同时提高警方的警惕性。

35. 在津巴布韦，缺少基本服务，例如清洁饮用水和环境卫生，公共卫生、教育和住房是数百万津巴布韦人面临的主要问题，其中还包括数目不详的境内流离失

所者。自 2009 年 2 月组成多党派政府以来，人道主义社区与政府加强努力，解决境内流离失所和保护问题。联合国/政府境内流离失所问题联合评估于 2009 年 8 月启动，有助于评估境内流离失所者社区的需要。最初的迹象表明，一些境内流离失所者社区仍需要人道主义援助，其他人则需要帮助恢复和融入当地社区。

D. 西非

36. 尽管若干国家的政治和治安状况仍然脆弱，但大多数西非国家维持了和平。科特迪瓦、加纳、几内亚、几内亚比绍、尼日尔和塞内加尔卡萨芒斯区域的情况显示，危机随时有可能爆发。虽然前几年有数十万难民和流离失所者返回原籍，但其他难民长期处于流亡状态，其中大部分人生活在城市里。

37. 自 2008 年底对塞拉利昂难民援引“停止情况”条款以来，该区域加大了为 19 000 名前难民寻找可持久解决办法的工作力度。西非国家经济共同体(西非经共体)《关于人的自由迁移、居留和建立事业的权利议定书》提供了一个框架，帮助为解决难民问题找到持久解决办法。5 000 多名难民拿到塞拉利昂护照。虽然护照在科特迪瓦和马里相当于居留许可证，但在其他国家中，前难民则需要另外取得居留许可证。目前正在审查利比里亚难民的状况，努力在 2011 年底之前解决难民问题。

38. 大约有 12 000 名毛里塔尼亚难民从塞内加尔遣返回国。科特迪瓦仍有 500 000 多名境内流离失所者，他们的生活条件十分艰苦，常常居住在人道主义组织因安全原因而无法前往的地区。

三. 人道主义反应和机构间合作

A. 联合国改革

1. 分组方式

39. 联合国及其人道主义合作伙伴继续努力，确保采取分组方式，协调和可持续地应对非洲的人道主义危机。目前已经在非洲 14 个国家(布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、几内亚、肯尼亚、利比里亚、尼日尔、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦)建立了分组制度或类似协调机制。自从在苏丹实行分组方法后，于 2009 年 6 月组织了一个小组间支助团，目的是加强人道主义应急，支持实行分组办法，确定行动中的差距和挑战。在乌干达，重点集中在从人道主义援助逐渐转向复苏和发展。

40. 对行动效率以及分组做法主要成果进行独立评估的结论是，这是一个值得的投资。评价包括对刚果民主共和国和乌干达具体国情的研究，认为分组协调机制有助于更好地确定人道主义应急预案中的问题，更有效地解决各种需要。分组做法还有助于发展更有预见性的领导才干，在联合国与非联合国行为者之间形成更

具包容性和强大的合作伙伴关系。某些领域仍需要进一步支持，从而确保外地协调能力达到最大化。

2. “一体行动”

41. 在非洲，“一体行动”倡议在四个国家进行了试点：佛得角、莫桑比克，卢旺达和坦桑尼亚联合共和国，2010年6月，联合国发展集团主席确认，各国政府承诺支持“一体行动”进程对在试点国家取得成功至关重要。联合国发展系统改革强化了国家在国家发展中的自主权和领导地位。坦桑尼亚联合共和国新入籍的公民(前布隆迪难民)和收容社区预计都将受益于2011至2015年联合国发展援助计划所规划的发展活动。

42. 在卢旺达，2008-2012年“一体行动方案”包含切实保护弱势群体，包括大约56 000名刚果民主共和国难民和22 000名回返者的项目。这是国际劳工组织(劳工组织)、开发署、联合国人类住区中心、难民署和粮食计划署与政府、国家机构和非政府组织协调合作，在“支持最弱势家庭和应对反复发生的紧急状况国家社会援助基金”下开展的活动，联合国系统为卢旺达提供了大量援助。

43. 利比里亚不是“一体行动”试点国家，但联合国工作队正努力满足那里回返者和当地民众的需要。

3. 联合国建设和平架构

44. 建设和平委员会设立于2005年，委员会在布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和塞拉利昂冲突后不久，大力倡导以包容和统筹运作的方式建设和平并取得了大量经验(见A/63/881-S/2009/304)。

