



第六十七届会议

临时议程* 项目 63

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 66/135 号决议提出的，涵盖 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 5 月 31 日期间。报告更新了秘书长提交给大会第六十六届会议的报告 (A/66/321) 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、联合国人口基金、妇女署、世界卫生组织、世界粮食计划署、人权事务高级专员办事处和境内流离失所者人权问题特别报告员提供的资料。报告还采用联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会和联合国开发计划署发布的报告中的资料。

* A/67/150。



一. 引言

1. 非洲¹一直是多重流离失所紧急事件的发生地,使联合国系统的应急能力备受考验。2011年初,科特迪瓦具有争议的选举导致暴力后果,造成120万人民流离失所;暴力和饥荒使成千上万的索马人流离失所;苏丹与新独立的南苏丹在有争议边界地区的冲突把将近200 000难民赶入埃塞俄比亚和南苏丹。在马里,暴力、政治动乱和干旱在2012年的头6个月就使350 000多人流离失所,他们或在境内漂泊,或越过边界进入布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。

2. 截至2011年底,非洲大约有270万难民,占全球难民人口的四分之一,其中大多数来自索马里、苏丹和刚果民主共和国。²在2010年以前,非洲的难民人数下降了连续9年,但是这一趋势逆转了;到2011年底,难民人数比年初多了50多万。在全世界,南非接收的寻求庇护者人数最多,高达大约107 000人。

3. 截至2011年底,估计该区域21个国家里因武装冲突、普遍性暴力和侵犯人权行动导致的流离失所人口多达970万人。这个数字与前一年相比有所减少,前一年在撒哈拉以南非洲有1 110万境内流离失所者。刚果民主共和国、索马里和苏丹仍然是境内流离失所者人数最多的国家,科特迪瓦则是新生流离失所者人数最多的国家。

4. 在结束非洲一些长期存在的难民状况(即与来自安哥拉、利比里亚和卢旺达的难民有关的状况)方面取得了进展。在2011年,共有236 000难民返回他们的原籍地,主要是在科特迪瓦和苏丹,返回的境内流离失所者有170万,主要是在刚果民主共和国、科特迪瓦、南苏丹和乌干达。

5. 人道主义事务协调厅报告,从2011年1月至2012年4月30日,在为非洲发出24个机构间人道主义呼吁后收到了62.2亿美元。为应对科特迪瓦危机和非洲之角干旱调集了大量资金。中央应急基金(应急基金)向非洲30个国家里的联合国机构提供了4.276亿多美元,为及时和可预测地应对紧急情况作出了贡献。这个数字占应急基金在该阶段提供的全球资金的63.4%。主要收款方为在索马里(5 300万美元)、埃塞俄比亚(5 050万美元)和南苏丹(4 280万美元)的人道主义行动。在这4.276亿美元中,2.793亿美元为快速应急赠款,1.483亿美元为资金不足窗口赠款。

¹ 在本报告中,非洲指的是撒哈拉以南非洲。

² 有关难民、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截至2012年1月底收集到的数字。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“境内流离失所:2011年全球趋势和事态发展概述”提供的,以及来自人道主义事务协调厅的估计数。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

苏丹

6. 2011 年 1 月关于南苏丹前途的全民投票及之后宣布独立的行动形成了联合国在苏丹的工作环境特点。由于在《全面和平协议》之后未就一些未决问题(如分享石油收入和边界划分)达成协议,因此在 2011 年下半年发生暴力冲突,迫使难民进入埃塞俄比亚和南苏丹。

7. 2012 年初,苏丹和南苏丹谈判达成“四项自由”,包括对方国民的迁徙和居留自由,但该协议从未得到签署。因为没有达成能确立一个法律框架使在苏丹的南苏丹人和在南苏丹的苏丹人能将自己的居留常态化的最后协议,联合国继续就南苏丹人使自己居留常态化或回返的方式进行谈判。人道主义组织也扩大了其在关键回返地区的存在,以便应对到达人数的激增。

8. 苏丹有超过 500 000 国民在外流亡,是索马里之后非洲第二大难民主要原籍国。苏丹还有估计 220 万境内流离失所者,其中 190 万在达尔富尔。人道主义国家工作队拟定了一个持久解决方案框架,以支持在达尔富尔的回返者和回返社区。2011 年,估计有 140 000 境内流离失所者返回其在达尔富尔的原籍地。

9. 安全局势和人道主义组织的准入情况因地而异。在达尔富尔,总的趋势是暴力有所减少。但是,在叛乱运动控制之下的地区仍有不安全的地方,那里的战斗在继续。需要遏制因匪盗和普通犯罪行为造成的不安全状况,但有罪不罚和缺乏法治的现象严重阻碍了这种努力。据报告,2011 年在达尔富尔共发生 33 起绑架人道主义工作人员的事件,但只有 1 起案件被起诉。

