



第六十八届会议

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 67/150 号决议提出的。本报告更新了秘书长提交给大会第六十七届会议的报告 (A/67/323) 中所载的资料。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、联合国艾滋病病毒/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、联合国建设和平基金、联合国粮食计划署和境内流离失所者人权问题特别报告员提供的资料。报告还采用了联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国卫生组织发布的报告中的资料。



一. 引言

1. 在报告所述期间，多重流离失所紧急事件使非洲深受其害¹。遭受旱灾的马里北部发生暴力事件，刚果民主共和国东部和中非共和国再次爆发战争，苏丹南科尔多凡州和青尼罗州正在经历冲突，迫使成千上万的人逃离家园，他们在境内漂泊或跨越边境寻找安身之所。同时，尽管索马里出现了令人鼓舞的政治动向，但是大量索马里难民继续流入埃塞俄比亚和肯尼亚。

2. 截至 2012 年底，² 非洲有近 280 万名难民，比上一年略有增长，占全球难民人口的四分之一。尽管有大约 267 000 名难民返回家园，其中包括大量长期流落在外的难民，但是有超过 500 000 人被迫离开家园。接收难民人数最多的五个非洲国家是：肯尼亚(565 000 人)、埃塞俄比亚(376 000 人)、乍得(374 000 人)、乌干达(198 000 人)和南苏丹(202 500 人)。

3. 在长期颠沛流离的难民状况综合解决方案战略的执行上取得了进展，从而能够结束来自安哥拉、利比里亚的难民以及部分国家对来自卢旺达的难民的身份。在国际社会的支持下，大约 35 000 名布隆迪难民从坦桑尼亚联合共和国返回家园，使坦桑尼亚政府能够关闭姆塔比拉难民营。

4. 2012 年非洲因暴力和冲突导致的境内流离失所者人数增至 1 040 万人，比 2011 年增加了 7.5%。这逆转了 2004 年开始的境内流离失所者人数减少的趋势。虽然这一年有大约 130 万境内流离失所者返回家园，但是流离失所者人数新增了约 240 万。非洲继续接受全世界近三分之一的境内流离失所者，受影响的主要国家有：刚果民主共和国(270 万)、苏丹(220 万)和索马里(130 万)。

5. 2012 年 12 月，《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》)生效。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)做出努力，继续支持各国政府将《公约》条款纳入其国内法律，并制定预防、管理和找到境内流离失所解决方案的国家框架。

6. 人道主义事务协调厅(人道协调厅)财务支出核实处公布，2012 年期间，在为非洲发出人道主义呼吁后收到了超过 35 亿美元。其中包括通过中央应急基金拨出的大约 2.851 亿美元。大笔资金被用于开展活动，协助因青尼罗州和南科尔

¹ 在本报告中，非洲指的是撒哈拉以南非洲。

² 除非另有规定，有关难民、寻求庇护者和回返者的统计数据指的是人权高专办截至 2012 年底收集到的数字。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的《2012 年全球概览：冲突和暴力导致的境内流离失所者》，以及来自人道主义事务协调厅的估计数。统计数据是临时的，可能会发生变化。

多凡州发生暴力和粮食短缺而流落到南苏丹的苏丹难民，以及解决马里北部不断恶化的人道主义局势。

7. 除了为资金不足的难民和境内流离失所者方案提供资源以外，基金还帮助对紧急事件做出及时回应。接受基金支助的 51 个国家当中，非洲国家有 31 个。在非洲，约 25% 的资金拨给粮食，16% 拨给保健活动。南苏丹的各项行动收到了 4 000 多万美元，占该基金 2012 年为非洲调集资金的 14% 以上。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

8. 东非和非洲之角依然是非洲大陆拥有难民人数最多的次区域。2012 年底，这里有大约 200 万名难民和寻求庇护者，上一年的人数为 170 多万。其中大多数人已经流亡国外多年，有些甚至流亡数十年，尤其是在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达。

苏丹

9. 据估计，截至 2013 年中期，在苏丹尤其是南科尔多凡州、南青尼罗州和达尔富尔，有 440 万人需要人道主义援助，其中包括生活在 99 个营地的 140 万境内流离失所者。对稀缺资源的争夺不断加剧，可用小武器导致种族间冲突升级，加上政府部队和武装团体之间发生冲突，导致 2013 年头五个月大约 300 000 人流离失所。2013 年，尽管达尔富尔部分地区的局势相对稳定，使得 200 000 名难民和境内流离失所者得以回返，但是达尔富尔北部对一座金矿的争夺致使 120 000 人流离失所。此外，达尔富尔中部发生暴力，迫使 30 000 名难民逃往乍得东南部，与此同时，近 19 000 名乍得国民返回其原籍国。在饱受争议的阿卜耶伊地区，由于 2011 年的暴力事件，大约 50 000 人仍然流离失所。

10. 大约有 90 000 名厄立特里亚难民生活在苏丹东部，其中一些人已经在此定居 40 多年。难民继续从厄立特里亚涌入苏丹东部，其中包括 400 名举目无亲的儿童。在 2013 年头几个月，新抵达者人数从 2012 年的每月 2 000 多人减少到每月 400-600 人。途经苏丹东部将厄立特里亚人贩卖和偷运到喀土穆、埃及和其他目的地仍然是一个严重关切问题。2012 年期间，绑架事件数量大幅增加。难民署记录了 338 起绑架事件，其中 37 人仍然下落不明。