45. 除上面提到的四个国家外，建设和平基金努力支持在科特迪瓦、科摩罗、刚果民主共和国、几内亚、肯尼亚、利比里亚、索马里和苏丹的各种项目。2009年，建设和平基金53%以上的资金分配给开发署管理的项目，其他资金用于联合国其他组织的项目。

B. 促进国际保护原则

46. 国际保护包括各种特定活动，其中有向各国提供政策、法律和技术支持、保护服务、建设能力、特别是在非洲很多地区，支持向流离失所者提供基本救生服务。

47. 非洲历来大力支持对难民的国际保护：43个非洲国家加入了《1951年关于难民地位的公约》及其《1967年议定书》。大多数非洲国家也加入了《非洲联盟关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。然而，一些国家对1951年公约提出保留，特别是对有关行动自由及受教育和就业自由的规定提出保留。许多国家的营

地政策导致难民完全依赖人道主义援助。若干国家强迫难民和寻求庇护者返回。这些问题在报告所述期间也引起关注。

1. 加强国家对难民的保护

48. 不驱回原则(即不把难民和寻求庇护者送回其生活或自由会有危险的国家)始终是国际保护难民的基石。各国尊重这项原则并体现在国家难民法和实践中至关重要。难民署积极协助各国兑现保护难民的义务,特别是完善和发展国家法律框架,加强政府确定难民地位和登记的能力,目的是提高难民地位登记工作的质量、完整性、公平和效率。肯尼亚和南非申请庇护人数增加,造成严重积压和拖延。改进登记办法,培训和增加工作人员都有助于完善庇护制度。但这两个国家很难及时处理申请,主要是因为新提出的庇护申请数量太大。

2. 登记和证件

49. 为流离失所者登记和提供证件是使他们恢复尊严和行使基本权利的关键第一步。已经做出努力,确保难民和寻求庇护者得到个人证件。2009年,塞内加尔62%的难民拥有了身份证。在科特迪瓦,大约9 300名难民获得身份证。乍得东部地区难民营启动核查身份进程,以确定准确人数和颁发身份证件,这是一个重大进展。在卢旺达,预计所有难民都将在2010年底之前领到身份证。

3. 混合迁移

50. 从非洲横跨地中海和亚丁湾的长途跋涉始终是媒体的头版头条新闻,但横跨整个大陆的移徙人数却越来越多。

51. 安哥拉和南非这样的国家已成为吸引寻找经济机会或保护者向往的地方。越来越多的人长途跋涉,从索马里旅行近4 000公里来到南非。主要的原籍国是布隆迪、埃塞俄比亚,刚果民主共和国和索马里。虽然在混合移徙中,并不是所有人都具备合理的申请庇理由,但他们的确容易受到剥削和虐待,很多人确实亟需保护。向南非移徙人数越来越多,给该国的庇护制度带来重大影响,同时对沿线各国的庇护制度也带来影响。例如,在马拉维和莫桑比克,寻求庇护者提出申请,他们在一个国家停留一段时间,利用难民营恢复因危险旅程而疲倦的身躯,然后再继续长途跋涉。这种情况使各国政府不愿意投资和对国家庇护工作和设施进行必要的改善。

4. 促进境内流离失所者的人权和应急行动

52. 负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表把通过《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)视为是非洲因武装冲突而成为境内流离失所者的1 100万人,以及那些因自然灾害和其他原因而颠沛流离者的希望灯塔。《公约》载有全面法律框架,涵盖了因各种原因,其中包括冲突、自然灾害和公共项目造成的流离失所。《公约》规定了一整套保护和援助境内流离失

所者的权利和标准。同时确认各国对尊重、保护或促进流离失所公民权利负有首要责任，同时还确定，除其他义务外，武装团伙对确保不受阻碍地向平民提供人道主义援助负有责任。

53. 联合国通过人道主义事务协调厅、难民署和负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表支持非洲联盟制定和通过《坎帕拉公约》。