10. 在南科尔多凡州和青尼罗州爆发暴力和流离失所事件后,人道主义组织面临着严重的准入限制。2012 年 2 月,联合国、非洲联盟和阿拉伯联盟提出向这两个州的平民提供援助的提议。苏丹政府在 6 月下旬有条件地接受了三方协议,但那个时候早已到了雨季,要想进入受影响地区非常困难。

南苏丹

11. 在 2011 年期间,大约有 38 000 名南苏丹人从苏丹返回。截至 2012 年 6 月,超过 160 000 名难民从南科尔多凡州和青尼罗州逃到南苏丹,触发了一次大规模的人道主义紧急事态。虽然南苏丹没有执行营地政策,可是大多数难民还是离开边界地区进入了难民居住点。但是有大约 50 000 人决定留在靠近边界的伊达地区,由此引起了严重的保护问题。南苏丹还接纳了来自刚果民主共和国和中非共和国的大约 23 000 名难民,其中许多人是为了要摆脱上帝抵抗军(上帝军)。

12. 苏丹军队在 2011 年 5 月接管阿卜耶伊地区后使大约 110 000 人出走到瓦拉布州；这些人仍然在那里接受人道主义援助，因为回返的希望仍然渺茫。

13. 族群间的暴力事件同样困扰着南苏丹。大规模的报复性攻击影响了湖泊州、瓦拉布州、团结州和青尼罗州的成千上万人，而琼莱州的族群间战斗则使大约 63 000 人流离失所。截至 2012 年 1 月，共计有 170 000 人受到影响并接受了人道主义援助。

14. 自去年下半年以来，粮食安全状况持续恶化。世界粮食计划署(粮食署)于 2012 年 2 月宣布南苏丹处于第三级紧急状态，并在该国各地预先部署了大约 55 000 吨应急粮食。

15. 不安全状况、缺乏道路和基础设施不足阻碍了人道主义组织的行动。在本报告所述期间，接报了 150 多起安全事件，涉及国家和非国家行为体干预、抢劫、挪用援助物资或占领人道主义机构房地等行动。

索马里

16. 虽然索马里在 2011 年的危机主要是干旱造成的，但持续不断的冲突、暴力和对援助组织在民兵控制区内的行动限制也是促成因素。在该年中，300 000 多万索马里人逃走了，大多数逃到埃塞俄比亚和肯尼亚，从而使全世界的索马里难民总数超过了 100 万人。索马里有 136 万境内流离失所者，因此估计在该国 750 万人口中有将近三分之一的人是流离失所者。

17. 由于降雨、通过谈判获得进入冲突地区的许可，以及加强了协调救济工作，需要人道主义援助的人数有所减少，从 2011 年的 400 万人减少到 2012 年 4 月底的 230 万人。到 2012 年 2 月，饥荒状况在索马里已不复存在。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)加强了伙伴关系，以确保提供长期生计支持，特别是对回返的境内流离失所者。

18. 尽管向摩加迪沙提供援助的条件有所改善，但要想进入索马里南部和中部的其他地区仍然会面临挑战。新建立的分配后监测系统产生了积极结果，但制约因素仍然存在，包括挪用援助物资和提出付款要求。

埃塞俄比亚

19. 截至 2011 年底，埃塞俄比亚接纳了将近 289 000 名难民，与 2008 年相比增长超过 300%。现在埃塞俄比亚是非洲继肯尼亚和乍得之后接纳难民人口的第三大国。其中大多数难民来自厄立特里亚、索马里和苏丹。

20. 2011 年，埃塞俄比亚接纳了 19 000 多名大多数来自青尼罗州的苏丹难民，他们越界进入了埃塞俄比亚西部。该国还接纳了 101 000 多名索马里难民，其中许多难民因饥饿和旅途艰辛而异常衰弱。虽然该国政府在多洛阿多地区划拨

土地新建了 3 个难民营并请人道主义行为体扩大救济方案，但每天涌入 500 多名难民的状况使应对能力不堪重负。起初，婴儿死亡率和严重的营养不良发病率非常高。虽然这种状况最终得到控制，但机构间常设委员会关于非洲之角干旱危机的人道主义应对实时评价工作于 2012 年 2 月得出结论，根据联合国对索马里境内局势的分析，应部署更强有力的应急行动以应对难民的大量涌入。

肯尼亚

21. 肯尼亚境内有 566 000 多名难民，是非洲主要的难民接纳国，世界第四大接纳国。自 2009 年至 2011 年，大约 374 000 名索马里难民抵达肯尼亚，使达达布难民营的接纳能力达到极限。在 2011 年期间，许多新抵达的难民得呆在现有难民点的边缘，无任何卫生条件可言，一直要等到他们被转往新的地点情况才会改变。

22. 2011 年靠近年底时，达达布难民营的安全状况急剧恶化，现在依然很紧张。在达达布难民营执勤的 5 名肯尼亚男警察被简易爆炸装置炸死，16 人受伤。难民社区的领导人成为攻击目标遭到杀害，援助工作人员被绑架，导致援助工作人员的行动受到限制，如必须有警察护送。但是基本服务的提供工作没有中断，包括提供食品和水、保健和教育，这得归功于人道主义组织和难民领导人制订了业务连续性计划。

