



大会

Distr.: General
21 August 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

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

向非洲境内难民、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 68/150 号决议提出的。本报告更新了秘书长提交给大会第六十八届会议的报告 (A/68/341) 中所载的资料, 报告所涉期间为 2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日。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、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界粮食计划署、世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金和境内流离失所者人权问题特别报告员提供的资料。报告还包括了境内流离失所问题监测中心公开发表的报告中的资料。

* A/69/150。



一. 导言

1. 非洲的难民人数连续四年增长，到 2013 年底，¹ 非洲境内有超过 290 万的难民，约占世界难民总数的四分之一。在 2013 年，估计有 168 500 难民能够安全而有尊严地返回家园，但新的流离失所者产生速度超过了找到可持续解决办法的速度。非洲共有近 1 300 万难民、无国籍人和境内流离失所者，到 2014 年年底这一数字预期会达到 1 500 万。²

2. 在本报告所述期间，在中非共和国、刚果民主共和国东部、尼日利亚北部和南苏丹发生了极端暴力和侵犯人权行为，触发了新的和不断升级的紧急情况。联合国紧急救济协调员宣布下列国家进入全系统 3 级紧急状况：³ 中非共和国和南苏丹(因为这两个国家出现了大规模的国内流离失所)和一些邻国，特别是喀麦隆、埃塞俄比亚和乌干达，因有大量难民涌入。同时，一些索马里人、卢旺达人、布隆迪人、利比里亚人、厄立特里亚人和刚果人流亡在外的时间已达二、三十年。

3. 在非洲大陆悠久的好客和休戚与共传统之下，难民仍能得到安身并受到保护。全世界 10 个最大的难民收容国中有 3 个(肯尼亚、乍得、埃塞俄比亚)是在非洲大陆。据难民署报告，撒哈拉以南非洲约有 290 万难民，其中大部分来自索马里(778 400)、苏丹(605 400)、刚果民主共和国(470 300)、中非共和国(251 900)和厄立特里亚(198 700)。与此同时，寻求庇护者和难民被强行遣返回原籍国的事例很多，在那里他们的生命受到严重威胁。遗憾的是，对流离失所者的人道主义援助和服务交付方面的各种障碍显而易见，包括持续的不安全状况、官僚主义和行政障碍，还有环境的制约因素。

4. 尽管有捐助者的大力支持，但难民业务资金的重大缺口依然存在，特别是延续时间较长的局势则资金长期不足，这影响到所有联合国机构的业务。例如，难民署在非洲的业务大约使用该组织 40% 的年度全球资源，但在目前的资金状况下，几乎所有的资源都被应急情况和延续帮助方案所支配，用于解决方案的资金就所剩无几了。仅在 2013 年，难民署就为刚果民主共和国、中非共和国和乍得的紧急情况发出三次补充资金呼吁，总额为 2.717 亿美元。由于中非共和国和南苏丹的紧急情况，难民署 2014 年非洲全面需求评估预算为 19 亿美元。

¹ 在本报告中，非洲是指撒哈拉以南非洲。

² 除另有说明外，难民、寻求庇护者和回返者统计数据是指联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在 2013 年年底提供的数字。境内流离失所者的统计数据由境内流离失所问题监测中心在其题为“2014 年全球概览：冲突和暴力造成的境内流离失所者”报告中提供，以及由人道主义事务协调厅提供。各项统计数据都是暂时的。

³ 机构间常设委员会已将 3 级紧急情况定义为由自然灾害或冲突引发的需要全系统的动员的重大突发性人道主义危机。

5. 据人道主义事务协调厅财务跟踪处说, 2013 年期间的 13 次援助非洲机构间人道主义呼吁得到 41 亿多美元的响应。这比前一年增加了 6 亿美元。在 2013 年 1 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日期间, 从中央应急基金拨款 4.059 亿美元, 用于支持在非洲国家开展的拯救生命人道主义活动。这一数额的约 62%, 即 2.51 亿美元, 提供给了 19 个有大量难民或境内流离失所者的国家。借助来自该基金的约 1.92 亿美元, 得以对新的或迅速恶化的危机作出迅速反应, 还有 6 000 万美元用于在发生紧急情况但资金不足的情况下支持人道主义方案。流离失所危机资金中约有 27% 用于食品援助, 16% 用于对难民的多部门援助。在苏丹的业务活动获得资金最多(4 800 万美元), 在南苏丹(4 200 万美元)、中非共和国(2 700 万美元)和乍得(2 300 万美元)的各项人道主义方案也得到了大量资金。

二. 次区域概况

A. 东非

6. 东非, 包括非洲之角, 仍是非洲大陆难民人口最多的次区域, 尽管难民和寻求庇护者的绝对人数略有下降, 在 2012 年年底有近 200 万, 在 2013 年年底为 170 万。南苏丹局势引开了人们对整个次区域难民状况的注意, 而世界最大的难民营是肯尼亚的达达布, 现在约有 400 000 名难民。非洲之角寻求庇护的已登记无人陪伴或与家人失散的儿童人数最多, 已在难民署登记的有近 4 600 人, 其中三分之二来自南苏丹。在区域一级, 东非难民儿童的比例最大, 为难民人口总数的 60%。乌干达是难民儿童百分比最高地区之一, 某些地区达 60 至 70%。较积极的方面是, 非洲之角也有人回返, 据报告在 2013 年有 36 000 多人回返到索马里。

南苏丹

7. 苏丹人在南苏丹寻求庇护的情况开始稳定。新难民来到速度放慢, 使难民回应工作得以开始过渡, 脱离应急阶段。上尼罗州新的卡亚营地收容了大约 18 000 名难民, 他们原先生活在洪水易发地贾曼。在团结州建了一个新营地, Ajuong Thok 难民营, 目的是安顿迁离伊达营地的难民, 同时, 武装分子的存在和不断加剧的与收容社区的紧张关系给大多数留在那里的难民带来了保护问题。

