



## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 43

联合国难民事务高级专员的报告：  
与难民、回归者和流离失所者  
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 63/149 号决议提出的。本报告所述期间为 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 6 月 15 日，更新了秘书长提交大会第六十三届会议的报告 (A/63/321) 中所载资料。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、人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、世界粮食计划署、世界卫生组织和国内流离失所者人权问题秘书长代表提供的资料。

\* A/64/150。

\*\*本文件迟交，原因是需要更新资料，以反映最新情况。



## 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 .....	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 .....	15
E. 与非联合国实体的合作伙伴关系 .....	16
四. 结论 .....	16
五. 建议 .....	16

## 一. 引言

1. 非洲大部分地区的和平与安全仍然脆弱。<sup>1</sup> 因此，提供保护和援助的工作具有挑战性，经常面临危险，但对满足逃离动乱、政治动乱和迫害的数百万人的需求至关重要。自然灾害变得更为严重，燃料和粮食发生危机，加剧了受影响的流离失所者已经困难的境况，并给联合国各机构的预算带来压力。

2. 在非洲，难民人数连续八年不断减少。到 2008 年底，有 210 万难民，2000 年的难民人数为 340 多万人。2008 年年初到年底，难民人口减少 7%，主要是由于若干自愿返回行动取得成功。在第三国就地融合和重新安置，也给许多非洲难民提供了持久解决办法。然而，几乎 98% 的非洲难民已流亡 5 年多，<sup>2</sup> 陷入旷日持久的困境。

3. 关于境内流离失所，2008 年年底，<sup>3</sup> 估计非洲有 1 160 万人因冲突而流离失所，其中包括年内新出现的大约 200 万流离失所者。这几乎占世界上因冲突产生的境内流离失所者的一半。此外，还有数百万人因自然灾害流离失所。

4. 2008 年是“关于境内流离失所问题的指导原则”发表 10 周年。该指导原则已成为在国内立法和政策中拟定规范性框架，保护国内流离失所者的主要参考，在取得进展最可观的非洲尤其是如此。非洲国家也在拟定区域标准上迈出突破性的一步，拟定了《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》。公约将由各国国家元首和政府首脑在 2009 年 10 月难民、回返者和境内流离失所者问题特别首脑会议上通过。

5. 战事和动乱限制了人道主义人员进入非洲许多地区，阻碍了保护和援助的提供。尽管采取了缓解措施，但安全风险依然存在，受援者、联合国工作人员和合作伙伴都受到伤害，被绑架或杀害。不仅向某些地方直接提供援助已经不可能，而且由于准入机会减少，也造成严重的挑战，制约着关于向其他地方提供援助方式的谈判。准入机会减少，也意味着国际社会在出现侵犯人权行为的地区的存在有限，阻碍着通过存在而实现保护的 effort。

---

<sup>1</sup> 在本报告中，非洲是指撒南非洲。

<sup>2</sup> 难民署表示，持久的难民局势的定义是 25 000 或更多的难民在一个发展中国家流亡居住 5 年以上。撒南非洲大约 70% 的难民符合这个定义。不过，如果仅考虑定义的时间因素（5 年或更长），不计地点因素，而且把人数减至 1 000 人，那么，非洲当今 98% 的难民均处在持久的难民局势之中。

<sup>3</sup> 除非另有说明，难民、寻求庇护者和回返者的统计数据通常是指难民署 2009 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“2008 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，可能有改变。

6. 非洲国家获得了国际社会应对人道主义紧急情况 and 行动资金的大部分。2008 年 1 月至 2009 年 5 月底，根据 26 个联合国组织和非政府组织合作伙伴的呼吁，超过 66 亿美元用于非洲的人道主义活动。这些呼吁绝大多数都是针对援助流离失所者的活动所提出的。<sup>4</sup> 中央应急基金协助对紧急情况做出更可预见的回应，包括为 37 个非洲国家的紧急情况提供赠款，总额达 3.51 亿美元。这占全球应急基金拨款的 57%。快速反应赠款，包括为应对粮食危机的项目提供的赠款，共计 2.14 亿美元。有些紧急情况获得的资助不足，数额为 1.38 亿美元。受援最多的行动是在刚果民主共和国(15.4%)，埃塞俄比亚(11.7%)，肯尼亚(10%)，苏丹(9.4%)和津巴布韦(8.4%)。

## 二. 区域概况

### A. 东非和非洲之角

7. 经常性的干旱、洪水、冲突、动乱和暴力以及食品价格飞涨，是区域内的主要挑战。虽然成千上万人返回了家园，大多是回到没有基础设施的贫困地区，但更多的人新近流离失所。

#### 苏丹

8. 苏丹是非洲规模最大的人道主义行动重点，获得援助的是东部和喀土穆来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的难民和寻求庇护者；南部的回返流离失所者和难民以及新的流离失所者；达尔富尔有近 2.7 百万境内流离失所者以及来自乍得和中非共和国的难民。另有 41.9 万名难民或寻求庇护者住在其他地方，苏丹是非洲大陆第二大难民产生国。据估计，共有 490 万苏丹人在国内流离失所。