23. 在肯尼亚西北部，难民集中在卡库马难民营，但由于不断有新难民抵达，卡库马难民营已差不多达到其 100 000 人的接纳极限。虽然难民营中的大多数难民是索马里人，但最近新抵达的难民则大多数来自南苏丹。

24. 估计在肯尼亚有 250 000 名流离失所者，其中大多数是因 2007 年选举后的暴力事件造成的，该事件高潮时使大约 650 000 人流离失所。

乌干达

25. 截至 2011 年底，因乌干达军方和上帝军之间的战斗而离乡背井的 184 万流离失所者中的大多数人已返回其原籍地，剩下的大约 30 000 人要不住在 4 个难民营里，要不就在 1 个转运中心里。在总共 251 个流离失所者营地中，247 个营地已经关闭，土地已经清理、复原并归还给物主。难民署结束了在那里的流离失所者业务，现在由乌干达人权委员会在难民署的支助下开展保护监测工作。

26. 2012 年初，乌干达接纳了大约 163 000 名难民，大多数来自刚果民主共和国。在该年的头 6 个月，为躲避在刚果民主共和国北基伍发生的战斗和侵犯人权行为，30 000 多名难民逃到乌干达。在该阶段，乌干达还接到了南苏丹国民和苏丹国民的 2 400 个庇护请求，其中 67% 已被确认为难民。

B. 中美洲和大湖区

乍得

27. 截至 2011 年底，乍得接纳了 366 000 多名难民，大多数来自达尔富尔(苏丹)和中非共和国。

28. 估计还有 126 000 名流离失所者和 56 000 名回返者。虽然按照乍得当局的说法，有更多的流离失所者愿意返回，但因缺乏基本社会服务及缺乏法治和缺乏一个能发挥功能的司法体系，使得许多人无法这样做。在本报告所述期间，世界卫生组织(世卫组织)支助了 6 个回返地区的健康中心，向它们提供基本设备和医疗用品，并支付了疫苗接种活动的费用。但是还需要加强基本服务，特别是要提供饮用水、教育和保健，并确保有获得维持生计的机会。

29. 自联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)于 2010 年底撤离后，该国政府承担了保护平民和人道主义行为体安全的全部责任。通过部署更多的国家警察、宪兵和经过联合国训练的综合安全分遣队，为改善东部和南部安全状况而做出的安排得到落实。在本报告所述期间，由于安全状况得到改善，接触流离失所者的机会有所增加，特别是在乍得东部。

中非共和国

30. 中非共和国继续面临大规模流离失所现象，流离失所者超过 105 000 人，其中包括新近因上帝军攻击而流离失所的大约 22 000 人。此外，该国接纳了大多数来自刚果民主共和国的将近 20 000 名难民和庇护寻求者。估计有 9 000 名中非共和国难民从喀麦隆和乍得返回家园，但仍有大约 160 000 人流落他乡。

31. 在该国的一些地方，如何接触流离失所人口仍然是一个重大挑战，因为盗匪行为和武装团伙之间的火拼日益严重。对援助工作人员的攻击导致暂停了一些地区的人道主义活动。中部非洲国家经济共同体成立了巩固中非共和国和平特派团，从而帮助确保了该国一些流离失所者和难民营地的安全。

32. 最近斡旋成功的北部停火安排为经济复苏提供了机会，数以千计的流离失所者开始返回自己的村庄。

刚果民主共和国

33. 东部的安全局势持续恶化导致民众继续流离失所，有的在境内漂泊，有的则进入卢旺达和乌干达。截至 2011 年底，全世界有 491 000 多名刚果难民，其中大多数人在该区域内，另有 170 多万刚果人则在境内漂泊。南北基伍两省受害最大。在东方省东南部，上帝军的攻击行动使上韦莱和下韦莱地区共计 350 000 人流离失所。

34. 在 2010 年年中至 2011 年年中，估计有 800 000 万人返回家园，在该年下半年返回的人很少，因为选举带来越来越多不安全和不确定因素。性暴力和基于性别的暴力仍然是最关键的保护问题之一，特别是在东部。联合国人口基金(人口基金)报告，在 2011 年，仅在两个基伍省和东方省就发生 8 900 多起强奸案件。根据机构间打击性暴力和基于性别的暴力全面战略，已经开展活动以改善对受害人的医疗和法律服务，通过改变对妇女及其在家庭和社会中的作用的态度的态度，解决性暴力的根源，以及改善妇女的经济机会，包括改善性暴力和基于性别的暴力行为受害人的机会，因为她们面临被社会排斥的风险。但是，军方和平民肇事者在犯事时所依托的那种纵容和有罪不罚的文化仍然阻碍对性暴力和基于性别的暴力展开斗争。