8. 2013 年 12 月 15 日在朱巴爆发暴力, 安全局势随之急剧恶化。在数周内, 数千人被杀或受伤, 数十万人流离失所。尽管为结束冲突作出了努力, 但政府部队和反对派部队继续发生冲突。有一百多万境内流离失所者, 此外还有超过 370 000 名难民逃到埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达。⁴ 这场危机也影响到南苏丹境内约 200 000 名苏丹难民, 他们所在地点偏远, 加上持续的不安全状况, 使人道主义援助交付严重阻碍。在可能的情况下采取了空运, 这使费用大大增加。

⁴ 截至 2014 年 5 月 28 日。

苏丹

9. 苏丹在 2014 年上半年接受近 85 000 名南苏丹难民。由于行政和环境条件的制约而难以连通，使提供保护和援助受阻。自 2011 年以来，估计在南科尔多凡州和青尼罗州有 800 000 人有迫切需要，但无法与之接触。

10. 据估计，在 2014 年上半年，苏丹南科尔多凡、青尼罗州和达尔富尔地区不断恶化的安全局势使近 440 000 人流离失所。达尔富尔地区自 2003 年起就长期苦于流离失所现象，由于安全无保障，2013 年和 2014 年分别又有 400 000 人和 322 000 人流离失所者。这样达尔富尔地区流离失所者的总人数大约为 200 万人。达尔富尔北部和中南部境内流离失所者的返回未能抵消上述流离失所者的增加。

11. 在阿卜耶伊，在 2011 年 5 月有 105 000 人流离失所，现在仍有 44 000 人流离失所(20 000 人在阿卜耶伊地区，24 000 人在南苏丹)。南苏丹的战事使近 3 000 人流落到阿卜耶伊。

索马里

12. 为该地区 110 万境内流离失所者和 100 万索马里难民寻求持久解决办法仍然是一个挑战。虽然索马里许多地区的条件仍不利于难民的大规模回返，但在 2013 年 11 月 10 日，索马里和肯尼亚政府以及难民署签署了一项三方协定，确定了索马里难民从肯尼亚安全和体面地自愿回返的法律框架。到 2013 年底，近 3 000 名难民表示打算返回，一个针对敌对行动已停止地区的回返试点项目得以启动。为促进持久解决办法，难民署在 2013 年 11 月启动了索马里难民全球倡议，旨在加强各接收国、索马里、散居国外索马里人、捐助者和专家之间的协作。到目前为止，该倡议已产生了各种支持自力更生的创新办法。

埃塞俄比亚

13. 埃塞俄比亚是世界上第八大难民收留国，并继续有大量难民涌入，到 2014 年 5 月达到 535 000 以上。来自索马里的人最多，其次是来自南苏丹、厄立特里亚和苏丹。2014 年头 6 个月中，由于战事和粮食短缺，有 173 000 多名南苏丹人，其中 60% 是妇女和儿童，抵达埃塞俄比亚甘贝拉地区。人道主义机构开展了工作，紧急提供临时住所，建造新营地，奋力应对严重营养不良并改善低劣的个人卫生和环境卫生条件。

14. 2013 年初抵达埃塞俄比亚北部提格雷州的厄立特里亚难民人数激增，之后抵达的人数仍然很多。他们被安置在 Hitsat 营地，该地人口已增至 19 800 人。自 2008 年开始的难民潮以来，有近 1 500 名无人陪伴儿童抵达，大量的无人陪伴儿童带来了保护方面的挑战，为此难民署设立了一个多机构间工作队，以确保采取联合、协调一致的应对。

肯尼亚

15. 肯尼亚仍是非洲大陆最大的接收国，截止 2014 年 5 月底，难民和寻求庇护者人数超过 555 000，其中大多数来自索马里以及埃塞俄比亚、刚果民主共和国

和南苏丹。在 2014 年上半年，有将近 40 000 名南苏丹难民抵达，且无人陪伴儿童的比例很高。尤其令人担忧的问题是，过度拥挤、没有足够的水和卫生条件，营养不良率很高。2014 年第一季度在卡库马以外新建了一个难民营，以安顿这些新来的难民，同时，由于索马里南部和中部冲突持续不断，继续有难民不断来到达达布。虽然向难民提供了基本保健服务，并加强了疾病预警系统，但在这些社区脑膜炎爆发的风险仍然很高。

16. 2014 年 3 月，肯尼亚政府指示所有城市中的索马里难民迁到卡库马和达达布营地。随后，政府开展了一项安全行动，目标是无身份证人员。2 000 多人被拘留，其中包括难民和寻求庇护者。难民署及其伙伴作出努力，与其所关心的被拘留者取得联系并就其释放开展谈判。与此同时，当局将 850 名难民和寻求庇护者从内罗毕迁到达达布和卡库马难民营，并有 350 多名索马里人被驱逐到摩加迪沙。

坦桑尼亚联合共和国

17. 坦桑尼亚联合共和国政府作出的让 162 000 多名布隆迪难民入籍的决定尚未全面执行。在 2014 年 6 月，2 000 多名 Wazigua 族群后代，即索马里班图人，获得了公民身份。

乌干达

18. 2013 年 12 月在苏丹南部爆发冲突后，乌干达接收了 100 000 多名南苏丹难民，并设立了五个新难民营。在这些新的定居点，同在该国的其他地方一样，经东道社区同意，难民得到小块土地，使之提高自力更生能力。2013 年，从刚果民主共和国来到乌干达的难民也剧增，有近 30 000 名新难民抵达，他们抵达后不久就被迁往 Kyangwali 的各定居点。