9. 在达尔富尔，人道主义局势已经很严峻，因 13 个国际非政府组织被苏丹政府驱逐，3 个国家非政府组织的活动被中止，人道主义局势更加恶化。针对人道主义工作人员和资产的暴力在持续，限制了人道主义援助。政府和各反叛运动之间无政治协议，损害了联合国-非洲联盟特派团向受影响人口提供安全的能力。此外，尽管政府再次承诺执行便利达尔富尔人道主义援助联合公报，但是，官僚行为对 人道主义运动的阻碍和限制，妨碍了救济和复原援助的提供。

10. 2008 年，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)帮助近 68 000 名难民和大约 5 000 名境内流离失所者返回苏丹南部的家园。然而，由于乌干达上帝抵抗军的攻击和族裔间的战事，更多的人流离失所。持续的暴力事件导致通道不安全，农业活动减少。解决动乱问题，建立法治和地方治理规则，促进和解和融入当地社会，都是为回返者和居民创造有利环境的关键。

<sup>4</sup> 流离失所者包括境内流离失所者、难民和寻求庇护者。

11. 苏丹东部有着非洲最持久的难民局势，可追溯到大约 40 年前。2008 年，近 2 万名来自厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里的寻求避难者在 Shagarab 难民身份确定中心登记。难民专员办事处一直给予关注，东部 12 个难民营的供水、卫生和保健服务已得到改进，可以接收新难民。

### 索马里

12. 索马里是非洲最大的难民产生国，有 56.1 万名难民和寻求庇护者逃亡国外。2008 年境内流离失所者人数大致保持不变，大约为 130 万人。不过，这些统计数字掩盖了一个事实，即许多人曾多次流离失所。2009 年头 4 个月，虽然成千上万名流离失所者返回，但摩加迪沙最近的战事逆转了返回的趋势。流离失所的主要原因是不断的冲突造成不安全，缺少谋生机会，发生干旱和人道主义援助不足。据世界卫生组织(世卫组织)估计，2008 年需要援助的人数增加了 77%。

13. 暴力和局势不安全减少了人道主义组织的实地存在，迫使他们缩减业务。2008 年，报告了 1 800 起针对人道主义工作者和资产的事件。34 名援助人员遭杀害，32 人被绑架。编写报告时，16 名人道主义工作人员仍在遭囚禁，下落不明。2009 年 5 月，民兵袭击了乔哈尔的联合国儿童基金会(儿童基金会)大院，毁坏疫苗及预防和治疗急性营养不良的治疗性食品。因此，13.5 万名营养不良的儿童得不到治疗药物和食品。约 840 000 名妇女和不满 5 岁的 120 多万儿童得不到免疫接种。

14. 世界粮食计划署(粮食计划署)援助索马里的粮食 90%以上是通过海运，所以，海军护送运粮食和其他人道主义物资的船只对于抵挡海盗威胁仍然至关重要。2008 年，海盗劫掠事件达到创纪录的数量，但由于海军护送，粮食计划署运载粮食的船只未受影响。

15. 虽然在索马里提供援助很困难，但那里需求巨大，调动资源至关重要。索马里联合呼吁要求提供 9.83 亿美元，但到本报告所述时期结束时，仅供资 35%，食物资金(42%)和非食品部门资金(26%)之间很不平衡。一些部门获得的资金极少，其中包括教育部门(7%)和卫生部门(2%)。在编写本报告时，住房和安全部门没有收到任何资金。

### 埃塞俄比亚

16. 2008 年期间，有近 17 000 名新抵达的难民作了登记，他们大多来自厄立特里亚和索马里，同时约 10 000 名苏丹难民已遣返。在埃塞俄比亚西部，启动了一个机构间多年倡议，以恢复前难民收容地区的环境。

17. 估计埃塞俄比亚有 20 万至 30 万人在国内流离失所。目前没有在对分析和评估基础上得出的可靠数据，因为进入有关地区受限。信息的缺乏，也使得难以为这些人口制订长期解决办法。

18. 联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团任务已经结束，负责有争议的边界地区划界的独立边界委员会任务也已结束，导致北部地区局势再度紧张。另外令人关注的是，2009年1月通过的埃塞俄比亚关于慈善机构和社团登记和规范的新法可能产生潜在的影响。该法将在2010年开始实施，它阻止国际组织从事人权、和平与和解等工作，而这是消除该国因冲突造成的流离失所现象的关键。

### 肯尼亚

19. 2007年12月爆发选举后暴力，造成肯尼亚大批人员在境内流离失所。到2008年底，虽然大约346 000人已返回家园，但估计有40.4万人仍然流离失所。机构间常设委员会在肯尼亚采用集群做法，以确保充分协调人道主义应对措施。