坦桑尼亚联合共和国

35. 在本报告所述期间，坦桑尼亚联合共和国接纳了将近 132 000 名难民，其中大多数来自布隆迪和刚果民主共和国。绝大多数难民住在该国西北部的姆塔比拉难民营和恩亚鲁古苏难民营。该国政府已宣布要关闭住着大约 38 000 名布隆迪难民的姆塔比拉难民营，现在提出的关闭期限是 2012 年 12 月。坦桑尼亚联合共和国政府和难民署进行了审查工作，以确定这些难民是否需要继续得到国际保护。虽然认为一小部分人需要继续得到国际保护，但发现绝大多数人没有这种需要，因此坦桑尼亚政府将终止他们的难民地位，之后他们将按国内移民法的规定行事。

36. 大约 162 300 名前布隆迪难民已入籍成为坦桑尼亚公民。起初新入籍的坦桑尼亚人需要搬迁，但由于存在一些制约因素，包括财政方面的因素，该国政府暂停了搬迁方案以作进一步审查。

C. 南部非洲

37. 南部非洲区域大多数国家继续受到混合移徙运动的影响。2011 年，莫桑比克境内的难民和庇护寻求者人数比上一年增加 73%。绝大多数新抵达者来自埃塞俄比亚和索马里，许多人在到达时处于疲惫不堪和营养不良的状态。难民的涌入使马拉塔内难民营的设施不堪重负，应急基金提供追加资金，帮助联合国国家工作队应对紧急情况。粮食署立即作出反应，包括提供补充营养餐。

38. 南非收到了大约 107 000 份庇护申请，比上一年减少 50%，但仍然是 2011 年收到庇护申请最多的国家。将近一半申请是津巴布韦国民提出来的。2011 年，南非确认了 6 800 多名庇护寻求者为难民，其中绝大多数是索马里人和埃塞俄比亚人。从 10 月份开始恢复了驱逐津巴布韦人的做法。虽然该国政府落实了保护问题工作组为确保驱逐行动尽量人道一些而提出的一些建议，但仍然存在令人关切的问题，特别是无人陪伴的未成年人问题。

D. 西非

39. 在本报告所述期间，西非发生了两起重大的流离失所紧急事件：在危机高潮时，科特迪瓦的选举后暴力行为估计使 100 万人流离失所，有的在境内漂泊，有的则越过边界进入邻国，主要是进入利比里亚。2012 年 1 月，马里北部因暴力和政治动乱再加上干旱导致近 200 000 名难民进入布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔，而境内流离失所者亦超过 150 000 人。

40. 加纳、几内亚、利比里亚和多哥等国政府根据表面证据确认科特迪瓦难民。利比里亚设立了一个大规模的应急方案，以协助住在收容社区和住在几个难民营里的难民。截至 2011 年底，自 2011 年 5 月敌对行动结束以来已有 135 000 多名难民和 467 000 多名境内流离失所者返回家园。在本报告所述期间末，科特迪瓦境内仍有 127 000 名境内流离失所者，而在利比里亚则有 58 000 名科特迪瓦难民。联合国儿童基金会(儿基会)支助了一个返校运动，使 100 万儿童受益。

41. 粮食署作了一次粮食安全评估后提出警告，在受流离失所危机影响最大的那些地区，大约 60%的住户仍然处于粮食不安全状态。

三. 人道主义反应和机构间合作

A. 促进国际保护原则

42. 西非和东非及非洲之角的紧急事态表明，作为难民保护基石的不推回原则得到广泛尊重。但是，非洲一些强制遣返和关闭边境的事件引人关切。

43. 非洲许多国家执行营地政策，禁止难民和庇护寻求者住到指定地区(通常是难民营)之外。在埃塞俄比亚可看到一个良好实例：该国向难民提供可取代长期依赖性的替代方法，即执行一项关于允许可在经济上做到自我维持的厄立特里亚难民住到难民营外面的“营地外”政策。埃塞俄比亚政府还为该方案增加了教育奖学金。

44. 在本报告所述期间，人道主义事务协调厅(人道协调厅)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 10 名高级保护干事。他们对在科特迪瓦、刚果民主共和国、肯尼亚、马拉维、纳米比亚、索马里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。

加强国家的难民保护工作

45. 几乎所有非洲国家都在继续开展活动，以加强规范和体制框架，确保庇护制度正常运作，增强国家在处理日益增多的难民和庇护寻求者方面的能力，包括混合移徙运动。在本报告所述期间，政府的难民身份确定程序的质量和可持续性各有不同。在吉布提、厄立特里亚和南苏丹，难民署承担了确定难民身份的全部责

任，而在科特迪瓦、加纳和塞拉利昂，执行的是难民身份确定联合程序。非洲未决庇护案件的总人数从 2010 年底的 311 300 人上升到 2011 年底的 366 600 人。国家处理庇护的能力仍然捉襟见肘，在混合移徙运动过程中进入庇护制度的人数众多，给难民身份确定程序带来不利影响。