B. 中部非洲和大湖区

19. 中非共和国的暴力引发了次区域内的迁移，因为该国长久以来客居着几十万来自喀麦隆、乍得和其他地区的移民。其中许多人是在原籍国和国际组织协助下逃离暴力的。接受国正在鉴别回返的国民(其中许多人几代前就已离开)，并发给他们身份证。难民署、国际移徙组织(移徙组织)和其他组织正在协助接收国政府进行登记，以确定证件需求。返回刚果民主共和国(3 507)和卢旺达(7 305)的难民很少，而该区域特点是持续的不稳定，待处理的案件长期拖延，例如在乍得和刚果民主共和国。

乍得

20. 中非共和国的暴力升级，自 2013 年 12 月以来已迫使近 100 000 人到乍得寻求避难，其中包括大约 14 000 名难民以及回返的乍得移民和第三国国民。目前，有 61 000 名回返移民和第三国国民居住在过渡地点并完全依赖人道主义援助。尽管在 2014 年 5 月关闭了边界，但难民继续抵达乍得，而在 2003 年已有 67 000

名中非难民和大约 340 000 名苏丹难民来到乍得寻求庇护，在 2013 年还有 1 500 名尼日利亚难民来到。人道主义机构为帮助长期流离失所的民众，一直倡导将其纳入国家发展方案，在某些情况下让他们重新定居。

中非共和国

21. 2012 年 12 月以来，暴力和不稳定使将近 900 000 人在中非共和国境内迁移以及跨越边界进入喀麦隆、乍得、刚果共和国和刚果民主共和国。2013 年 12 月，局势升级，暴力情况普遍，流离失所情况恶化。到 2014 年 6 月，塞雷卡分子和反砍刀组织之间的战斗导致境内流离失所者人数达到约 536 500 人，其中 20% 的人分散在班吉的 43 个地点。该地区已有近 250 000 中部非洲难民，现又有 144 700 人逃到邻近国家，其中许多人抵达时处于严重营养不良和心理创伤的状态。大多数(超过 100 000)到喀麦隆寻求庇护。难民的健康状况很差，其中许多人走了几个星期才到达安全之地，因此，在发生紧急情况的前几个星期，5 岁以下儿童死亡率很高。暴力之剧烈和外逃之迅速，使当地的人道主义人员和设施不堪重负，特别是在喀麦隆。

22. 在中非共和国，安全状况普遍不好，大大妨碍了保护工作、食品和保健服务的提供。2014 年 3 月和 4 月期间，人道主义机构帮助了数以千计的境内流离失所者从首都的一些地点迁到国内较安全的地区。

刚果共和国

23. 2012 年 5 月，难民开始从刚果自愿返回到刚果民主共和国，截至 2013 年 12 月约有 109 000 人返回。截至 2014 年 6 月，有 43 533 名分别来自中非共和国和刚果民主共和国的难民仍留在该国。估计有 100 000 人被政府驱逐到刚果民主共和国，但政府说难民和寻求庇护者没有受到驱逐。

刚果民主共和国

24. 启动了多重人道主义行动，以应对刚果民主共和国境内和跨国界的被迫流离失所。在 2013 年 12 月至本报告所述期间末尾，有 60 000 多难民从中非共和国逃到赤道省和东方省并找到安全所在，这使该国的难民又增 131 755 人。约 30% 的人选择留在收容社区，而另一些人则搬到了新营地。同时，大批人逃离该国东部发生的冲突和侵犯人权现象，到布隆迪、卢旺达和乌干达寻找安全所在。估计该国仍有 260 万境内流离失所者，65% 以上在北基伍和南基伍，目前大约 440 000 人流离失所的原因是上帝抵抗军的袭击。性暴力和基于性别的暴力仍然很普遍。

C. 西亚

25. 该次区域有 366 000 以上难民和寻求庇护者，境内流离失所者的人数也在增加。整个分区域安全局势恶化，特别是在北马里和尼日利亚，限制了人道主义连通和提供保护和援助。该分区域近三分之一的难民长期流离失所。

科特迪瓦

26. 到 2013 年年中, 约 82 000 名因科特迪瓦 2010 年选举后暴力而流离失所的难民已从邻国返回家园。约 21 000 名境内流离失所者也在 2013 年回返, 尽管有种种持续不断的困难, 包括不安全和缺乏住房、基本服务和谋生机会。

马里

27. 到 2013 年年中, 武装团体的暴力迫使大约 175 000 名马里难民逃到布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。区域人道主义应急工作重点是保健和营养、食品保障、住房、水和卫生, 以及建设复原能力, 以应对经常发生的旱灾。已制定了马里难民回返和接纳战略, 促成马里、尼日尔和难民署在 2014 年 5 月签署了一项三方协定。政府还报告说, 约有 28 000 人已经返回马里北部, 不过局势仍不利于大规模的返回。

尼日利亚

28. 尼日利亚三个北方州的安全局势动荡, 并于 2013 年 5 月 14 日宣布进入紧急状态, 随之而来的是军事部署、宵禁和限制与人道主义机构的连通。此一局面导致了数十万人流离失所; 约 50 000 人越过边界进入尼日尔, 24 000 人进入喀麦隆, 1 500 人进入乍得。总共约有 60 000 名难民进行了登记, 并获得了基本援助。一项机构间评估显示, 在受博科哈拉姆叛乱影响的各州, 共有将近 650 000 人成为境内流离失所者。