20. 尽管索马里和肯尼亚之间边界关闭，2008年，约62 000名索马里寻求庇护者仍然穿过边界，因此，肯尼亚境内的索马里难民总数达到26万。这一流动在2009年继续进行，因此，达达布难民营已极为拥挤，基础设施和基本服务应接不暇，在东道社区之间造成紧张。为接纳新抵达人员而设立更多难民营的计划已经推迟，等待肯尼亚当局为此分配土地。扩大难民营的同时，还必须开展更多项目，包括建立谋生手段和环境恢复，以改善难民和收容社区的生活条件。该战略还包括让部分难民自愿从达达布转往卡库马。

### 乌干达

21. 乌干达北部近200万境内流离失所者的大多数已经离开流离失所者营地。65%返回原籍村庄，15%住在临时收容中心。其余的境内流离失所者仍然留在营地，人数仍然很多，他们极为脆弱，急需继续得到人道主义援助。负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表访问该地区后明确指出，境内流离失所者应该有权自由选择返回、在当地定居或移居别处。他还着重指出，必须协同努力，帮助最易受伤害的人重新融入原籍社区。返回地区缺少水、食物、仍在运作的保健中心和学校，以及关于土地和财产的纠纷，阻碍着国内流离失所者可持续的返回。在一些返回地区，开发署开展早日恢复方案，支助接纳社区，其中包括地方政府、社区安全和法治项目。

22. 2008年12月至2009年3月，乌干达政府对上帝抵抗军展开行动。虽然上帝抵抗军一些基础设施受损，但该组织继续扩大活动地盘。这造成估计255 000人流离失所，包括来自刚果民主共和国的45 000名难民。

## B. 中非和大湖区

23. 尽管喀麦隆、刚果共和国、加蓬、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国因食品和燃料价格上涨出现一些骚乱，该次区域大多数国家政局基本稳定。然而，中非共和国、乍得和刚果民主共和国继续动荡不安。

## 乍得

24. 2008 年，乍得收容了约 325 000 名难民，包括该国东部新近来自达尔富尔的 12 000 人，南部来自中非共和国大约 1 万人。乍得东部的流离失所者人数为 166 000 人。乍得东部资源匮乏。因此，大多数难民和流离失所者完全依赖国际援助，而东道社区也需要援助。安全局势依然动荡不安。负责境内流离失所者人权问题的秘书长代表表示，他关切严重侵犯流离失所者人权的现象，包括强迫武装集团招募儿童兵以及性暴力和性别暴力行为。武装团体破坏了难民和流离失所者营地的平民性质，暴力和不安全问题妨碍了援助行动，导致人道主义工作人员暂时撤离。

25. 2008 年 1 月，欧洲维和部队，即欧盟驻乍得/中非共和国部队开始抵达该地区。今年 3 月，联合国中非共和国和乍得特派团(中扎特派团)接替了欧盟部队。虽然中乍特派团部署人员目前只达 50%，但预计其军事部队和联合国训练的乍得警方可能有能力增加对人道主义车队、难民和流离失所者以及救援人员的保护。

26. 在本报告所述期间，2 万多名流离失所者返回乍得东部的原籍地，尽管当地安全局势不稳，缺乏基本服务。关键是要加强早期恢复工作，包括获得司法公正、生计和基本社会服务以及增进国家存在，使返回趋势持续下去。

## 中非共和国

27. 政府与一些反叛团体签署了和平协定，带来了希望。但情况证明，和平是不稳定的。尽管有人回返，超过 122 000 人仍然在国内流离失所。联合国各组织十分关注流离失所者的艰难境况，以及对他们犯下的似乎完全不受惩罚的暴力行为。缺少立法框架，这严重妨碍解决流离失所问题的努力。冲突地区增加人道主义行动者，减少了对平民的武装报复。但是，2009 年上半年，该国安全局势明显恶化，造成人们逃往邻国喀麦隆、乍得和苏丹。

## 刚果民主共和国

28. 基伍两省内的冲突和上帝军侵入刚果民主共和国东北部，造成大量人口流离失所。武装团体有目标的攻击平民和大规模的性暴力、招聘儿童兵和即决处决，造成了人道主义局势严重恶化。自 2008 年 8 月以来，北基伍的战斗升级，随后是刚果和卢旺达的联合军事行动，对 25 万以上的人口造成直接影响。截至 2009 年 5 月，估计共有 164 万人在国内流离失所。人道主义局势岌岌可危，国内流离失所者缺乏食品、饮用水、住房和基本卫生和保健服务。因为车队、救援人员和基础设施屡次受到攻击，人道主义援助准入受到限制。

29. 尽管存在这些挑战，联合国各组织仍努力提供援助和改善保护。联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)部队得到部署，设立了社区监测系统，确保