11. 难民署联手苏丹政府在边境建立了一个接待中心，以查明寻求庇护着的身份并将他们安全送往难民营。政府向营地增派人手，并成立了一个安保委员会，以提高该地区安全部队的协调性。2013 年头五个月，所报告的事件减少为 46 起。但是，在该地区开展工作的各机构认为，报告事件只是实际被绑架和贩运人数的一小部分。

南苏丹

12. 截至 2013 年中期，来自南科尔多凡州和青尼罗州的 190 000 多名苏丹难民抵达南苏丹。最初，许多人仍然住在边界附近容易受到洪水侵袭并且十分不安全的地区。而在上尼罗州，18 000 名难民从贾曼重新安置到卡亚营地，在团结州，71 000 名难民仍然留在伊达。他们驻扎在边界地区，容易面临严重的保护风险，包括强迫征募。尽管国际社会做出努力，鼓励他们搬到新建立的 Ajoung Thok 难民营，但是截至 2013 年中期，只有 1 600 人搬往该营地。

13. 由于难民居住地路途遥远且缺乏基础设施，提供人道主义援助仍然挑战重重且费用高昂。2013 年，在雨季开始之前，为 230 000 名难民预先储存粮食和基本救灾物品预计将满足他们到年底前的需求，并且有助于避免实施花费巨大的空运。

14. 机构间常设委员会保护问题群组汇编的统计数字显示，在 2012 年底之前，该国共有大约 240 000 名境内流离失所者。到 2013 年中期，在五个州尤其是上尼罗州和琼莱州，新增 59 000 名流离失所者。安保方面的限制使得很难准确评估流离失所者的需求，并为他们提供所需的人道主义援助。许多人长途跋涉穿越危险地区，到埃塞俄比亚、肯尼亚或乌干达找到避难所。截至 2013 年中期，由于琼莱州发生暴力事件，有近 63 000 名南苏丹人逃往这三个国家。

索马里

15. 联合国宣布 2012 年初索马里南部结束饥荒状态，但一年之后，大约 270 万人仍然需要人道主义援助。与此同时，索马里部分地区的安全状况逐渐改善。联合国共用驻地在摩加迪沙开放，若干机构将办事处从内罗毕迁往索马里首都。但是，人道主义进出仍然面临挑战，尤其是在索马里南部和中部的农村地区。2012 年，12 名援助人员在索马里遇难，2013 年，针对人道主义工作人员的袭击仍在继续，包括对联合国共同驻地的一次致命袭击，导致 8 名人员丧生。

16. 2013 年上半年，大约 110 万索马里人仍然处于境内流离失所状况，超过 100 万人成为吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和也门的难民。种种状况还不利于难民大规模地自愿返回大多数原籍地，当地局势依然不稳且生计选择有限。从 2012 年 1 月至 2013 年 6 月，难民署协助大约 3 500 个境内流离失所家庭从摩加迪沙回到原籍村落，主要是在海湾地区和谢贝利地区

17. 2013 年头六个月，大约 20 000 名索马里人自发回返，其中大多数从埃塞俄比亚、肯尼亚、沙特阿拉伯和也门返回家园。正在提出关于回返问题的四阶段方法。首先是援助自发回返的难民，下一步是实施试点项目，协助难民团体返回一些被认为安全和稳定的索马里选定地点。当索马里内部局势得到改善之后，将加强提供便利，最终推行遣返。

埃塞俄比亚

18. 2012 年，埃塞俄比亚登记了新抵达的 87 000 多名难民，使该国 2012 年底的难民总数达到 376 000 人，他们中的大多数来自厄立特里亚、索马里、南苏丹和苏丹。

19. 协调一致的努力使得所有 18 个难民营的卫生和营养服务得到显著改善。在多洛阿多营地，虽然卫生和营养状况仍然脆弱，但与 2011 年相比已经有了极大的改善。2013 年，死亡率低于紧急情况阈值，显示出人口数量稳定。由于实施了预防性活动和两岁以下儿童供餐方案，营养状况有了改善。在多洛阿多，已经建立了第六个营地，接纳来自索马里的新抵达者。

20. 2012 年期间，厄立特里亚难民继续抵达提格里州，平均速度为每月 800 人左右。2013 年 3 月和 4 月，新难民人数激增到每月 1 700 人，因而不得不在提格里州开放第四个营地。举目无亲的未成年人数目庞大依然是严重关切问题。和苏丹一样，在埃塞俄比亚启动了打击人口贩运活动。

21. 2009 年，埃塞俄比亚政府为能够自给自足的厄立特里亚难民实行了“走出营地政策”。迄今为止，已经有大约 3 250 名厄立特里亚难民从这项政策中受益，其中包括进入该国大学学习的近 1 300 名学生。政府已经开始向来自其他国家的难民推广这项政策。

肯尼亚

22. 肯尼亚依然是非洲大陆最大的难民接纳国，接收了 607 000 多名难民和寻求庇护者，他们大多来自索马里以及埃塞俄比亚、刚果民主共和国和南苏丹。2012 年，达达布难民营成立 20 周年。它是世界上最大的难民集中地，由五个营地组成，接纳近 500 000 名难民。南苏丹的暴力事件导致卡库马营地的难民人数增加到近 100 000 人，远远超出了 80 000 人的最大接纳能力。