D. 南部非洲

29. 2013 年期间, 南部非洲的难民和寻求庇护者人口几乎未变, 年末时, 难民为 135 542 人, 寻求庇护者为 278 633 人。由于在 2012 年积极推动在赞比亚和纳米比亚的前安哥拉难民返回家园和融入当地社会, 随后在刚果民主共和国下刚果省和加丹加省前安哥拉的难民最后甄别出现延误, 回返难民人数明显减少, 从 2012 年年底的近 20 000 人减至 2013 年年底的仅 1 700 人。在南非, 大多数难民居住在城市地区; 尽管作出了促进容忍的努力, 但仇外暴力仍在继续。南部非洲其他许多难民人口较少的国家的总体保护氛围大致未变。

安哥拉

30. 根据政府数据, 安哥拉境内住有 20 300 名寻求庇护者和 23 400 名难民。近一半的难民在 1970 年代末来自刚果民主共和国, 他们在很大程度上自力更生。安哥拉政府和难民署正在讨论将这一群体正式融入当地社会。

莫桑比克

31. 莫桑比克提供了一个非常积极的促进难民自力更生的环境, 难民们享有较高度度的行动自由并且就业机会很好。居住在 Marratane 营地的难民共生产了 1 101 公吨农业产品, 供自己使用和出售。

南非

32. 南非收到的个人提出的庇护申请数量在全世界位居第三，2013 年期间收到 70 000 份申请。大部分申请庇护者来自津巴布韦、索马里和刚果民主共和国。该国得到承认的难民总数约为 66 000 名，将近该次区域总数的一半。

三. 保护

A. 国家庇护制度

33. 在本报告所述期间，非洲的各庇护国在很大程度上继续保持开放的边界并对需要国际保护的人承认其难民地位。然而，人数的增加和不断恶化的安全状况使保护环境窘困，作为一种应对手段，一些国家开始更有力地推行营地政策。难民署及其合作伙伴虽然理解政府的安全需要，但继续劝阻将营地作为一项常规政策。

34. 吉布提国家资格委员会在 2013 年恢复工作，以帮助加强该国的庇护制度。同时，乌干达政府正在制定一项城市难民政策，预计该政策会加强对城市难民和寻求庇护者的保护。安哥拉和斯威士兰目前正在起草新的难民法。

B. 对有特殊需要者的保护

35. 采用年龄、性别和多样性方法参与评估，这对提供信息以帮助难民署制定行动计划仍然至关重要。区域战略和方案基于对年龄、性别和多样性政策的坚定承诺，并与所关注的对象进行伙伴合作。

36. 难民署和非政府组织制定了一个保护南苏丹和苏丹难民儿童(占这些国家难民的 65%)区域框架，现在该框架指导着各业务行为体开展协调和有轻重缓急的回应。在南苏丹，儿童保护问题专题组开展了工作，以帮助大约 42 000 名儿童和青少年，包括设立 45 个儿童友好场馆，提供心理社会支助和社区教育。在索马里，联合国儿童基金会(儿基会)援助了近 1 600 名曾与武装部队或武装团体有关系的儿童重新融入其社区。难民署还针对孤身和失散儿童的需要，发起了一个为期三年的安全生活、学习、玩耍项目，将在埃塞俄比亚、埃及、苏丹和也门实施这一项目，这是一项减轻二次流动相关风险的创新努力。它支持建立适当的照料安排，增加教育和谋生机会，寻找失散家人的更多机会和改善基本服务。

37. 在出现了消极立法和随后在几个国家发生的暴力事件之后，难民署加强了对该区域女/男同性恋、双性恋、变性者和双性人保护问题的划定和监测。在国家一级，各办事处正在审查需求和应对能力以及存在的差距，其目的是程序的标准化，以满足这些人的特定需要。

38. 加强对难民妇女保护的措施包括提供安全的场所。使用移动通信服务促进了向性暴力和基于性别的暴力幸存者提供心理社会援助。在预防方面，给营地居民举办了培训和提高认识会议，例如在卢旺达 Kigeme 营地，通过联合国促进性别

平等和增强妇女权能署(妇女署)的努力,使 25 000 多名妇女和儿童以及 10 000 名成年男子对此有了了解,妇女署还给政府官员和军事人员举办了这类会议。在马里,妇女署就冲突局势中的妇女和儿童权利问题对 2 839 名军事人员进行了培训,并给他们发了关于性暴力和基于性别的暴力问题的学习材料。

C. 登记和证件

39. 在苏丹,于 2013 年 4 月在喀土穆开展了难民和寻求庇护者联合登记工作,从而得以对城市难民和寻求庇护者人口进行评估,并帮助他们获取证件并确定难民地位。目前正在肯尼亚进行能力建设,以帮助政府担负起确定难民地位的责任;2013 年 12 月还在马拉维开始采用生物鉴别法登记。

40. 普及和免费出生登记在非洲仍然是一个优先事项。向多国政府提供了支助,帮助其建立出生登记制度,重点是将难民儿童和国内流离失所儿童包括在内。在中非共和国,经广泛倡导产生了一项关于免费进行出生登记的总统法令草案。安哥拉于 2013 年 9 月通过一项总统法令,现在所有国民的出生登记免费,但不幸的是这不包括难民和寻求庇护者。在布隆迪,35 000 名从坦桑尼亚联合共和国回返的难民获得了出生登记服务。

D. 混杂移徙

41. 该次区域有关于贩运和相关虐待行为的报道,鉴于这方面复杂的挑战,苏丹政府、难民署和移徙组织制定了一项关于非洲之角和东非走私和贩运问题战略。由于苏丹当局在各机构的支助下作出努力,已使苏丹东部难民营的安全情况得到改善,更多肇事者被起诉,对受害者的援助也得到加强。2013 年以来,所记录的已报告事件大幅下降,但在喀土穆事件有所增加。