国内流离失所者营地的平民性质。儿童基金会和联合国人口基金(人口基金)支持各项方案,以防止和应对基于性别的暴力,向受影响的妇女和女童提供心理、社会、法律和医疗援助。在东部,卫生部门动员了 37 个人道主义组织,以恢复和重新装备约 1 400 个卫生设施,这得到将近 5 000 名全国卫生工作人员和社区工作者的支持。

30. 刚果民主共和国其他地区的局势保持稳定。在赤道省、加丹加省和南基伍南部地区,难民和流离失所者继续返回。即使在这些相对比较和平与安全的省份,获得的食物、住房和基本服务也有限,阻碍了回返者可持续重新融入社会。

### 坦桑尼亚联合共和国

31. 2008 年,大约 113 700 名难民在坦桑尼亚联合共和国找到持久解决办法:110 000 人自愿遣返,主要是回到布隆迪和刚果民主共和国;3 200 多人重新安置到第三国;490 名索马里人获得坦桑尼亚国籍。坦桑尼亚综合解决方案战略不断向前发展,坦桑尼亚当局处理了 1972 年涌入的大约 15.82 万名布隆迪难民的入籍申请。前难民收容社区开始得到“联合国一体行动”倡议方案“在坦桑尼亚西北部从人道主义援助转向可持续发展。”两个营地已关闭,基础设施交给学校和保健中心,供当地社区使用。尽管取得了进展,仍有 32 万以上难民滞留在坦桑尼亚。由于难民营中的难民不能工作,他们几乎完全依赖人道主义援助。

## C. 南部非洲

32. 在津巴布韦,与选举有关的暴力,政局持续不确定,经济状况迅速恶化,高通货膨胀率,基本社会服务濒临全面崩溃,给民众带来巨大挑战,在更大程度上,也给该国境内的大量流离失所者带来重大挑战。2009 年 2 月,成立了由各方参与的政府,给人以谨慎的乐观。人道主义组织能够提供有限的法律和医疗援助以及食品和非食品项目,援助受影响的各个社区。津巴布韦当局正在和人道主义机构一起规划一个流离失所人口需求评估试点项目。

33. 津巴布韦人大批前往南非,其中许多人登记为寻求庇护者,这样,他们能够合法居留,寻找工作。还有更多的人无证件,没有法律地位。在全球范围内,2008 年,南非是新的寻求庇护者的主要目的地,有 207 000 人登记,其中超过半数来自津巴布韦。相比之下,下一个最大的庇护者收容国是美国,收容了 49 600 人。

34. 2008 年 5 月,南非爆发仇外暴力,造成 60 多人丧生,其中包括本国国民、难民和寻求庇护者。据联合国估计,有 46 000 多名难民和寻求庇护者流离失所,在 80 多个临时地点安置收容。2008 年底,大多数人得以返回东道社区。然而,暴力和破坏给许多难民和寻求庇护者自力更生的努力造成重大破坏,使其在袭击中失去了生计。

## D. 西非

35. 科特迪瓦、几内亚和几内亚比绍的治安仍然脆弱，但大多数西非国家维持了和平。数十万难民和流离失所者返回原籍。其余的大部分难民已流亡很长时间，大多数生活在城市地区。西非国家经济共同体自由流动协议提供了难民工作和居住权利的框架。一些西非国家更多地让难民融入当地社会，更加强调有关民生的活动，帮助许多难民找到持久的解决办法。需要发展行动者更多的参与，帮助难民和流离失所者可持续地安置下来。

36. 塞拉利昂总统选举成功，是该国稳定和复兴的另一个里程碑，导致难民署在 2008 年年底为塞拉利昂难民援引“停止情况”条款。在科特迪瓦，仍有 62.1 万以上的国内流离失所者生活在人道主义组织因缺乏安全难以进入的地区。

## 三. 人道主义反应和机构间合作

### A. 联合国改革

#### 集群方法

37. 集群方法使人道主义社会能够以更有效、可预测的和负责任的方式，应对国内流离失所者的紧急需求。在本报告所述期内，若干举措通过集群方法，在紧急情况之前和期间，加强了实施和协调。拟定业务指导、联合需求评估和应急规划等方面取得了进展。

38. 集群办法目前正在 13 个非洲国家实施：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、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦。集群方法的重点和成功，在很大程度上取决于紧急情况的性质和国内政局。在肯尼亚，集群方法成功地应对了 2007 年年底选举暴力事件后出现的人道主义紧急情况。目前仍在采用，作为应急措施，解决持续的人道主义需求。在苏丹，2009 年 3 月驱逐 13 个国际和 3 个国家非政府组织之后，人道主义机构正是通过集群方法来填补驱逐之后产生的能力和反应工作中的空缺。

39. 乌干达目前正处于过渡期间，安全状况的改善，导致许多国内流离失所者返回，重点从人道主义援助转向恢复和发展。乌干达的集群领导组正与该政府协作，以确保政府有关部门在国际支持下，继续开展活动。过渡时期捐助者继续给予支助以及国际存在，是确保可持续性的关键。