46. 新独立的南苏丹国几乎立即就面临了难民紧急事态，而法律或规范框架尚未到位。在允许来自苏丹的难民进入的同时，在朱巴正在做出努力以起草和颁布一项难民法。预计很快就会批准《难民法》，由此该国政府在发放难民身份文件卡及出生证、结婚证和死亡证方面的能力将进一步得到加强。

登记和文件

47. 抵达时进行登记对于确定难民身份及其需求，以及对于可能的安全威胁都是至关重要的。在本报告所述期间建立了紧急登记能力，以在利比里亚和加纳对来自科特迪瓦的难民、在卢旺达和乌干达对来自刚果民主共和国的难民、在埃塞俄比亚和肯尼亚对来自索马里的难民、在埃塞俄比亚和南苏丹对来自苏丹的难民，以及在布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔对来自马里的难民进行登记。一旦进行了紧急登记之后，就会展开更为详细的个人登记流程，以确保能全面了解难民人口、其需求和特点。

48. 在 2011 年期间，在全世界范围内，51%在难民营新出生的难民和 89%在城市出生的难民婴儿得到了出生证，而在 2009 年难民营的比例是 46%，城市里的比例是 49%。出生登记是一个人得到法律承认和防止无国籍状态的第一步。出生登记对于减少保护风险(包括强征入伍、贩卖和早婚)和确保儿童获得保健、教育及其他服务而言至关重要。

49. 在肯尼亚的卡库马难民营，已采取措施使出生登记流程更为有效，包括流动登记站，从而使新生儿的登记率从 2010 年的 48%上升到 2011 年的 80%。在非洲，阻碍改进出生登记工作的障碍包括缺乏登记设施和专职工作人员、缺乏信息，以及费用过高。在难民署为纪念 1951 年《关于难民地位的公约》通过 60 周年和 1961 年《减少无国籍状态公约》通过 50 周年而于 2011 年 12 月举行的一次政府间部长级会议上，中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、纳米比亚、卢旺达和南非等国政府承诺改善难民获得出生登记的机会。

促进境内流离失所者的人权

50. 2012 年是境内流离失所者人权问题特别报告员接受任务 20 周年。在这 20 年中，在改进对境内流离失所者的保护工作方面取得了进展，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》(《坎帕拉公约》)是一个法律上的里程碑。截至 2012 年 5 月底，54 个非洲联盟成员国中已有 37 个成员国签署了《坎帕拉公约》，13 个成员国批准了该文书。要使《公约》生效则需要 15 份批准书。全球保护群组一直在协助非洲联盟委员会起草一份示范法律草案，以帮助各国把

《公约》的条款转化成国家法律。在本报告所述期间，安哥拉和利比里亚根据 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》在起草法律，肯尼亚也在这样做。

51. 特别报告员将自己工作的重点主要集中在加强对绝大多数生活在难民营外的境内流离失所者的援助、保护和持久解决方法上。

无国籍状态

52. 2011 年，以促进提高对无国籍状态的认识和为解决这一问题采取行动的方式纪念了 1961 年《减少无国籍状态公约》通过 50 周年。在政府间部长级会议上，非洲国家对防止并减少无国籍状态和查明并保护无国籍人员问题作出了前所未有的承诺。非洲国家作出了 22 项与无国籍问题相关的承诺，其中有 11 项与加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》相关的承诺，15 项与加入 1961 年《减少无国籍状态公约》相关的承诺。在本报告所述期间，尼日利亚、贝宁和布基纳法索签署了其中一项或两项公约。

53. 其他承诺包括改善获得民事登记和文件的机会、改革国籍法以防止和减少无国籍状态，以及进行研究和提高对无国籍问题的认识。

54. 越来越多的国家认识到，必须在国籍法中列入保障措施以避免产生无国籍状态。新的肯尼亚宪法及公民和移民法在所有与国籍有关的事项中纳入了男女平等原则，规定给予弃儿国籍，以及保证在国外居住不会成为丧失公民身份的理由，从而为各国提供了良好实例。

55. 国家继承是最可能制造无国籍状态的情形之一。在南苏丹，难民署就宪法和公民身份立法的起草工作提供技术咨询，并支持通过能在很大程度上防止在该国独立时产生无国籍状态的法律。国际行为体与苏丹和南苏丹政府合作，确保在苏丹的南苏丹裔人和回返者有机会获得能证明其公民地位的身份文件。尽管作出了这些努力，但对居住在苏丹的南苏丹裔人的地位和居住在南苏丹的苏丹人的地位问题仍然令人关切。许多人不具有能证明其国籍的文件，而与两个国家都有联系的人，包括那些具有混合血统的人或来自边界或有争议地区的人，在证明其国籍时可能会遇到困难，因此仍然有出现无国籍状态的风险。