42. 南部非洲地区各国政府继续执行严格的边境管制措施,以阻止混杂移徙,这是其安全组合措施的一部分。在本报告所述期间,南非的伊丽莎白港和开普敦难民接待办事处仍然关闭,大大改变了该国的难民保护体制。在 2013 年 10 月,在联合国推动下举行了一个关于保护难民和移徙者的讨论会,重点是可能通过劳工移徙找到的解决办法。博茨瓦纳、马拉维和南非及赞比亚的一线政府官员接受了关于混杂移徙的培训。

43. 南非于 2013 年 8 月颁布了《打击和防止贩运人口法案》。2014 年 5 月,津巴布韦议会通过了《贩运人口法案》,其中将《巴勒莫议定书》纳入了国内法。在编写本报告时,该法案已提交总统签字。

E. 无国籍状态

44. 在本报告所述期间,科特迪瓦加入了《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。继续在科特迪瓦作出努力以减少很多人陷入无国籍状态的风险。据政府估计,这其中包括大约 400 000 名已在该国定居但未确立自己国籍的移民的子女和 300 000 名出生时未得到科特迪瓦法律承认的儿童。

45. 联合国机构继续同南苏丹和苏丹合作，通过颁发身份证来确认国籍，以减少无国籍风险。进行了身份审查和登记工作，以确定逃离中非共和国并可能成为无国籍者的乍得移民的地位，他们中的许多人可能已无身份证件。

46. 2013 年 4 月，非洲人权和人民权利委员会第五十三届常会通过了关于国籍权的第 234 号决议。2014 年 5 月，该委员会在其第五十五届常会上通过了关于起草一项《非洲人权和人民权利宪章》关于非洲境内国籍权的第 277 号决议。难民署仍在同该委员会一起积极倡导通过这一议定书。难民署正在亚的斯亚贝巴拟订一项行动计划，委员会将审视非洲大陆无国籍状态问题。

F. 境内流离失所

47. 尽管取得了进展，为一些人找到了持久解决办法，但非洲的境内流离失所者人数在记录上是最高的。在 2013 年年底，世界各地因冲突和暴力而流离失所者超过 3 300 万人。造成这样大数量的重要原因是中非共和国境内的冲突以及刚果民主共和国、尼日利亚和苏丹旷日持久的冲突。2013 年世界上五个新的流离失所者最多的国家中四个是在撒哈拉以南非洲。

48. 2013 年，又有 5 个撒哈拉以南非洲国家(安哥拉、科特迪瓦、马拉维、卢旺达和津巴布韦)批准了《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)，加入了 17 个已经批准国家的行列。境内流离失所者人权问题特别报告员与各区域组织密切合作，在国家一级促进批准和实施《坎帕拉公约》。在 2013 年期间，与保护合作伙伴、包括 14 个非洲国家政府协作，通过在坎帕拉举办的一个学习班开设了一系列培训课程。

49. 2013 年高级专员关于保护挑战对话的重点是境内流离失所者保护工作的独特挑战和该问题的解决办法，将《坎帕拉公约》展示为一项区域法律制度。难民署还就举办《坎帕拉公约》区域法律讲习班向非洲联盟提供了支助。

四. 人道主义响应

A. 提供援助

食品和营养

50. 2013 年期间，世界粮食计划署(粮食署)向非洲 23 个国家的 240 万难民提供了食品。由于中非共和国和南苏丹境内的紧急状况，领取者数量大幅增加。由于资金短缺，食品配给削减 50%以上，尤其影响到三个国家(中非共和国、乍得和南苏丹)的近 50 万人。在本报告所述期间，利比里亚和布基纳法索境内难民的食品配给削减 25%到 49%，而莫桑比克和加纳境内难民的配给则削减 10%到 24%。即使在最近的削减之前，在 2011 年至 2013 年期间对非洲几个难民营的营养调查显示，急性营养不良、发育受阻和贫血程度非常严重。

51. 这一危机导致了一项难民署-粮食署联合倡议，其中强调了非洲难民的食品保障问题，并着重指出，到 2014 年底会出现严重的资金短缺问题，粮食署会短缺 1.83 亿美元，难民署短缺 3 900 万美元。这项在 2014 年年中启动的倡议不仅着重指出了食品配给的削减，也列述了难民的种种求生办法，包括辍学、早婚和求生的性交易。

52. 关于资金短缺的影响问题，粮食署和难民署发出警告说，难民社区同周围社区之间的紧张关系会增加。例如，对马拉维 Dzaleka 难民营和卡龙加过境收容所 17 500 名难民食品供应的资金短缺造成了与周围人口紧张关系的增加，这个问题需要解决。

53. 整个区域的应急反应都凸显了既需要立即提供食物也需要一个始终一贯的交付渠道。也正在加紧努力，将粮食配给转为现金和购粮券。例如，在尼日尔，9 100 名难民受益于这类方案，同时对收容难民社区的支助也帮助将除一个地点外所有地点的营养不良率降低到 10% 以下。同样，在布基纳法索，正向近 27 000 名难民提供食品配给加现金。该国 Goudebou 营地的营养不良率很高(24.5%)，因此从 2013 年 11 月开始向所有家庭分发食品，从而使营养不良减少一半以上。

54. 在诸如中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹等地，正在扩大对境内流离失所者的食品和营养援助。季节性支助包括在难民们找到临时住所的地点在紧急情况下提供高能量饼干和平时的食品分配。例如，儿基会及其伙伴正在加强干预措施，以解决营养不良的根源问题，并将此作为其人道主义应急工作的一个部分。