#### “一体行动”

40. 在非洲，“一体行动”工作正在 4 个国家试点实施：佛得角、莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国。联合国国家工作队与有关政府一道，正在争取加强连贯性，利用不同组织的优势和比较优势。例如，在坦桑尼亚联合共和国，

“2007–2010 年联合国发展援助框架”列出了在该国的 17 个联合国机构计划如何按照政府的经济增长和减贫战略实现其目标。该框架包括援助难民和收容社区，让其受益于联合国发展活动。

### 综合特派团

41. 在 2008 年 6 月 26 日政策委员会会议上，秘书长重申，社会融合是“设有联合国国家工作队和多层面维持和平行动或政治任务/办公室的地区处理所有冲突和冲突后局势工作的指导原则。”在非洲的布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚、索马里、苏丹和乌干达等国已经做出这些努力。这些行动大多已经相互协调，最大限度地发挥联合国在这些国家巩固和平方面的影响。

### 联合国建设和平架构

42. 在非洲，建设和平委员会将 4 个国家列入其议程：布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和塞拉利昂。委员会与国家国际行动者协作，协助这些国家制定建设和平战略。现已通过建设和平基金，争取更多的款项，在和平进程早期阶段提供关键支持。其他 5 个非洲国家——喀麦隆、科特迪瓦、几内亚、肯尼亚和利比里亚——也受益于建设和平基金。虽然现在还为时过早，无法评估联合国建设和平架构的全面影响，但初步迹象表明，提供的支持为巩固和平作出了积极贡献。

43. 返回的规模和重返社会的成功，是任何和平进程出现进展的最具体的指标。在报告所述期内，土地和财产纠纷、缺乏解决机制以及缺少关于前战斗人员重返社会后的落实行动，仍然是返回的具体障碍。要充分解决这些问题，就需要在联合国范围内密切协作。

## B. 促进国际保护原则

44. 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《非洲统一组织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。几个国家迫使难民返回，这在报告所述期内也引起关注。

### 加强国家对难民的保护

45. 难民署协助各国履行保护难民的国际义务，尤其是提高政府的能力，更好地进行难民身份确定和登记工作。难民署的标准登记软件正在 32 个国家使用。非洲大陆各国政府官员继续受到关于如何进行难民身份确定和其他方面保护等方面的培训。例如，100 多人在南非接受了培训，以便对许多在报告所述期内抵达

的寻求庇护者进行登记。冈比亚、肯尼亚和利比里亚努力加强国家保护框架，取得重大进展。在布隆迪，新的庇护法生效，设立了该国第一个收容办事处。

### 混合迁移

46. 在非洲，混合移民流动不仅仅涉及离开非洲的混合移民潮，如横跨亚丁湾或地中海危险的人员流动。还包括大陆范围内的流动，包括从中部和西部非洲向北非流动，从非洲之角、大湖区和津巴布韦向南非流动。

47. 越来越多的年轻人，特别是厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里男子，正离开第一庇护国。他们的动机可能包括家庭团聚，教育和经济机会。许多收容难民和流离失所者的国家也缺少经济机会，是促使人们再次流动的重要因素。

48. 索马里混合移徙工作队中包括国际移民组织、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、儿童基金会、丹麦和挪威难民理事会，它与难民署一道，在也门组织了一次区域会议。参加这次会议的包括来自该区域各国政府、非洲联盟和民间社会的代表。会议帮助找出当前存在的问题和可能的对策，以帮助更好地保护混合移徙人口。

49. 有一个类似的倡议，为的是加强应对西非的混合移徙带来的挑战，在倡议中，难民署、国际移民组织、西非国家经济共同体和人权高专办，连同塞内加尔政府，在达喀尔举办了关于保护难民和国际移徙的区域会议。会议强调的三个战略保护目标包括：(a) 执行西非经共体的自由流动议定书，其中包括促进来自西非的滞留难民融入当地社会；(b) 加强政府的能力，通过公平和有效的庇护程序，确定和保护混合流动中的难民；(c) 加强区域打击贩卖人口的力度。

### 促进境内流离失所者的人权和业务反应

50. 2008年10月，在挪威奥斯陆举办了一次部长级会议，纪念关于国内流离失所问题指导原则发表10周年。与会者强调，需要做出新的政治和财政承诺，确保充分保护国内流离失所者。鼓励各国拟定或加强政策，包括：(a) 采取措施防止流离失所；(b) 一旦发生流离失所，启动减轻程序；(c) 建立持久解决框架。会议提到一个区域范例：《关于保护和援助国内流离失所者的大湖区议定书》，其中包括签字国负有法律义务，必须将指导原则纳入国内法。另一项涉及保护流离失所者和寻求持久解决办法的议定书是《回返者财产权利议定书》。两者都是2008年6月生效的《大湖区安全、稳定与发展公约》的一部分。