54. 在非洲，越来越多的国家开始执行关于境内流离失所者的法律并制定政策。大湖区国际会议通过的《保护和援助国内流离失所者议定书》要求把关于境内流离失所问题的指导原则纳入国家法律。一旦《坎帕拉公约》生效，这种趋势必会加强。秘书长特别代表支持各国制定关于境内流离失所者的法律和政策，为他们提供专门技术知识，主要是在肯尼亚和中非共和国。

55. 在报告所述期间，由人道主义事务协调厅主持的机构间保护能力备用项目，向联合国在非洲负责境内流离失所者问题的各组织增派了 9 名高级保护干事。2009 年，他们为在布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、马达加斯加、南非和津巴布韦提供了规划、协调和执行保护应急预案方面的技术专长。在 2010 年前 5 个月里，在乌干达和几内亚也开展了类似活动。

5. 无国籍

56. 11 个非洲国家加入了《1954 年关于无国籍人地位的公约》，7 个国家加入了 1961 年《减少无国籍状态公约》。《儿童权利和福利非洲宪章》已得到大多数国家批准，其中包含保障措施，防止出生时无国籍。然而，一些国家尚未采取步骤执行这些条约。津巴布韦采取重大步骤，对 2009 年立法进行改革，使孩子出生时能享有母亲的国籍，从而消除了造成儿童无国籍的一个原因。

57. 难民署的任务是防止和减少无国籍状态和保护无国籍人员，因此它继续认定无国籍人口以及非洲可能成为无国籍的高危人群。难民署还与国家合作伙伴一道进行了一项调查，确定无国籍状态的风险和挑战，并开始在吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和南非发起提高认识宣传活动，以开展特定活动，减轻风险，找到解决办法。在科特迪瓦，为无国籍者和有可能成为无国籍者提供重要的身份证件。2011 年初，难民署在苏丹开展各种活动，防止出现因苏丹南方独立全民投票而有可能出现的无国籍状态，包括审查法律框架，推动加入《无国籍公约》，培训政府官员，确保为受影响人群提供证件（主要是在苏丹北方的苏丹南方境内流离失所者和在苏丹南方的苏丹北方人）。

6. 需关注人员的安全和工作人员安全

58. 在本报告所述期间，流离失所者的人身安全常常遇到危险，他们通常居住在极度不安全的环境中。人道主义援助十分有限，提供保护和援助也因危险而受到限制。在某些行动中，维持和平部队的支持对保护流离失所者和提供安全框架从

而使人道主义组织和人员得以开展工作至关重要。联合国在乍得东部的存在减少了对难民营的攻击，减少武装部队从难民营中强行招募士兵，特别是儿童兵，同时打击了盗劫和性暴力事件。维持和平特派团逐渐撤出，要求政府加强努力，避免在乍得东部地区出现安全真空。

59. 在乍得、刚果民主共和国、索马里和苏丹的人道主义行动所在环境极为严峻，如何在保证工作人员安全的同时继续进行人道主义援助始终是一项挑战。对其工作人员的威胁和难以接受的要求迫使粮食计划署暂停在索马里中南部地区的行动。

7. 预防和应对性暴力和基于性别的暴力

60. 安全理事会第 1820(2008) 号和第 1888(2009) 号决议，确定冲突中的性暴力为全球安全关切。联合国各机构和合作伙伴努力制定政策和程序，打击利用强奸作为战争武器。非洲的大多数人道主义援助计划，都包括重点防止和应对性暴力的内容。法律框架、司法和执法环境机构薄弱使在很多冲突地区的肇事者可以长期逍遥法外。这方面要做的事情还很多。

61. 根据人道主义事务协调厅，刚果民主共和国就报告曾发生 15 000 起性暴力和基于性别的暴力案件。联合国各组织共同拟定了一项《打击刚果民主共和国境内性暴力综合战略》。该《战略》涵盖各种非常具体的行动。例如抑制有罪不罚文化。难民署安排从最高法院向加丹加(省)临时调派法官，对涉及 6 至 15 岁女孩子的性暴力案件进行判决。在苏丹南方，就性暴力和基于性别暴力问题进行了机构间研究。研究这种暴力案件高发的根源和因素。研究结果将成为立法改革、制定预防和应急干预计划以及加强机构间协调活动的重要依据。