被关注者的安保和工作人员的安全

56. 非洲的冲突和人道主义危机的激增不仅增加了难民和流离失所者的人数，而且还增加了强行征兵、性暴力和基于性别的暴力及对平民的定向攻击的风险。由于安全局势动荡或存在对援助工作人员的直接威胁，许多援助行动在接触难民和流离失所者方面受到限制。在肯尼亚，两名在达达布难民营帮助维护和平与安全的难民领导人被谋杀。在刚果民主共和国东部的北基伍省，武装团伙入侵流离失所者营地，折磨并残杀拒绝接受民兵所指派的强迫劳动的人。持续不断的暴力行为阻碍了对难民营的人道主义准入，若无军方护送，人道主义工作人员只能进入

北基伍省 31 个流离失所者营地中的 8 个营地。在南苏丹，大约 50 000 苏丹难民过于靠近边界的问题仍然让人关切，因为这种情况易使难民和人道主义工作人员受到冲突的溢出效应(包括空中轰炸)的伤害。

57. 经济困难和对资源的竞争导致在一些地区出现仇外心理。在马拉维，卢旺达难民在扎莱卡难民营外开办的商铺和其他小企业遭到攻击和洗劫，当地工商界要求政府关闭开办在难民营外的企业。

58. 联合国维和人员在加强刚果民主共和国、苏丹和南苏丹的法治和平民保护工作方面发挥了关键作用。在南苏丹琼莱省，联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)在一些接纳因族群间暴力而流离失所的人的村庄里部署了步兵排，并在有流离失所者的地区组织巡逻。在科特迪瓦，联合国科特迪瓦行动(联科行动)的维和人员在有争议的选举导致暴力结果后受到攻击，而在这之前安全理事会在其第 1975(2011)号决议中已重申，联科行动在履行其任务过程中可采取“一切必要措施”保护处于紧迫攻击威胁之下的平民。

59. 在 2011 年期间被害的 35 名联合国人员中，26 人死在非洲。对在尼日利亚阿布贾的联合国大楼的攻击造成 13 名同事死亡。在本报告所述期间，对于人道主义工作人员和维和人员而言，南苏丹、索马里和达尔富尔(苏丹)是最危险的地方。

防止和应对性暴力和基于性别的暴力

60. 人口基金帮助加强卫生工作人员的能力，以在乍得、刚果民主共和国、刚果共和国、肯尼亚、利比里亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达查明、防止和应对性暴力和基于性别的暴力。卫生工作人员在强奸行为幸存者的治疗及医疗转诊和法律移交途径方面受到了培训。对加纳警察、加纳难民事务委员会和难民营内的居民区安保人员提供了防止强奸及其他性暴力和基于性别的暴力和对幸存者的治疗方面的培训。增强乍得、科特迪瓦、索马里、南苏丹和苏丹等国国家合作伙伴在利用基于性别的暴力信息管理系统收集和管理关于性暴力和基于性别的暴力数据方面的能力一直是优先战略事项。人口基金支持在乍得、几内亚、利比里亚、索马里和苏丹的流离失所者营地建造和恢复妇女中心及向妇女中心提供设备。

61. 在许多地区，对性暴力和基于性别的暴力的斗争因有罪不罚现象、执法能力不足和缺乏司法能力而受到严重阻碍，从而让犯罪者逃脱了法网。在刚果共和国北部，2011 年报告了 90 起性暴力和基于性别的暴力案件，其中有 67 起涉及儿童的案件。一直到该年底也没有将其中任何一起案件提交给法院。但在吉布提，采用流动法院制度的做法确保更多的犯罪者被绳之以法。这些做法，加上更为协调的应对措施和安装太阳能路灯，对于减少阿里阿代赫难民营里的性暴力和基于性别的暴力事件起到了积极作用。埃塞俄比亚的一些难民营里也安装了太阳能路灯。

保护有特殊需求的人，包括妇女、儿童、老年人和残疾人

62. 2011 年，在非洲的难民和庇护寻求者中 51%是妇女和儿童。平均而言，47%的难民年龄小于 18 岁，5%的难民年龄超过 60 岁。无人陪伴的流离失所未成年人的人数有显著增加，特别是在东非和非洲之角。全世界有将近一半无人陪伴的未成年人在肯尼亚登记注册(14 000 人)，卡库马难民营里无人陪伴的未成年人几乎翻了一番，从 2011 年初的 2 260 人增加到该年底的 4 245 人。在埃塞俄比亚一些难民营里登记的无人陪伴的未成年人超过 7 000 人，其中大多数是索马里和厄立特里亚裔人。

63. 无人陪伴的和孤身的儿童应接受一个个人最佳利益测定流程，以确定对他们来说最好的临时照看方式和长期解决方法。尽管执行最佳利益测定流程的次数增加了，但接受这一流程的儿童比例却降低了。在肯尼亚，接受最佳利益测定流程的无人陪伴的未成年人只有 1%，大多数与寻找持久解决方法有关。据说在中非共和国、科特迪瓦、埃塞俄比亚、肯尼亚和马拉维无法进行更多最佳利益测定流程的障碍是缺乏能力和资源。