23. 2012 年 12 月，该国政府公布了一道指令，在城市地区立即停止接待和登记寻求庇护者，并要求他们搬回达达布和卡库马营地。国际社会对保护问题和该政策的人道主义影响表示关切，呼吁该国政府允许难民在城市寻求保护。对于已经在市中心定居并合法生活的数千名难民来说，他们的生活、教育和谋生手段将会受到严重干扰。这项指令的实施将对肯尼亚约 56 000 名在城市生活的难民和寻求庇护者造成影响。

24. 一个致力于难民权利问题的非政府组织和七名难民向肯尼亚高等法院请愿，要求对这项指令的合法性作出判决。高等法院颁布一项命令，在全面聆讯之前暂停这项指令的实施。该国政府对寻求庇护者的接待和注册工作在城市地区依然中

止，而其他部分，主要是异地安置工作没有一项得到执行。因此，法院判决该指令违反宪法规定。

25. 2007 年选举后暴力造成的流离失所者的异地安置和补偿工作继续开展，据该国政府估计，到 2013 年 5 月，生活在营地的境内流离失所者人数减至 30 000 人以下。据估计，有 314 000 人定居在境内流离失所者营地以外的地方社区，并且尚未得到异地安置和补偿，人权团体依然对这些人表示关切。由于社区间对资源获取的冲突，并且在导致 2013 年 3 月全国选举的若干次暴力事件中，据估计新增流离失所者 123 000 人。

乌干达

26. 2012 年期间，乌干达接收了大约 56 000 名难民，他们为了躲避刚果民主共和国北基伍发生的暴力和侵犯人权行为而背井离乡。大约 33 000 人基于初步证据得到认可并被转移到难民安置区，剩下的仍然生活在边界地区或回到北基伍。鲁瓦万贾安置区得到修复以接纳新抵达者，该安置区曾经接纳卢旺达难民直至 1990 年代末。难民获得一块土地用于修建住所和耕种。

27. 与 2013 年相比，2012 年从南苏丹前往乌干达寻求庇护的人数相对较少。2013 年头六个月，每年新增人数已经翻番，达到 6 500 多人。大多数前往乌干达的人是为了躲避琼莱州的暴力事件。乌干达要求确定难民身份，到 2013 年中期，4 500 多名新抵达的南苏丹人被确认为难民。

B. 中美洲和大湖区

28. 尽管刚果民主共和国东部暴力事件猛增，导致大约 90 000 名难民逃往邻国，但与 2011 年相比，2012 年中美洲和大湖区的难民人数净减少了约 155 000 人。造成这一情况的原因是，刚果人从刚果共和国遣返，布隆迪前难民从坦桑尼亚联合共和国回返，以及安哥拉和卢旺达难民从刚果民主共和国小规模回返。

乍得

29. 2012 年底，乍得记录在案的难民有大约 374 000 人，其中大部分来自苏丹达尔富尔地区和中非共和国，乍得仍然是非洲接纳难民的主要国家之一。2013 年，乍得接收了来自中非共和国的大约 8 500 名难民和来自达尔富尔中部的 30 000 多名难民。

30. 尽管自 2008 年以来，已有大约 83 000 名境内流离失所者回到原籍地，但是到 2012 年底，生活在营地的境内流离失所者仍有 90 000 人。许多境内流离失所者表示，比起回到原籍地，他们更愿意融入当地生活。萨赫勒粮食危机和雨季严重的洪灾使乍得人道主义状况恶化。2012 年，乍得有大约 360 万人被认为处于粮食不安全状况。

中非共和国

31. 2012年12月塞雷卡发动进攻，2013年3月该国政府违宪夺权，这两起事件都引起中非共和国各地大规模的动乱和流离失所，该国的人道主义状况急剧恶化。已经有多次报告上报袭击平民、征募儿童、即决处决、强奸和其他形式的性暴力，以及普遍存在的掠夺和损毁财物，包括掠夺和损毁人道主义组织财物的行为。到2013年6月，有200 000多人在境内流离失所，大约60 400人进入周边国家，如喀麦隆、乍得、刚果和刚果民主共和国。

32. 在邻国，难民最初被边界地区的地方社区所接纳。由于武装分子可能会从中非共和国渗透到其他国家，因此难民区被设在远离边界的地方，难民也在自愿的基础上被重新安置到这些营地。

刚果民主共和国

33. 刚果民主共和国局势的特点是多项复杂的人道主义行动并举。布隆迪、卢旺达和乌干达接收了大批难民，他们为躲避该国东部的冲突和侵犯人权行为而逃亡。性暴力和基于性别的暴力继续被用作征服和恐吓人民的战争武器，导致产生了越来越多特别容易受到侵害的境内流离失所者。

34. 逃离中非共和国的42 000多名难民在赤道省和东方省找到庇护所，这两个省份建立了新的难民营。将近30%到达该地的人选择留在收容社区。大约87 000名刚果难民被遣返刚果。

35. 持续爆发的战斗和不安全状况继续造成该国民众流离失所，到2013年6月，境内流离失所者总人数达到270万，而2012年初这一数字为170万。由于受武装团体袭击加剧，包括受M23运动和马伊-马伊各团体袭击，南北基伍两省、马涅马省和加丹加省遭受的影响最为严重。因上帝抵抗军的袭击，大约440 000人仍然无家可归，大多数流落在东方省。