51. 预计2009年10月非洲联盟将通过一项关于保护和援助非洲国内流离失所者的公约。这将是世界上第一项此类公约，将具有法律约束力。像这样的区域倡议，将促进拟定国家法律和政策，协助国内流离失所者。

52. 负责国内流离失所者人权问题的秘书长代表提供了技术支持，协助一些正在拟定保护国内流离失所者国内立法或政策的非洲国家。秘书长代表连同一组国际

法律专家，编写了《保护国内流离失所者：立法者和决策者手册》。<sup>5</sup> 手册提供了实际指导，协助各国根据国内流离失所问题指导原则，拟定国家法律和政策。

53. 在报告所述期间，机构间保护能力备用项目经人道协调厅协调，在非洲向联合国各个机构，增加部署了 11 名高级保护官员，主要是在发生与冲突有关国内流离失所的情况中部署。他们在布隆迪、乍得、中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚和津巴布韦就规划、协调和执行保护工作方面提供专长。在区域一级，该项目还协助举办《保护和援助国内流离失所者大湖区议定书》执行工作讲习班。

### 无国籍

54. 无国籍状况有碍人的安全，可以成为流离失所的原因。非洲大陆加入联合国两项有关条约的国家比较少：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。

55. 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，因此它在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。难民署还与合作伙伴一起，进行了一项调查，确定科特迪瓦无身份证件的人。还努力在肯尼亚提高人们对该问题的认识。

### 登记和证件

56. 尽早登记和有效的登记机制，是确保流离失所者获得保护和援助的关键，他们可据此要求和享受基本权利。

57. 在科特迪瓦，流离失所者登记仍然是保护、援助和解决方案工作的优先事项。开展登记注册后，约有 6 000 人记录在案，而出生时未经注册，仍然是一个很大的挑战。在苏丹东部，12 个难民营完成了核查/登记工作，这是寻找持久办法，解决这一旷日持久问题努力的一部分。

58. 孩子出生时没有登记，就有被排除在法律和社会服务之外，甚至沦为无国籍的更大风险。被迫流离失所，加重了这些儿童的脆弱性。2006 年，估计有 1 950 万在非洲出生的儿童未办理出生登记。因此，儿童基金会和合作伙伴，包括国际金融机构，正在努力增加出生登记。在苏丹，冲突地区几乎不存在出生登记，2008 年，开始出生登记试点，解决这个问题。2008 年底，在多哥开展工作，让近 1 000 名未纳入前次人口普查的难民儿童正式登记。

<sup>5</sup> 布鲁金斯研究所-伯尔尼国内流离失所项目公布（2008 年 10 月，布鲁金斯研究所）。

### 需关注人员的安全

59. 在本报告所述期内，在极不安全的环境中确保需关注人员的人身安全，仍然是个挑战。非洲流离失所者面临两个特别的保护问题：对妇女和女孩的强奸和性暴力，以及武装部队或团体强迫招募儿童。持续不断的暴力迫使不少人第二次，甚至第三次逃离，特别是在乍得东部、中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、索马里和苏丹。未爆弹药和其他致命的战争遗留物，继续使成人和儿童致死，甚至冲突结束数年后也是如此。

60. 安全理事会一直力求更好地保护难民和国内流离失所者，授权维持和平特派团保护营地和场所不受武装攻击，保持其平民性质。安全理事会在 6 个国家部署了国际和区域维和人员：中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹。虽然并非所有这些行动都具体负责保护流离失所者，但他们参与恢复安全的工作，这也有利于流离失所者和返回者。

### 预防和应对性暴力和基于性别的暴力

61. 性暴力和基于性别的暴力是当代武装冲突的特点之一。数十万名妇女和女童受到这种特殊形式的暴力行为，这种行为的目的往往是摧毁社会结构。根据最近人道主义事务协调厅的一项研究，在中非共和国，危机地区 15% 的妇女和女童遭受性暴力，每星期都有新案件被举报。在布隆迪，世卫组织报告说，答复性暴力调查的 9% 的回返妇女遭到性虐待。这种类型的暴力在难民和流离失所者营地通常比例更高。难民署和联合国在非洲工作的许多其他机构已采取步骤，防止和打击性暴力和基于性别的暴力，包括建立转诊制度，以确保有充分的对应措施帮助幸存者。

62. 在刚果民主共和国，人口基金、儿童基金会、难民署和人权高专办支持综合方案，向受害者提供医疗和心理援助。该方案还力求结束肇事者逍遥法外的现象，加强起诉工作和法治。人口基金在喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚和苏丹分发强奸治疗包。在索马里，儿童基金会帮助建立了一个妇女和儿童保密转诊制度。

63. 在一些国家，联合国力求让男子和男孩参与反对性暴力和基于性别的暴力的斗争。开办了特别讲习班、培训和宣传活动，强调男子和男孩可以发挥积极作用，预防打击暴力和基于性别的暴力。