62. 据报告，很多性骚扰事件是在妇女和女孩子们去打水和拾柴的路上、在境内流离失所者或难民营地以外发生的。为此，为讨论安全出入问题设立的机构间工作队为安全取得燃料和拾柴设计了防身工具，帮助妇女和女孩减少遇到危险的机会，并在肯尼亚和乌干达举行了后续讲习班。此外，还提供节油炉和燃料，为营地和驻地附近的供水点和厕所提供良好的照明，这都有助于减少和预防性暴力事件发生。

8. 保护有特殊需要的人群，包括妇女、儿童、老年人和残疾人

63. 大会第 64/129 号决议“确认年龄、性别和多样性主流化战略很有助于通过参与式办法确定难民社区不同成员所面临的保护方面风险，特别是对难民妇女、难民儿童和难民少数群体的不歧视待遇和保护”。尽管如此，有计划地把这些具有跨部门性质的问题纳入援助和应急保护方案，以及多部门应急和部门间协调的所有部分，对参与协助非洲难民、回返者和境内流离失所者的人道主义机构来说，始终是一个挑战。

64. 为解决这个难题，人道主义事务协调厅在两性平等备用能力项目和两性平等和人道主义行动工作分组机构间常设委员会的协助下，努力加强小组间的协调。此外，还向在非洲冲突后局势中开展工作的联合国各组织调派了 9 名性别问题顾问，为乍得、刚果民主共和国、几内亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、纳米比亚、索马里、苏丹南方和津巴布韦的人道主义应急行动提供专门知识。

C. 提供援助和特殊需要

1. 粮食

65. 根据联合国粮食及农业组织，2009 年非洲共有 2.65 亿人口营养不良，而 1990 年代初大约为 1.69 亿。2007 年和 2008 年期间，主食价格飞涨，在非洲很多地方引起暴乱。虽然全球价格自那时以来趋于稳定，但非洲市场上的大米、小麦和玉米价格始终没有回落，对城市中贫穷和流离失所者影响最大。

66. 学校供餐方案有助于确保儿童每天至少能有一顿营养餐，从而鼓励父母送孩子上学，特别是女孩子接受小学教育。学校午餐也有助于减轻收容社区与境内流离失所者和难民之间的紧张局势，因为这个计划包括所有学龄儿童。

67. 粮食计划署向撒哈拉以南非洲不同地区的难民、境内流离失所者和收容社区中 100 多万儿童提供学校午餐。2009 年，学校应急供餐计划为乍得 88 000 名弱势难民和境内流离失所儿童提供学校午餐。刚果大约 400 000 名境内流离失所者和回返儿童接受营养餐。在索马里，估计有 90 000 名受战争影响的儿童受益于学校供餐计划。在苏丹，粮食计划署的学校供餐计划支持这个饱受战争创伤的国家建设和平和重新融入社会进程。

68. 尽管做出了这些努力，流离失所者仍有可能严重营养不良。据粮食计划署报告，索马里营养不良状况十分严重：16%的流离失所者患有全面急性营养不良，4.2%的人患有严重急性营养不良，每 22 人就有 1 人严重营养不良。索马里大约有 240 000 名五岁以下儿童严重营养不良，63 000 名儿童情况严重。在 Dadaab 难民营进行的调查显示，大多数索马里难民显示出全面急性营养不良，2009 年达到 12%。难民营中儿童贫血人数高到令人难以接受，大约在 70%到 80%之间，其中主要是新来者。

2. 健康与艾滋病毒/艾滋病

69. 非洲很多国家在实现千年发展目标方面面临重重挑战。在索马里和苏丹南方，由于制度薄弱和能力有限，产妇和儿童死亡率和发病率居世界之首，甚至在相对安全的地区。乍得、中非共和国、索马里和刚果民主共和国的产妇死亡率仍高得令人无法接受。在乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和索马里，每 5 个儿童中就有一个儿童在五岁生日之前离世。健康和人的安全因传染病不断爆发而受到严重影响，其中主要是霍乱和脑膜炎。