B. 提供援助和特殊需求

粮食

64. 截至 2012 年初，在 24 个非洲国家中有大约 190 万难民、120 万流离失所者和 50 万回返者依赖粮食署提供的粮食援助。粮食援助包括一般粮食分发、定向补充营养餐、学校供餐、以工换粮项目，以及在无粮食保障地区开展提高复原力的方案。在埃塞俄比亚的吉吉加地区可看到一个实例：在那里的难民营和收容社区里妇女接收蜂箱以收集蜂蜜。

65. 近年来，国际社会逐渐改变了提供实物粮食的传统做法，采用了现金和代用券制度。这使受益者对如何满足自己的需求有更多选择和控制。在当地市场有粮食但最穷的人无法获得粮食的情况下，可使用用于购买粮食的现金和代用券。在达达布和卡库马难民营，向妇女和少年分发粮食代用券用以购买新鲜产品和牛奶。粮食署和难民署目前正开展一个项目，以评估使用现金和代用券制度对受益者保护情况的影响。

公共卫生和艾滋病毒/艾滋病

66. 公共卫生活动和向难民、流离失所者和回返者提供获得卫生服务的机会仍然是保护工作的关键组成部分。在本报告所述期间，营养不良、麻疹、腹泻、呼吸道感染和疟疾仍然是造成非洲 5 岁以下难民和流离失所幼儿死亡的 5 大肇因。有一项积极的发展事态：在西非和刚果民主共和国，获得加入自愿健康保险计划机会的难民人数越来越多，特别是在城市地区。

67. 2011 年, 大多数新产生的流离失所难民来自马里、索马里和苏丹的无粮食保障地区, 其中许多人在抵达邻国时健康状况不佳。在抵达埃塞俄比亚多洛阿多地区的索马里儿童中, 多达三分之二的儿童严重营养不良。在一个难民营, 日死亡率超过了万分之七。扩大了营养和保健服务, 包括开展大规模麻疹和脊髓灰质炎预防接种运动, 对外联工作也改善了。由此, 5 岁以下幼童的死亡率已降至远远低于紧急阈值。多洛阿多难民营的全面严重营养不良率从 2011 年的 50% 以上降至 2012 年 1 月的 15%。

68. 各机构把为提高对艾滋病毒认识和减少其扩散范围而开展的活动列入对紧急事态的全面人道主义应对措施内。为难民和流离失所者(包括在布隆迪、刚果民主共和国、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚境内的长期流离失所状况和在非洲之角危机期间)制订的补充营养计划越来越多地加入为艾滋病毒/艾滋病和结核病患者设计的特殊营养保健内容和为妇女设计的预防母婴传播的保健内容。

69. 在科特迪瓦, 粮食署在 2011 年紧急事态期间援助了感染艾滋病毒的流离失所者, 向受流离失所影响最大地区内的大约 5 000 名正接受抗逆转录病毒疗法的营养不良病人提供补充营养餐。在乌干达和坦桑尼亚联合共和国, 向极易受伤害的个人提供长期支助的社区和家庭保健方案确保感染艾滋病毒的难民和流离失所者家庭有机会得到均衡食物。所有人道主义应对方案继续促进将难民和流离失所者纳入国家艾滋病毒方案, 因为一半以上的国家尚未这样做。

70. 科学进步、在治疗方面的财务障碍的减少及宣传方式的改进使流离失所者和回返者有更多机会获得抗逆转录病毒治疗。截至 2011 年底, 非洲已知感染艾滋病毒或艾滋病的难民中 93% 有获得抗逆转录病毒治疗的机会, 达到了与周围人口类似的水平。

教育

71. 根据儿基会的统计, 发展中国家中读完小学的儿童不到十分之九, 而在最不发达国家中, 五分之一以上的儿童得不到接受初级教育的机会。难民署估计, 四分之一的难民儿童得不到接受初级教育的机会, 而进入中等教育的只占难民青少年的五分之一。这方面的挑战包括缺乏基本基础设施、设备和合格的教师。贫穷往往使父母无法支付学费或校服费。女孩特别容易被留在家里, 她们因为父母养家责任过重或早婚而无法去上学。

72. 难民署于 2011 年启动了一个教育战略, 目的是确保大多数流离失所儿童有在安全学习环境中接受小学和中学教育的机会。优先国家包括乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、苏丹和乌干达。在乍得、苏丹东部、埃塞俄比亚和肯尼亚境内的难民营和流离失所者营地及收容社区里开展的项目引入了家用太阳能灯或手电筒, 从而使儿童在天黑后也能够学习。

73. 阿尔伯特·爱因斯坦德国难民学者倡议向难民提供奖学金，用以接受大学教育。2011年，40个国家的大约1 680名学生因获得该倡议提供的奖学金而受益，其中大多数学生来自非洲。