公共卫生和艾滋病毒/艾滋病

55. 收容国、联合国和人道主义伙伴已经动员起来，以降低中非共和国和南苏丹各邻国的发病率和死亡率。这些危机的尤其显著的特点是麻疹和脑膜炎在难民和收容国(乌干达)民众中的爆发、严重受伤、心理健康问题、营养不良和缺乏疫苗接种等问题。能获得的基本保健有限，且送医院困难很大，使上述局面更加棘手。世界卫生组织(世卫组织)正在通过区域协调来加强监测和预警系统，一些卫生专题组正在定位专门人才和合作伙伴能力，以推动优先领域保健服务的提供。

56. 在西非继续发现新的小儿麻痹症病例，促使了大力度的了解小儿麻痹症的宣传运动。世卫组织和联合国其他机构正在包括马里、索马里和南苏丹等国支助小儿麻痹症应对工作。

57. 到 2013 年底，97% 的非洲难民可获得与其庇护国国民同等的抗逆转录病毒治疗。此外，在 2013 年，难民署 95% 的业务活动确保了难民享有与国民同等的防止母婴传播的服务。在中非共和国发生危机之前，该国约有 12 000 至 15 000 人正在接受抗逆转录病毒治疗。联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和合作伙伴们进行了情况分析，以使病人重新获得治疗机会。在班吉的四个境内流离失所者营地，艾滋病署还提供艾滋病毒/艾滋病检测咨询帮助，帮助性暴力和基

于性别的暴力的受害者，并致力于预防母婴传播。到目前为止，粮食署向中非共和国的 3 200 名艾滋病毒/艾滋病患者提供了营养支助。

教育

58. 教育仍然是非洲各地受冲突和流离失所影响的儿童和青年保护工作的一个不可或缺的组成部分。经与收容国政府、儿基会和合作伙伴协商，18 个国家已经完成或起草了难民教育战略，包括儿童保护以及性暴力和基于性别的暴力的预防和回应的要素。三项业务活动已起草了专门针对难民人口的紧急教育战略，他们的教育需求未得到满足，这是最近几年里一个明显的趋势，特别是在中非共和国和马里。17 项业务活动的重点是按照难民署 2012-2016 年教育战略帮助难民利用收容国的教育系统。与教育部门和合作伙伴共同努力，在紧急情况出现时就将应急资金投入国家系统的支助工作；为从未上学者提供适龄加速学习方案；在国家教育规划数字中包括难民现在已成为所有全国教育战略和难民应急教育战略的基本要素。

59. 收集准确的学龄儿童数据仍然是一个挑战，特别是学校保留率和结业率以及入学人数，还有在非难民营情况下的这些数据。各邻国中马里难民儿童的平均入学率是 44%。受 2011 年索马里难民涌入影响的各国难民儿童平均入学率为 40%。该区域各地南苏丹难民儿童的入学人数不均衡，但截至 2014 年 5 月平均约为 40%。来自中非共和国的难民的情况更加严峻，目前区域的平均入学率大约为 20%。据估计，在中非共和国难民危机中，85% 的适龄儿童和青年在流离失所之前获得正规教育的机会有限乃至没有。

60. 非洲的难民人口的中学入学率仍然很低(往往低于 15%)，主要原因是中学教育的费用较高。这仍然是一个优先改善领域，因为增加中学教育机会对防止早婚和怀孕、强迫征兵、剥削劳工和多重性暴力和基于性别的暴力有很大影响。

谋生机会

61. 联合国机构正在积极支持提高难民的自力更生的战略，特别是使他们能够住在收容社区内，能够工作并对当地经济作出贡献。在一些长期持续的局面中，例如在乍得，乌干达和赞比亚，这种办法至关重要。

62. 在厄立特里亚难民营中为改善生活作出更大努力是显而易见的，那里的难民和收容他们的社区参加了一项 2013 年启动的长年生计和自力更生援助方案，其中包括支助畜牧业和园艺生产。在马拉维的 17 500 名难民很少有机会获得可耕地或谋生机会。作为回应，设立了一个社区中心，以鼓励经济独立和通过创收项目加强自力更生。

63. 在布隆迪，共有 2 000 名回返者和境内流离失所者受益于职业培训和创业培训方案，之后还有技术帮助，以通过国际劳工组织(劳工组织)的一个项目来建立

合作社。在南苏丹，教育和识字水平低，失业率和就业不足率很高，劳工组织以能力建设为重点，介绍与市场有关的基本商业技能，并为 1 500 名妇女和青年提供创业指导套装资料。

64. 过渡解决办法联合举措目前正以分阶段方式在苏丹东部试行，目标是 12 个难民营和境内流离失所者营地。其目的是巩固这些营地并将其转化成当地具有创收机会的可生存的定居点，为此目的提供职业培训和小额融资服务。

B. 人道主义应急能力和制约因素

受关心人员和人道主义工作人员的安全保障

65. 在西部和中部非洲，特别是在中非共和国和马里北部，安保方面的困难继续限制人道主义业务活动能力，也限制了人道主义行为体接触需要帮助的人。在中非共和国，2014 年第一季度的大部分时间中，暴力和不稳定加剧，阻碍了重新部署工作人员和开设办事处，因此延迟了进入迫切需要援助的社区。在过去 18 个月中，马里北部因发生了许多由伊斯兰叛乱分子制造的安全事件，加上军事行动和最近发生的冲突，使安全局势恶化，影响了人道主义合作伙伴在加奥和廷巴克图一带开展业务活动。

66. 南苏丹的局势仍然不可预测并且岌岌可危，特别是在维护庇护的平民性质和人道主义性质方面存在挑战。事实上，2014 年上半年的安全局势恶化，直接威胁到难民和收容社区的安全，特别是妇女和儿童的安全。