70. 根据联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署), 2009 年初, 撒哈拉以南非洲有大约 2 240 万人为艾滋病病毒/艾滋病感染者, 成人患病率达到 5.2%。其中包括 190 万新感染者。在国家艾滋病病毒和艾滋病方案中列入境内流离失所者十分重要。然而, 在 2009 年期间, 把这些人纳入其更新或新的艾滋病病毒战略计划中的国家为数不多。

71. 尽管如此, 接受抗逆转录病毒疗法的人数增多了。到 2009 年年底, 87%的难民能够接受抗逆转录病毒疗法治疗, 周围的民众也能够得到。预防母婴感染计划覆盖的人群从 2008 年的 56%增加到 2009 年底的 75%, 尽管各国的覆盖率不尽相同。

72. 疟疾是非洲流离失所者患病和死亡的主要原因之一, 特别是在儿童中。联合国基金发动宣传, 为肯尼亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国筹集资金, 购买难民营急需的长效驱虫蚊帐。

3. 教育

73. 不是所有流离失所儿童都能接受小学教育, 而中学教育更是遥远的梦想。让儿童在安全环境中接受教育是保护儿童的重要手段, 而且有助于减少武装团伙强行招募儿童、剥削和虐待以及对女孩子逼婚。

74. 在乍得东部地区, 难民儿童的小学总入学率低于 70%, 女孩子的百分比更低。学习环境恶劣, 包括没有合格的教师、教室和设备都是造成这种情况的原因。有几个难民营报告辍学率高达 40%。在喀麦隆, 为当地小学校建造教室, 提供学校用板凳和其他教材有助于提高难民儿童的小学入学率。

75. 急需提供更多的中学教育机会。在乍得东部地区, 由于没有合格的中学教育(16 200 名学生中只有 370 名学生接受中学教育), 很多年轻难民不得不冒险前往苏丹考试。

76. 德国阿尔伯特·爱因斯坦难民学者倡议基金向难民提供奖学金, 使他们可以在收容国接受高等教育。2009 年, 大约 1 770 名主要来自非洲的难民学生获得基金的奖学金。需要进一步努力, 提高参与方案的女生人数。

4. 谋生机会

77. 鼓励自力更生, 创造谋生机会, 是减少流离失所者对人道主义援助的依赖, 维持其尊严和使命感的关键。在很多情况下, 这一计划可以帮助流离失所者融入当地社区, 实现自给自足。在非洲能够创造就业机会的活动包括: 帮助得到资金和贷款以进行投资; 培训, 包括职业培训和技术教育; 协助小规模农业项目; 和现金赠款。在西非地区, 粮农组织和难民署合作协助融入当地社区和生计战略, 目的是协助该区域 14 个国家的难民融入当地生活。

D. 结束被迫流离失所

78. 确保以可持续的方式结束被迫流离失所是冲突后局势中建设和维持和平的关键。只有在和平进程和协议中解决了被迫流离失所问题，才有可能找到最佳解决办法。然而，境内流离失所者和难民及其关切常常不在谈判讨论范围之内。负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表与联合国政治事务部调解支助股和布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目协作密切合作，为调解者制定如何在和平谈判中纳入境内流离失所者问题以及使境内流离失所者参与和平进程制定准则。³

79. 对非洲数百万流离失所者来说，自愿遣返是最典型的持久解决办法。回返速度已大幅度放缓。2009年，大约有137 000名难民自愿返回原籍，是十年来人数最少的。也有很多境内流离失所者返回家园，近100万人返回刚果民主共和国、400 000人返回乌干达，280 000人返回苏丹。

80. 根据西非经委会《关于人的自由迁移、居留和建立事业的权利议定书》，融入当地社区是非洲某些地方，特别是西非地区最可行的解决难民问题的办法。在布隆迪难民入籍之前，坦桑尼亚政府就启动了融入当地社区的工作，把大约3 000名索马里班图难民搬到Chogo安置点中。自2005年以来，他们均能做到自给自足，地方当局接管了提供基本服务的责任。

81. 在过去两年中，安置计划不断扩大，特别是从非洲东部和非洲之角。2009年，28 000多名难民，主要是刚果民主共和国、埃塞俄比亚和索马里人向14个国家提交了安置申请。但离开的人数大约只有12 500人，部分原因是申请过程冗长。除了立即保护方面的好处外，战略性地利用安置安排预计有助于创造融入当地社区的机会。