坦桑尼亚联合共和国

36. 国际移民组织、难民署、联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)为近35 000名布隆迪难民从坦桑尼亚联合共和国返回家园提供支助。2013年支助他们在布隆迪安家的工作继续开展。超过162 000名布隆迪难民在坦桑尼亚联合共和国的入籍进程仍然搁置，使他们的法律和社会经济状况陷入不确定状态。2012年，坦桑尼亚政府恢复了Chogo安置点大约2 000名索马里难民的入籍进程，这项进程自2011年以来一直停滞不前。

37. 坦桑尼亚联合共和国继续接纳大约67 000名难民，其中大部分来自刚果民主共和国。

C. 西非

38. 虽然马里危机和萨赫勒旱灾受到国际关注，但是该地区的积极发展态势包括为大批难民和境内流离失所者找到持久解决方案。到 2013 年中期，因 2010 年科特迪瓦选举后暴力导致流离失所的大约 82 000 名难民已经返回家园。众多境内流离失所者也已经回返，但是境内流离失所者人权问题特别报告员发现，在许多回返者地区长期存在重大挑战，包括缺乏住房、基本服务和谋生机会，以及对安全问题存在担忧。

39. 继续开展努力，以减少科特迪瓦可能处于无国籍状态的人数。根据该国政府估计，这一数字包括大约 400 000 名已经在该国定居但未入籍的移民后代，以及根据科特迪瓦法律在出生时并未获得身份认可的 300 000 名儿童。2012 年，通过该国政府、联合国人口基金(人口基金)、难民署和儿基会参与的一个联合项目，55 000 人获得帮助确认了其国籍。

马里局势

40. 到 2013 年中期，超过 350 000 名马里人因武装团体暴力和不安全局势在境内流离失所，这也限制了人道主义行动。大约 175 000 名难民逃往布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。随着新抵达者数量日趋稳定，在健康和营养、粮食安全、住房、水和卫生以及抵御经常出现的旱灾的复原能力建设领域的努力也随之加大。

41. 2013 年 4 月，安全理事会授权设立联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)。除了支助政治改革进程之外，马里稳定团还被授予创造有利于提供人道主义援助和流离失所者回返的安全环境的任务。安理会强调援助的提供应以平民为主导并符合各项人道主义原则。

尼日利亚

42. 2013 年 5 月，尼日利亚东北部三个省宣布进入紧急状态，试图遏制“博科哈拉姆”组织不断加剧的暴力袭击。人道主义机构无法进入该地区，使得很难估计因暴力导致的流离失所者的人数。邻国的机构间评估团发现，到 2013 年中期，大约 10 700 名尼日利亚人逃离该国前往喀麦隆(8 000 名难民)和尼日尔(2 700 名难民)。所有难民都已登记并获得援助，两国均做好准备迎接继续抵达的难民。另外，大约 3 500 名尼日尔国民离开尼日利亚回到原籍国。

D. 南部非洲

43. 该区域所有国家全部都是来源国、过境国或目的国，均受到混合移徙的影响。尽管仍然缺乏关于非正常移徙的可靠数据，但是传闻证据表明，移徙行动不断增加，偷运和贩运非法移民事件也在增加。

44. 更加严格的边界管制措施，“第一安全”原则的适用，以及该区域庇护申请被拒的比例不断增加，引起各方对需要国际保护的人们可能无法进入领土或庇护程序的担忧。对走出营地的行动自由限制也在增加。

45. 2012 年，南非收到的庇护申请数量在全世界排名第三，其中有大约 61 500 份新的申请，比 2011 年减少了 42%。和前几年一样，最多的庇护申请是由津巴布韦国民提出的。

三. 人道主义反应和机构间合作

A. 加强保护

46. 非洲各国政府和人民对于难民紧急状况的反应值得仿效。在几乎所有情况下，刚刚抵达的难民根据初步证据得到确认。对于许多逃往布基纳法索和尼日尔的马里难民，以及抵达喀麦隆和刚果民主共和国的中非难民来说，地方社区最先为他们提供帮助，在国际援助尚在调集之时拯救了许多人的生命。

47. 偷运和贩运事件的增加，以及在东非和非洲之角发生的虐待埃塞俄比亚、厄立特里亚、苏丹和索马里国民的相关事件，导致若干联合国组织、各国政府和其他合作伙伴编制了区域预防和反应战略。还拟定了国家战略以打击这一现象。

48. 加强国家难民保护体制的努力继续开展。政府工作人员，包括警察、边防人员和边界地区地方官员，接受了国际难民和人权法，以期促进对保护问题有敏感认识的移民政策和体制。

49. 2012 年 7 月，南苏丹通过了一项难民法案，为难民事务管理提供了一个重要的法律和政策框架。该国政府成立了难民事务委员会，负责为难民需求提供及时和充足的反应，确保庇护所具有为平民服务的特征。

50. 该区域其他国家，包括安哥拉、马拉维、塞内加尔、多哥和赞比亚，正在修订关于庇护问题的国家立法和政策。

登记和文件

51. 尤其在紧急状态下，登记和文件仍然是关键的保护工具。在马里行动中，难民署面临为游牧难民登记和提供文件的挑战。最初的登记数字必须进行修订，援助提供方式也要做出改变。

52. 在布基纳法索、布隆迪、刚果、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日尔、卢旺达、南苏丹和乌干达进行了紧急登记。到 2013 年初，登记内容更加详细，得以对个人需求做出更好的评估。