连通情况

67. 在 2014 年 3 月至 5 月期间，南苏丹偏远难民营的居民食品保障大大减少，尽管采取特别行动，如空运和当地采购。与涌入喀麦隆的难民的连通仍然困难，且费用昂贵，速度缓慢。难民们通过 30 多个入境点抵达，分散于 900 多公里长的边界线。许多人未能抵达临时收容中心以获得及时援助，有时需要好几天时间才与抵达边远村庄的难民联系上。道路设施极差，又遭雨季的进一步破坏，阻碍了从供应中心运送食品、宿营器材和非食物品。

五. 终止被迫流离失所

A. 自愿回返

68. 在 2013 年有 168 000 多名难民得以返回家园。科特迪瓦、刚果民主共和国(赤道省)和索马里的返回者最多。特别是在 2013 年大约 20 000 名科特迪瓦难民被送回国，2014 年有 8 000 多人从利比里亚返回。仍有约 45 000 名科特迪瓦难民留在利比里亚，这只是 2010-2011 年选举后危机时出现 220 000 难民高峰的一小部分。

69. 2014 年约有 1 666 名安哥拉人自愿回国，在 2014 年的头四个月有 500 多人返回。正在筹备从刚果民主共和国遣返安哥拉难民，目前正在甄别滞留者身份。

同时，6 000 多名卢旺达人于 2013 年自愿返回卢旺达，主要从刚果民主共和国返回，为数不多的人从乌干达返回。2013 年 4 月在比勒陀利亚举行了部长级会议，参加的有卢旺达和各主要庇护国，其后商定了针对各个庇护国情况的终止难民地位的办法。最后，有近 500 名在南苏丹的埃塞俄比亚难民得到自愿遣返帮助，有些是在 2014 年头几个月中通过紧急空运离开的。

B. 就地安置

70. 赞比亚政府一直在执行一项决定，即就地接纳 10 000 名在赞比亚当地出生和长大的第二代或第三代难民，特别是安哥拉和卢旺达难民。这一举措包括发放证件和社会经济融入干预措施，预计将于 2016 年底完成。粮食署向该国难民提供援助已有 40 年，在 2013 年已逐步取消了食品援助。该国只有约 3 700 名难民仍然得到食品援助。当地定居措施对家庭稳定和收入产生了积极影响。例如，对一项就地安置难民项目下的一些得到帮助家庭的一项调查显示，平均月收入提高同家庭营养改善有直接关系，赞比亚 2013 年的营养调查也显示了同样情况，而且其他服务的获取也有增加，如儿童教育。

71. 到 2014 年年中，已在冈比亚、几内亚比绍和尼日利亚完成了利比里亚难民融入当地社会的工作，这项工作在其他地方正在进行中。近 1 000 人仍有可能成为无国籍者，因为其利比里亚国籍尚未得到确认。难民署正在帮助利比里亚政府派工作组去调查这些案例，并找出解决办法。迄今已把近 5 600 份护照颁发给了在庇护国的利比里亚难民。

72. 南非共和国向 2 000 多名前安哥拉的难民颁发了居留许可证，以促进与当地的融合。纳米比亚政府目前正在给约 1 700 名前安哥拉的难民颁发永久居留证。

73. 还通过现有区域框架，例如西非国家经济共同体的《人的自由迁移、居住和建立事业的权利议定书》，促进当地融合。这已证明是一个重要的机制，例如对利比里亚难民来说，他们的地位在该年度终止，已选择在庇护国融入当地社会。

C. 重新定居

74. 在撒哈拉以南非洲，2013 年期间提出的重新安置请求达到创纪录的 28 452 项，几乎比 2012 年增加了一倍。登记、核查工作之后，重新安置案例鉴定得到改进，推动了上述进展。2012 年年初启动的重新安置刚果民主共和国难民的区域战略，增加了他们从布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国重新安置的机会。在编写本报告时，约有 12 200 人提出了重新安置请求。

D. 解决办法的可持续性

75. 联合国至少在七个非洲国家(布隆迪、刚果民主共和国、厄立特里亚、肯尼亚、马里、南苏丹和乌干达)支持了自力更生项目，使 2 500 多名难民、境内流离失所者和回返者得以可持续地融入当地。在刚果民主共和国东部，265 名境内流

离失所者(其中 120 个人是妇女)接受了微型企业管理培训。在布隆迪,一个支助回返者的企业发展方案帮助 300 多个家庭提高了收入水平,并提高了社会凝聚力。

76. 联合国难民署和劳工组织在埃塞俄比亚多洛阿多开展的自力更生方案得到宜家基金会的支助,该方案补充政府的发展方案,并包括难民和收容社区。这一方案优先开展加强难民自力更生的活动,通过一项全面的生计方案摆脱对援助的长期依赖。其目的是建立难民的复原能力,以备其返在索马里西部的回原籍地。在 2013 年已注意到由此带来的家庭收入的增加,包括拥有牲畜和农业活动的增加。还在多洛阿多作了难民住所、可再生能源和营地布局方面的创新办法试点,以最终在其他业务活动中采用。除了提供合作社发展和业务管理培训,还由劳工组织提供赠款支持企业活动,以改善难民的生计。在科比,有 57 个新办企业分别得到最多 3 000 美元的资金帮助。

77. 难民署通过其过渡解决办法联合举措,正在喀麦隆和尼日尔等地领导以创新办法来推动迅速从人道主义援助过渡到自力更生。这一做法涉及到由各职能部委、民间社会、私营部门和发展行为体来支持能力建设,增强难民在经济市场中的能力并减少对援助的依赖。