82. 秘书长代表与机构间常设委员会保护和早日恢复专题工作组合作，主持对2007年持久解决办法框架⁴进行修订。框架重点在于，在因境内流离失所而出现人道主义和发展挑战时，帮助国际组织和非政府组织更好地协助各国政府。框架预计对受境内流离失所者影响的国家政府有所帮助，因为他们对向境内流离失所者提供保护和援助负有主要责任。

³ 主要作者 Gerard McHuge, *Integrating Internal Displacement in Peace Process and Agreements: A Peacemaker's Toolkit*, 美国华盛顿特区和平研究所布鲁金斯-伯尔尼境内流离失所项目, 2010年), 详情请查阅: www.brookings.edu。

⁴ 布鲁金斯研究所-伯尔尼大学境内流离失所项目: *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solution* (2007年6月)。

E. 与非联合国实体的合作伙伴关系

83. 与区域组织、国家和国际非政府组织的合作使联合国能更协调一致和有效地迎接过去 18 个月期间的许多挑战，包括新的流离失所人潮；非洲很多地区接近受益人及尽早和冲突后复苏的机会很少。

84. 在非洲，与联合国各实体和非洲联盟的合作伙伴关系，包括非洲发展新伙伴关系和区域经济共同体以及次区域，例如西亚经委会之间的合作为流离失所者带来了实际效果，这一点前边已介绍过。西非联盟和西非经委会议定书融入当地社区计划提供了一个框架，使前难民能在其所在国家实现自给自足，得到他们需要的稳定生活。

85. 在本报告所述期间，非洲联盟加强开展各种活动，努力执行 2006 年通过的非洲联盟冲突后重建和发展政策。最近，非洲联盟委员会再次向摆脱冲突的国家派出特派团，实际评估冲突后重建和建设和平方面的进展情况。

四. 结论

86. 人道主义援助是在非洲大陆进行复员和过渡的重要基石。保护生命、帮助减少风险因素根源、塑造抗击打性，为国家提供社会保护依据，这是对未来发展的重要投资。在人道主义援助逐渐撤出时，缺少对早期复苏的投资，将使可持续解决办法的可持续性面临困难，因此有关组织应尽量同步开展活动，避免在过渡期间出现问题。

87. 经验表明，为冲突后的民众取得具体实际成果至关重要。如果人们对改善生活和生计机会的期望没有实现，冲突可能会再次爆发。暴力和无法无天有可能迅速失控，人们会失去参与建设持久和平的意愿。投资基本服务，特别是公共卫生和教育，将极大地促进非洲流离失所者回返和重新融入社会，同时惠及当地社区。

五. 建议

88. 各有关当局、国家和国际人道主义和发展组织必须加倍努力，共同营造有利于持续回返或融入社会的环境。要继续关注不受歧视地提供基本公共服务、法律和个人证件及谋生或赚钱收入机会。还要建立机制，处理土地和财产归还问题。在制定回返方案时，也应考虑前收容社区民众的需要。我敦促国际社会支持非洲国家在发展回返者和重建前收容区方面所做的努力。

89. 2009 年通过的《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》是具有里程碑意义的成果，有可能改变数百万境内流离失所者的生活，使他们生活得更好。我呼吁非洲联盟所有成员国签署和批准该《公约》，根据其规定着手制定国家法

律。我还呼吁国际社会和联合国系统支持非洲联盟及其成员国在这方面所作的一切努力。

90. 鉴于三分之二的难民依靠国际援助，必须鼓励收容国并支持他们努力创造有利环境，使难民能够自力更生。这包括撤回对《1951 年关于无国籍人地位的公约》和《1967 年议定书》规定的关键条款的保留，包括与自由行动、工作和受教育权利相关的保留。

91. 应该鼓励尚未加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》的国家加入这两项公约。还应鼓励各国与联合国其他相关组织合作，确定其境内无国籍人口，审查国内立法，消除有可能引起或延续无国籍身份的现象。

92. 国家和非国家冲突各方应协助人道主义组织援助受影响的平民，确保人道主义工作者的安全，以便能够安全地提供保护和援助，即便是在持续的敌对行动期间。

93. 鼓励所有非洲国家批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》。