### 保护妇女和儿童

64. 保护妇女和女童的工作，需要直接同加强其能力联系起来，使她们能够作为个人和社区的组成部分而享有权利。流离失所者，特别是妇女和女孩，经常缺少满足个人卫生需要的最基本用品。这不仅影响她们的福祉，而且也妨碍她们获得社会服务，如教育和食品分配。在乌干达，马卡垫片项目，采用当地天然材料生

产卫生巾。该项目不仅满足了乌干达境内许多难民妇女的需要，而且还为她们提供了就业机会。

65. 在肯尼亚达达布难民营，难民署和国际奥林匹克委员会发起了一个项目，提高人们对切割女性生殖器官做法的认识。估计难民营 8 岁以下难民女孩中，97% 有此经历。该项目力求通过体育活动教育教师、教练和女孩，让社区更多了解切割女性生殖器官的有害后果。该项目还在小学开展普及知识活动，并与当地广播电台开展合作。

## C. 提供援助和特殊需要

### 食物

66. 全球粮食危机已经影响到非洲数百万人，而世界经济危机又使这一情况雪上加霜。2008 年 3 月举行的联合国全球粮食安全危机问题高级别工作组会议上，粮食计划署同意在其方案中，优先考虑易受伤害的人，包括难民、回返者和境内流离失所者。2008 年，粮食计划署向非洲提供粮食援助，援助了 160 万难民（53% 为妇女或女孩）；750 000 名返回者（63% 为妇女或女孩）和大约 610 万境内流离失所者（55% 为妇女或女孩）。

67. 粮食计划署连同联合国其他机构，在布隆迪、乍得、埃塞俄比亚、冈比亚、肯尼亚、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国进行了评估访问和营养调查，以确保提供有针对性的粮食援助。

68. 2008 年，难民署加大努力，消除埃塞俄比亚、肯尼亚和苏丹东部若干难民局势中的长期营养不良和微量营养素缺乏现象。这包括采取措施，减少贫血，尤其是孕妇和哺乳期妇女的贫血现象。在喀麦隆，食疗中心协助大幅度减少了难民和收容社区的营养不良现象。乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚和苏丹东部严重营养不良的情况也减少了，虽然这些国家营养不良的指标高出在稳定的行动中低于 5% 的人口最低标准。

### 健康与艾滋病毒/艾滋病

69. 疟疾是非洲流离失所者生病和死亡的主要原因之一。难民营特别易于流行疟疾，因为来自非疾病流行区的人没有免疫力。新的资金资源正用于提供青蒿素综合疗法，取代无效的旧药，还提供目前世界卫生组织推荐的长效驱虫蚊帐。

70. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）指出，非洲有 22 万人感染艾滋病毒。联合国各组织通过加强国家卫生能力，努力向难民、流离失所者和收容社区提供化验和治疗。目前，16 个非洲国家已在本国艾滋病毒和艾滋病方案中列入难民。各个艾滋病毒预防、护理和治疗项目，确保流离失所者和回返者可受益于一系列服务，包括获得国家抗逆转录病毒药物方案的帮助。

71. 大规模流离失所加剧了感染其他传染病的风险，一些难民营中拥挤不堪，使人们容易患病，如果没有适当的治疗，可危及生命。在乍得、中非共和国、刚民主共和国果、索马里和苏丹达尔富尔地区，世卫组织和伙伴共同建造卫生诊所，提供药品，开办培训和宣传方案，努力降低流离失所者的发病率和死亡率。

72. 在达尔富尔，世卫组织继续支持一项医院方案，确保为受冲突影响的人免费提供第二级保健。世卫组织提供药品、培训和设备，并承担一定比例的运行成本。2008年，该方案协助了16所医院，占卫生部在达尔富尔管理的医院的64%。大约80%的流离失所者或受冲突影响的人可前往这些医院就诊。

### 教育

73. 提供基本的教育机会是必不可少的，即使在紧急情况下也是如此。由联合国若干机构和非政府组织组成的机构间紧急教育网，拟定了准则和工具，以确保把教育列入应急措施。教育使儿童有了正常的生活，使生活有了目的，这两者都帮助儿童缓解流离失所造成的创伤。此外，安全的学校环境也减少儿童被招募加入武装团伙或以其他方式受到利用的风险。

74. 在乍得东部，6 000名难民儿童已参加学前班，大约12 000名国内流离失所儿童被录取。儿童基金会利用学习材料，开展活动，协助大约76 000名学前和小学年龄难民和流离失所者儿童。在本报告所述期内，女孩的小学入学率显著增加，几乎占入学学生的50%。在摩加迪沙，儿童基金会设立了近500个帐篷教室，惠及约35 000名学童，其中许多是受到冲突或洪水影响而流离失所的儿童。