六. 伙伴关系

78. 难民署在 2013 年推出了难民协调模式,其目的是确保对难民紧急状况反应的可预测性和一致性。由于难民状况的性质各不相同,这一模式促进灵活的办法和务实、协调一致的反应结构,汇集各国政府、联合国机构、传统和非传统合作伙伴,以加强对这类紧急情况的协调和应对。2014 年 4 月在乌干达与联合国和若干非政府组织伙伴举行了协商,探讨该模式所带来的挑战和机遇。2014 年 6 月在刚果民主共和国举办了一个介绍该模式的讲习班,同时难民署和人道主义事务协调厅(人道协调厅)发布了“难民署-人道协调厅关于(难民和境内流离失所者)复杂局势:协调实践的联合说明”。计划在 2014 年下半年再派团推行该模式,包括在复杂局势中推行该模式。

79. 在中非共和国和南苏丹已宣布实行全系统 3 级反应。定于 2014 年 6 月下旬进行南苏丹业务活动同侪审查,由此开始大大加强能力和领导作用,并需在 90 天内展开业务活动同侪审查。在两次危机中均部署了人道主义副协调员。由于中央应急基金供资迅速,在 3 级国家和收容难民的邻国的应对行动都得到了加强。

80. 自 2013 年 1 月以来,机构间保护备用能力项目促进了将 8 名高级保护干事部署到联合国驻非洲一些机构,以支助保护工作,并协调儿童保护,加强自然灾害中的保护工作以及协助包括布隆迪、肯尼亚、马里、尼日利亚、索马里和苏丹等国政府落实国家关于境内流离失所者的政策和持久解决的政策。在南部非洲次区域一级还提供了更多的专门知识,以加强保护机构和非保护任务组织与难民、回返者和流离失所者的合作应对。

81. 联合国各机构与国家和国际非政府组织伙伴合作开展保护行动和人道主义业务活动。后者参与应急行动的各个阶段，从接待、保健、营养、住所、营地协调和管理、保护、儿童保护、水、环卫乃至个人卫生，还有其他方面的应对行动。非政府组织也是按照联合国妇女、和平与安全问题战略成果框架将男女平等问题纳入人道主义反应工作的关键伙伴，例如在苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等国家。

82. 鉴于国内非政府组织在应对人道主义危机方面发挥的关键作用，建设其应对能力仍然是一个优先事项。2013 年，有撒哈拉以南非洲各国约 60 个非政府组织参加的非洲非政府组织工作队在南部非洲和西部非洲举办了两次区域方案和财务管理培训活动。

83. 2013 年，非洲联盟国家元首和政府首脑会议第二十一届常会在亚的斯亚贝巴举行，会议通过了委员会《2014-2017 年战略计划》。该战略计划的一项主要目标是加强非洲联盟的人道主义基金，制定措施以实现对难民、境内流离失所者和其他受冲突影响者更高标准的保护和援助。

84. 在科特迪瓦，联合国开发计划署与难民署根据秘书长关于终止冲突后流离失所的初步框架正在为境内流离失所者和回返者制定一项持久解决战略，其中确立了为上述人员找到持久解决办法的优先事项和责任。

七. 结论和建议

85. 尽管在寻求持久解决办法方面取得了进展并有许多难民返回家园或者融入当地社区，但非洲境内新的和持续存在的紧急情况造成大批境内流离失所者，导致连续第四年新难民人数的增加。被迫流离失所使人们面临许多安全危险，包括强迫征兵、性暴力和基于性别的暴力、武装袭击、绑架和贩运。

86. 为维护非洲的和平与安全，并减轻非洲大陆各地数百万人的苦难，所有国家都应履行其责任，保护难民和确保所有人的人权。这包括完全尊重不驱回原则，保持开放的边界，与仇外心理作斗争，确保流离失所者营地的人道主义和平民性质，对一切形式的暴力终止有罪不罚现象，包括性暴力和基于性别的暴力。

87. 敦促所有国家和非国家行为体遵循国际人道主义法，确保人道主义救济能够迅速而不受阻碍地交付给有需要的人，包括难民和境内流离失所者。还呼吁他们确保人道主义工作者的安全，从而使公正的援助能够安全地送达，即便是正在进行敌对行动的时候。鼓励所有非洲国家签署、批准和执行《联合国人员和有关人员安全公约》。

88. 敦促所有国家和非国家行为体尊重国际人权和人道主义法，防止平民在国境内被迫流离失所。流离失所不可避免时，各国应采取一切措施，保障这些人的安全。

89. 已批准《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的国家应得到赞扬。鼓励尚未这样做的非洲联盟成员国签署和批准这项文书。而且，已批准该公约的国家应将其全面纳入国内法。所有国家都应制定境内流离失所者问题国家机制，可以此来防止、管理和解决因武装冲突、一般暴力、侵犯人权行为和天灾人祸造成的所有类型的境内流离失所问题。

90. 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》的非洲国家应该考虑加入。鼓励各国与有关组织、特别是难民署合作，以查明在其领土内的无国籍和可能会成为无国籍者的人口并审查其国内法律，以消除会导致无国籍状态或使这种状态永久化的法律差距。

91. 敦促所有国家，包括原籍国、收容国和捐助国，与发展领域、建设和平和以及人道主义领域的行动者一起提供支持，为该大陆数百万难民和境内流离失所者寻求解决办法。

92. 应尽一切努力来确保流离失所者能够重建和平且有所作为的人生，而不是在旷日持久地流离失所。政府同发展和人道主义行为体一起必须密切合作，为难民和境内流离失所者制定持久的解决战略，包括将其纳入国家计划，确保其获得就业机会，并采取一切预防措施来解决流离失所问题。

93. 敦促各国、人道主义和发展机构以及非政府组织在制定有关方案和活动的优先事项时把受影响人口作为积极的参与者包括在内，因为这些方案和活动影响到他们流离失所生活的各个阶段。