53. 难民署继续为该国政府工作人员进行登记标准的培训，并提供技术专门知识和资料支持。在苏丹，启动了一个包括难民和寻求庇护者在内的民事登记项目。在埃塞俄比亚，该国政府开始为居住在城市的难民发放身份证，为他们提供合法居留该国的证明。目前该项目正在居住在营地的难民中开展。在刚果民主共和国、塞内加尔、塞拉利昂和乌干达的难民也领取了身份证。在赞比亚难民安置区，开展了移动出生登记运动，在肯尼亚卡库马难民营，80%的新生人口已获登记。

54. 第二次非洲负责民事登记的部长会议于 2012 年在南非举行，会议强调必须为所有人进行民事登记，不论他们的国籍或法律地位如何。在人口基金、难民署、儿基会 and 世界卫生组织(世卫组织)的支持下，会议由非洲开发银行、非洲联盟委员会和非洲经济委员会组织举办。

促进境内流离失所者的人权

55. 2012 年 12 月 6 日《坎帕拉公约》生效是一个重要的里程碑。《公约》强化并巩固了重要的国际人权和保护标准，包括 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》。《公约》重申各国负有在其领土或管辖范围内为境内流离失所者提供保护和人道主义援助的首要责任，促进防止境内流离失所并解决其根源问题的国家和区域行动，呼吁各国确保境内流离失所者得到保护和协助。在 54 个非洲联盟成员国中，39 个国家签署了《公约》，19 个国家批准了《公约》。

56. 拥有非洲境内流离失所者数量最多的国家是刚果民主共和国(270 万)、苏丹(230 万)和索马里(110 万)。许多人已经历了多次流离失所。在报告所述期间，由于冲突和(或)族群间暴力，中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、马里、尼日利亚、南苏丹和苏丹经历了新的大范围境内流离失所。

57. 2012 年 10 月，肯尼亚政府通过了一项关于预防境内流离失所及保护和援助境内流离失所者的国家政策。预防、保护和援助境内流离失所者和受影响社区法案对该政策作了补充，两者共同形成了一个体制框架。

无国籍状态

58. 非洲大陆在无国籍状态方面取得了多项进展。2011 年 12 月，22 个非洲国家为防止并减少无国籍状态及查明和保护无国籍人员做出了 47 项承诺，³ 尽管在这些承诺的履行方面取得了一些进步，但是全面执行仍然是一项挑战。塞内加尔通过了一项在国籍事务上赋予男女完全平等权利的新国籍法，从而履行了该国的承诺。布隆迪也通过实行登记以确定无国籍人员的身份来履行承诺。此举产生了来自阿曼的无国籍人员数量及其保护状态的详细资料。他们领取了可续签的临时居

³ 指联合国会员国在 1951 年《关于难民地位的公约》通过六十周年和 1961 年《减少无国籍状态公约》通过五十周年之际在政府间部长级会议上做出的承诺，纪念活动于 2011 年 12 月在日内瓦举行(见 www.unhcr.org/ministerial)。

留证。2012年5月，布基纳法索加入了1954年《关于无国籍人地位的公约》。承诺加入其中一项或两项无国籍状态公约的若干国家已经在国内层面采取加入公约的步骤，但尚未完成相关程序。

59. 2012年10月，非洲联盟举行了一次关于公民身份的研讨会，探讨了无国籍状态与冲突之间的联系。所提出的建议包括改革国籍法和相关立法以防止无国籍状态；认识到加入无国籍状态公约的重要性；以及起草一份区域国籍问题文书。在研讨会之后，非洲人权和人民权利委员会通过了一项关于无国籍状态和国籍权的决议。

60. 各国逐渐认识到，可以在国籍法中列入充足的保障措施以避免产生无国籍状态。2013年4月的津巴布韦新宪法包含许多关于给予弃婴国籍的规定以及在公民身份被剥夺情况下的保障措施，这将为减少和预防无国籍状态产生积极的影响。

被关注者的安保和工作人员的安全

61. 在非洲，包括在刚果民主共和国东部和南部省份、索马里、南苏丹和苏丹，许多人道主义行动中普遍存在具有挑战的安保问题。在马里北部，由于安保局势紧张使联合国无法驻留，因此亟需的粮食援助是通过非政府组织伙伴提供的。自2013年4月以来，粮食署和其他联合国组织一直在北部重新建立其驻留状态。

62. 在肯尼亚达达布营地，由于发生袭击事件，导致难民、执法人员和人道主义工作人员伤亡，各项服务多次被迫中断。在刚果民主共和国和中非共和国，新的叛军联盟突起，控制着战略重镇和区域，严重阻碍了人道主义援助的提供。在苏丹，南科尔多凡省和青尼罗省的安保限制和该国政府施加的进出限制依然是整个报告所述期间的一大挑战。在南非，针对外国人的仇外心理暴力事件继续发生，对寻求庇护者和难民，尤其是索马里和津巴布韦的店主造成影响。

63. 援助工作者安保数据库显示，在报告所述期间，有97名人道主义工作者在非洲遇难、负伤或遭到绑架，其中包括34名联合国工作人员。

防止和应对性暴力和基于性别的暴力

64. 性暴力和基于性别的暴力依然是非洲许多武装冲突的本质特征。其成因包括不安全局势、国家当局力量有限或缺失、性别不平等、极端贫穷、缺乏教育和有害的传统习俗。除了为性暴力和基于性别的暴力幸存者提供更多医疗和心理社会服务外，仍需解决的主要根本问题是普遍存在的有罪不罚现象。