75. 主要重点是提供上小学的机会，并在较小程度上提供上中学的机会，同时，德国阿尔伯特·爱因斯坦难民学者倡议向难民提供奖学金，在东道国接受高等教育。2008年，获得难民学者奖学金的非洲难民比前一年增加52%，1 000多名难民学生受益。需要进一步努力，提高参与方案的女生人数。

### 谋生机会

76. 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所在。2008年，难民署及其合作伙伴作出特别努力，在农村和城市为长期处于困境的难民增加谋生的机会，因为对这些人来说，目前还看不到持久解决办法。根据需求评估，在肯尼亚、苏丹东部和津巴布韦拟定了自力更生的全面谋生战略。增加流离失所者谋生机会的努力包括协助获得贷款和储蓄机制，在紧急情况下提供赠款援助，开展培训和教育，提供就业支助服务。

## D. 结束被迫流离失所

77. 确保以可持续方式为难民和国内流离失所者找到可持续的解决办法，对地区内长期复苏和稳定十分关键。非洲难民和国内流离失所者人数下降，主要是因为

原籍地和平与稳定得到巩固，使人们得以返回。各国慷慨提供在当地融合和重新安置的机会，也发挥了重要作用。

78. 2008年，大约288 000名难民返回家园，主要是在大湖区和中部非洲地区。目前还没有国内流离失所者找到持久解决办法的可靠数据。许多人回到几十年经受冲突和遗弃的地方，或是没有任何复原的可能、需要从头开始建设的地方。在一些地区，社会服务不足，尤其是学校和保健中心不足，阻碍人们回返或长期居住。

79. 随着西非大规模遣返和重新安置的结束，已经开始加紧为难民寻求其他持久解决办法。这必然要强调融入当地社会，强调利用区域自由流动议定书。

#### **E. 与非联合国实体的合作伙伴关系**

80. 与国家、国际非政府组织的伙伴关系以及与区域组织的伙伴关系，发挥了关键作用，使联合国能够更协调一致和有效地迎接审查期间的许多挑战。这在应对新的国内流离失所情势，保护混合移徙人民，以及冲突后的恢复方面尤其关键。

81. 积极调动区域和次区域组织，有助于在制订政策、加强地方和国家能力以及找到持久解决办法等方面取得成果。与非洲联盟的合作侧重于拟定《保护和援助非洲国内流离失所者公约》以及筹备非洲联盟特别首脑会议。为了帮助确保难民同社区中其他公民一样享有权利，西非国家经济共同体成员国通过了关于难民和西非国家经济共同体其他公民平等待遇备忘录。

## **四. 结论**

82. 和平进程在整个非洲大陆得到巩固，使许多难民和流离失所者找到持久的解决办法，但仍然有一些障碍需要克服，以便这些解决方案能够真正持续可行。缺乏基本服务，特别是缺乏教育和保健，以及返回地区缺乏谋生机会，可能阻止难民和国内流离失所者返回家园。返回后往往给稀缺的资源带来压力，再加上土地和财产归还纠纷，有可能破坏脆弱的和平进程。

83. 各国政府、国家和国际人道主义和发展组织以及民间社会，需要共同促进有利于持续回返或社会融合的环境。要特别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机会。还要建立机制，处理土地和财产归还问题，因为没有这些机制，土地和财产争端将是阻碍回返者重返社会和恢复冲突后地区的重要因素。制定回返方案时，也应考虑当地东道民众。最近建立的建设和平架构积极促进了巩固和平工作，在其他情况下也应探讨是否可以作出类似的努力。

## **五. 建议**

**84. 根据国际和区域文书，各国应尊重不驱回难民原则，并确保难民得到适当接待和及时登记。**

85. 鉴于三分之二的难民依靠国际援助，必须鼓励东道国并支持他们努力，创造有利环境，使难民能够自力更生。这可能包括撤回对 1951 年公约和 1967 年议定书规定的难民权利的保留。
86. 非洲国家在世界上率先制定具有约束力的保护境内流离失所者区域公约。联合国各组织必须继续支持这些努力。
87. 人道主义援助分阶段撤出时，缺乏恢复方案，这使得持久解决办法是否可持续面临风险。人道主义和发展组织和机构必须更好地协调活动，以避免过渡期间出现空缺。同样，捐助国应考虑对早期复原工作作出更多投资。
88. 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》的国家尽快加入。还应鼓励各国酌情与难民署和其他组织合作，确定其境内无国籍人口，审查国内立法，以消除引起或延续无国籍身份的现象。
89. 国家和非国家冲突各方以及国际和区域调解员，应努力坚决消除造成非洲所有流离失所的形式的根源，更加关注防止流离失所、持久的解决办法和可持续和平进程之间的联系。应将难民和流离失所者纳入冲突后的过渡计划、发展计划和减贫战略。
90. 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，即便在持续的敌对行动期间。人道主义组织应调整各自的安全安排，应对影响工作人员、设施和资产的不同模式的暴力行为。
91. 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》。
-