65. 人口基金报告，2012年刚果民主共和国发生了11 600起强奸案和其他形式的性暴力行为。99%的受害者为男女平民，其中有一半以上是儿童。20%的犯罪者为武装民兵团体成员，还有20%左右的犯罪者据报告为该国的武装部队成员和国家警察。据报告，50%的所报告事件是平民所为，还有10%是家庭成员所为。在打

击刚果民主共和国境内性暴力行为的全面战略框架下开展了各项活动，以防止性暴力和基于性别的暴力，改善为受害者提供的反应行动。这些活动包括：成立社区青年网络和社区巡视委员会；通过体育和文化活动开展宣传运动；实施好父亲宣传方案；提供木材能源替代品；开展创收活动；以及设立流动法院。但是，诉诸司法的途径有限，导致有罪不罚现象普遍存在，这仍然是解决性暴力和基于性别的暴力问题的关键障碍。例如，在南基伍省，经报告的性暴力案件中，只有 2% 诉诸司法程序。

66. 据报告，在躲避马里北部暴力事件的难民当中，性暴力和基于性别的暴力事件频发，包括民兵绑架“童养媳”事件，有些受害者只有 9 岁。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)记录了加奥和梅纳卡地区的案件，这两个地区为马里北部的性暴力和基于性别的暴力幸存者制定了保健服务。在莫普提和巴马科地区提供了类似服务，这两个地方接纳了大批境内流离失所者。妇女署还为大约 20 000 名武装部队成员在部署之前举办了关于妇女和女童权利的讲习班。

67. 越来越多的城市地区难民和寻求庇护者报告了性暴力和基于性别的暴力事件。在南非，2012 年报告城市地区发生了超过 300 起性暴力和基于性别的暴力案件。实际数字可能更高，因为许多受害者因害怕背负污名和遭到报复或缺乏咨询、卫生和法律服务信息而没有报案。

B. 提供援助

粮食和营养

68. 连续三次旱灾和粮食价格高企导致萨赫勒区域的粮食不安全和营养不良问题，对数百万人造成影响。在许多难民行动中，包括在布基纳法索、尼日尔和苏丹，全球急性营养不良率仍然高得令人难以接受。例如，在尼日尔，儿基会在 2012 年 8 月开展的一次营养调查显示，3 个难民营的全球急性营养不良率处于警戒水平，超过 15% 的紧急状态门槛值。曼加伊泽营地记录的全球急性营养不良率为 21.2%。在阿巴拉，全球急性营养不良率为 18.7%，在塔巴里巴里为 15.5%。为了解决这一问题，实施了多项方案，包括针对两岁以下儿童的一揽子湿供餐方案。尽管营养不良的难民继续从马里流入，但是这些努力取得了成功，到 2012 年底，曼加伊泽、阿巴拉和塔巴里巴里的全球急性营养不良率分别减至 6.9%、11.7% 和 6.6%。

69. 大多数索马里难民在 2011 年抵达埃塞俄比亚和肯尼亚，这两个国家难民营的营养不良率保持稳定。多洛阿多和阿尔法营地记录的营养不良率居高不下，2011 年全球急性营养不良率介于 28% 和 50% 之间，重度急性营养不良率介于 10% 和 18% 之间。到 2013 年，全球急性营养不良率和重度急性营养不良率分别为 18% 和 10%。

70. 在报告所述期间，尽管存在资源短缺及安保和物流的挑战，粮食署继续在涉及 5 000 多名难民的流离失所形势下，以及在涉及境内流离失所者的许多形势下提供粮食援助。粮食署在许多行动中正在实行现金和代金券制度，代替传统的实物粮食援助。难民署和粮食署在布基纳法索、布隆迪、马拉维、莫桑比克、尼日尔和津巴布韦开展了可行性研究。布隆迪和尼日尔已经在难民营开始使用代金券，其他国家有望在 2013 年转而发放现金或代金券。

71. 在报告所述期间进行了一项研究，探索在八个国家发放现金和代金券的做法对性别和保护产生的影响。研究得出的结论是，与性别有关的保护风险不是由现金和代金券制度直接造成的，但是尽管如此，解决这些挑战应当成为方案规划不可分割的一部分。受益者表示，他们认为现金和代金券是更能维护他们尊严的援助方式，因为在他们几乎无力支配的情况下，现金和代金券给了他们选择的权利。

公共卫生和艾滋病毒/艾滋病

72. 充分、及时的公共卫生对策和难民紧急情况下对传染性疾病的预防仍然是重要的方案领域。口服霍乱疫苗活动首次开展，目标人群是南苏丹上尼罗省的 160 000 名难民和周边社区居民。南苏丹和达达布难民营爆发戊型肝炎，必须在社区公共健康、水、清洁和卫生领域采取大量干预措施。由于没有针对戊型肝炎的有效疫苗或疗法，因此安全饮用水和改善卫生至关重要。

73. 确保难民加入国家艾滋病毒治疗方案仍然是重中之重。到 2012 年底，在可以获得抗逆转录病毒治疗的地区，获得治疗的难民比例达到 93%，与周围人口获得治疗的比例相当。布隆迪(从 2008 年的 43%增至 2012 年的 98%)和乌干达(从 2008 年的 56%增至 2012 年的 93%)在妇女获得预防艾滋病毒母婴传播的治疗方面取得了重大进展。

74. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)及其共同赞助组织难民署、儿基会、人口基金、粮食署和世卫组织，向关于艾滋病毒/艾滋病风险的提高认识方案提供支助；对医务人员进行培训；以及为布基纳法索、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、肯尼亚、利比里亚和南苏丹的难民、境内流离失所者和部分回返者提供治疗。在南苏丹，联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署认识到必须将艾滋病毒问题纳入应急方案的主流，因而为大多数易发生危机区域的国家当局和人道主义行为者组织了一系列培训。在南非，国际移徙组织与南部非洲移徙问题对话合作，对来自其他次区域的混合移徙活动的健康风险进行了研究，从而向各国政府通报情况并增强其权能，以对移民和收容社区的保健问题采取适当行动。

教育

75. 在安全环境中接受教育仍然是保护儿童的重要工具，有助于防止强迫征募、剥削和强迫婚姻。提供有利于儿童的空间和为学龄儿童组织活动是非洲应急行动的标准部分。

76. 在布基纳法索，马里难民儿童获准参加当地课程，难民和当地儿童从地方学校的翻新与扩建中受益。2012 年启动了一项为难民儿童提供教育的特别倡议，使乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、苏丹和乌干达的 88 000 名小学生受益。小学设施得到改善，教室配备了课桌和教学用具。通过教师培训提高了教育质量，这些教师中的大多数此前并不符合资格。

77. 粮食署继续在非洲许多地方实行学校供餐方案，为儿童及其家庭，尤其是粮食不安全地区的儿童和家庭提供安全网。在马里危机的情况下，紧急情况学校供餐方案提高了入学率，帮助减少了营养不良率。在苏丹，学校供餐对于达尔富尔的境内流离失所儿童至关重要。

生计机会

78. 对于许多在非洲工作的联合国组织来说，为难民、境内流离失所者和回返者提供自给自足和生计机会仍然是一项关键目标。

79. 在西非，国际劳工组织在 14 个国家开展了一项地方就地安置和提供生计的方案，其中包括针对长期居住在塞内加尔和马里卡伊地区的大约 26 000 名毛里塔尼亚难民开展的各项活动。在冈比亚和几内亚比绍，为 16 500 名塞内加尔难民开展了一项类似的方案，重点关注为生活在农村地区的难民提供农业投入问题。对于贝宁、布基纳法索、冈比亚、几内亚、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔居住在城市的难民来说，方案重点在于通过小额贷款机构为获得存贷款服务提供便利。

80. 在尼日尔实行了一种创新性方法，惠及数以万计来自马里的游牧难民。主管当局划定了一块飞地，难民及其牲畜可以在那里继续他们的游牧生活方式和生计。2013 年 5 月，在牧民的护送下，第一批由大约 800 头骆驼、驴和牛组成的队伍迁徙。与此同时，在难民安置区继续开展包括初等教育在内的基本服务。

81. 在苏丹，粮食署及其合作伙伴促进开展建设复原能力的活动，以减少对于粮食援助的依赖，同时还在阿卜耶伊及达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗省开展了促进地方生产、增加家庭收入和刺激当地市场的小型项目。

82. 在莫桑比克，在该国政府对移徙自由的灵活安排下，越来越多的难民已经参与了经济活动并开始自食其力。

C. 消除被迫流离失所现象

83. 截至 2012 年 6 月 30 日, 终止了在 1961 至 2002 年间逃离自己国家的安哥拉难民和 1989 至 2003 年间为躲避内战而出逃的利比里亚难民的难民地位。还向各国建议从 2013 年 6 月 30 日起终止在 1959 至 1998 年逃离自己国家的卢旺达难民的难民地位。尽管部分国家实行终止卢旺达难民地位的行动, 但是若干国家政府由于国内法律问题和实际操作障碍, 到 6 月底还未能实施这项行动。这些国家政府呼吁在该条建议不同部分的执行上采取区别性做法。

84. 在为终止难民地位做准备的过程中, 无论是在原籍国还是在庇护国, 都为尽可能多的安哥拉、利比里亚和卢旺达难民找到了解决方案。大约 49 000 名安哥拉难民选择返回家园, 其中大约 20 000 人已经回返。近 70 000 人选择就地安置, 大多数是在刚果民主共和国和赞比亚。赞比亚宣布其愿意帮助大约 10 000 名前安哥拉难民就地安置。刚果民主共和国采用了过渡性文件, 为难民地位终止后选择留在该国的所有安哥拉人提供居留许可证。纳米比亚也承诺帮助大约 2 000 名安哥拉人就地安置。

85. 2012 年, 将近 30 000 名利比里亚难民返回家园, 超过 12 000 人选择就地安置。在西非, 西非国家经济共同体(西非经共体)《人的自由迁移、居留和建立事业的权利议定书》为就地安置提供了便利, 该议定书允许来自该区域的前难民在任何一个西非经共体成员国定居和工作。

86. 2012 年期间近 11 000 名卢旺达难民回返, 在确定若干东道国的就地安置机会方面取得了进展。卢旺达政府决定向庇护国的卢旺达难民签发护照, 预计此举将为就地安置进程提供便利。

87. 2012 年 1 月至 2013 年 4 月期间, 23 560 名非洲难民主要向澳大利亚、加拿大和美利坚合众国提交了重新安置申请。在前几年, 索马里是被重新安置难民数量最多的原籍国, 但是在报告所述期间, 大部分提交重新安置申请的难民来自刚果民主共和国(43%)。在部分庇护国, 最主要是在肯尼亚, 安保条件变得更加严格, 导致对索马里难民的重新安置面谈数量减少。与此同时, 难民署启动了一个面向刚果民主共和国难民的综合长期解决方案战略, 目的是在 3 年期间重新安置大约 50 000 名难民。

D. 伙伴关系和机构间合作

88. 2012 年, 机构间常设委员会赞同关于对受灾民众负责的五项承诺: 提高领导力, 改善透明度; 对反馈意见做出回应并处理投诉案件; 鼓励参与; 增强规划、监测和评估。机构间常设委员会呼吁所有成员将这些承诺纳入其政策和行动指南。机构间常设委员会还最终确定了关于改善对紧急状态下受影响民众的问责制的行动框架。

89. 在报告所述期间，人道主义事务协调厅主持的机构间备用保护能力项目向参与援助非洲流离失所者工作的各联合国组织部署了 7 名高级保护干事。他们对在布隆迪、肯尼亚、马里、尼日利亚、索马里、南非和苏丹采取的保护反应措施的规划、协调和实施工作提供了专门知识。在中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、马里、尼日尔、索马里、南苏丹、苏丹和津巴布韦，通过群组方式协调统一了对境内流离失所状况的国际应急响应举措。

90. 联合国继续加强其在全球、区域和国家各级的伙伴关系。通过与非洲各区域经济共同体建立伙伴关系，联合国一直在与非洲伙伴一道，拟定紧急状况待命人员名单，加强灾害管理人员网络，部署快速反应小组，支付人道主义资金，并改善与危机有关的信息管理。在莫桑比克，“一体行动”倡议继续为联合国各机构、非政府组织和该国政府间的有效伙伴关系创造有利环境，以解决混合移徙运动带来的挑战。联合国与非洲联盟之间的长期伙伴关系仍然是《坎帕拉公约》获得批准和生效的关键要素。

91. 建设和平基金一直在为摆脱冲突的 13 个非洲国家提供重要资金。该基金为重要的干预措施提供支助，以解决危机的根本原因，并确保解决方案在摆脱冲突国家的可持续性。

92. 建设和平基金为科特迪瓦的登记进程提供直接支助，确保在受冲突影响地区的 100 000 多名儿童获得出生证明，并为他们提供教育和保健等基本服务。通过帮助境内流离失所者就地安置和支持地方冲突解决方案的努力，该基金为在索马里实施的多个项目提供支助，这些项目有助于缓解邦特兰的收容社区和流离失所者之间的紧张关系。

93. 在苏丹，建设和平基金为回返的境内流离失所者重返社会提供弥合差距的支助，并在阿卜耶伊、南科尔多凡省和喀土穆省做出建设和平努力。每个月都举行关于冲突管理、冲突解决及和解问题的讲习班。一支受过训练的保护人员队伍密切监测回返者的移徙情况。

四. 结论和建议

94. 报告所述期间，在非洲几乎所有紧急状态下，尽管产生了重大的社会和经济影响，但邻国都保持边界开放并尊重不驱回原则。与此同时，在部分国家，对于长期居留的难民以及在混合移徙中需要国际保护的人的态度变得强硬。尽管我认识到大批难民会对地方和国家资源造成压力，但是我呼吁非洲各国再次重申他们所作的承诺，只要难民有需要，就确保他们能够寻求和获得庇护。

95. 尽管在寻找长期解决方案方面已取得进展，许多难民返回家园或就地安置，但是新难民人数连续第三年不断增加。复杂的紧急情况接连发生，境内流离失所

者数量比前几年更多。流离失所使人们更有可能遭受暴力，包括强迫征募和经常被用作战争武器的性暴力和基于性别的暴力。我呼吁各国承担起为难民和境内流离失所者提供有效保护的责任，其中包括保持异地安置区的人道主义和平民特征，结束对性暴力行为有罪不罚的现象。

96. 我呼吁各国政府以及发展、建设和平和人道主义行为者共同努力，为这片大陆数百万难民和境内流离失所者找到解决方案。各国应准许他们移徙自由，确保他们不受歧视地获得基本公共服务、法律和个人文件、教育和有酬职业。

97. 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》是一项开拓性法律文书。我建议已经批准《公约》的国家推动其在 2012 年 12 月生效，并敦促尚未照做的国家签署并批准该文书。我还鼓励已经批准《公约》的国家完全将其纳入国内法。我敦促所有国家为境内流离失所者制定国家框架，因为这些框架能够为因武装冲突、普遍暴力、侵犯人权行为以及自然和人为灾害造成的所有类型的境内流离失所状况提供预防、管理和找到解决方案。

98. 我鼓励尚未加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》的国家考虑加入。鼓励各国与相关组织尤其是与难民署合作，查明其领土内的无国籍人口和有可能处于无国籍状态的人口，审查其国内立法以消除可能导致无国籍状态或使这种状态持续存在的法律差距。

99. 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。目前，只有 12 个非洲国家是《联合国人员和有关人员公约》缔约方，在撒哈拉以南非洲只有 10 个缔约方。我鼓励所有非洲国家都签署、批准并使《公约》生效。

100. 最后，非洲以外的国家应支持国际合作、团结和责任分担的原则。这包括确保人道主义组织有充足资源来满足受影响人口的需要；支持摆脱冲突的国家执行针对难民和境内流离失所者的持久解决方案战略，并为重新安置提供场所。