生计机会

74. 虽然在流离失所紧急事态发生时大多数收容社区愿意与新抵达者分享其资源，但流离失所者的长期存在往往对现有生活手段和设施，包括自然资源如水和柴火，造成巨大压力。通过创造生计机会来鼓励流离失所者实现自力更生不仅遏制了援助成本，而且还有助于促进与收容社区建立更和谐的关系。此外，自力更生对于实现持久解决办法同样至关重要。

75. 使收容社区参与援助流离失所者的方案对于维持一个有利的保护环境而言必不可少。虽然难民社区定期收到口粮，但在达达布难民营周围村庄里的收容社区还是面临资源逐渐减少的问题。2011年，粮食署通过在难民营周围方圆45公里的地区实施粮食换资产项目的方式解决当地社区不断增长的需求问题。这些项目旨在减少靠天吃饭的不可靠因素，为收容社区创造资产并改善他们的生计。主要活动与支助收获、储藏和销售农产品及维持集雨结构有关。

76. 在西非，国际劳工组织针对选择融入14个国家当地社区的难民开展生计方案。这些项目包括市场和可行性调查、培训及为小型项目融资。在塞内加尔和冈比亚的女难民受益于园艺和农业项目，因为这些项目教她们如何把农业与畜牧业结合起来，从而使她们能生产有机化肥和沼气。

C. 消除被迫流离失所现象

77. 当难民的原籍国发生根本性和持久性的积极变化并确认已不再存在逃离的理由时，1951年《难民公约》和1969年《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》都规定可正式终止难民地位。难民署于2011年底建议，从2012年6月30日起终止在1961年至2002年期间逃离自己国家的安哥拉人和1989年至2003年期间为躲避内战而出逃的利比里亚难民的难民地位。在1998年之前逃离自己国家的卢旺达人的难民地位将于2013年6月30日终止。在终止难民地位之前实施了全面战略，以期尽可能多的难民找到持久解决方法，让他们或者自愿遣返或者融入当地社区。

78. 虽然自2002年签署和平协议以来绝大多数安哥拉难民已返回安哥拉，但截至2011年底仍有大约130 000人在国外流亡。在2011年期间再度展开自愿遣返工作，到2012年6月底返回的难民有大约22 000名，另有26 000名难民已登记准备遣返。大约70 000名难民选择融入当地社区，主要在刚果民主共和国和赞比亚。在政府间部长级会议上，赞比亚政府承诺支助最多10 000名与其收容社区有紧密联系的安哥拉难民融入当地社区。

79. 在 2004 年至 2011 年期间，超过 169 000 名利比里亚难民返回了利比里亚；截至 2011 年底，尚有 67 000 人在国外流亡，大多数在西非。大约 25 000 人表示打算返回，12 400 人希望留在其庇护国里，17 000 人仍犹豫不决。《西非国家经济共同体(西非经共体)关于人的自由迁移、居住和建立事业的权利议定书》大大促进了与当地社区的融合进程，因为该议定书允许前利比里亚难民可在任何西非经共体成员国里居住和工作。

80. 加蓬政府宣布从 2011 年 7 月 13 日起终止来自刚果共和国的难民的难民地位。这项宣布影响了大约 7 500 人，其中大约 6 500 人将得到居留许可证。截至该年底，超过 3 500 人已收到许可证。

81. 在苏丹东部，难民署、联合国开发计划署和世界银行启动了过渡解决方法倡议，开展为难民和收容社区创造生计机会的项目，以支助大约 68 000 名长期滞留的厄立特里亚难民融入当地社区。这些项目包括提供获得土地和作物生产贷款的机会、种子分配、小额信贷计划，以及提升学校和职业培训中心、组办扫盲班和算术班及职业技能培训。该倡议旨在通过把 12 个难民营改变成苏丹村庄的方式结束非洲最旷日持久的难民状况。

82. 2011 年期间，难民署为近 22 000 名非洲难民申请作重新安置，其中超过 10 200 人前往美利坚合众国(77%)、澳大利亚(6%)、瑞典(5%)、加拿大(4%)和其他国家。申请作重新安置的大多数难民来自索马里(58%)、刚果民主共和国(18%)、埃塞俄比亚(10%)和厄立特里亚(7%)。

83. 在 2011 年期间，估计有 170 万流离失所者返回家园，其中大多数在科特迪瓦和刚果民主共和国。但是，由于回返地区存在的不安全状况、缺乏基本服务和援助，再加上族群间的紧张状况和在收回土地或财产方面的困难，让更多的人返回几乎是不可能的。

D. 与非联合国实体的伙伴关系

84. 有效的伙伴关系仍然是人道主义应对活动的基石，特别在发生紧急情况时更是如此。在本报告所述期间，联合国继续与政府伙伴、国家及国际非政府组织，以及与次区域经济共同体如西非经共体、政府间发展管理局及东非共同体和非洲联盟合作。儿基会向非洲联盟委员会提供技术支助，以帮助组办应对非洲之角饥荒的认捐会议，该次会议募集了 3.5 亿美元。

E. 机构间合作

改革议程

85. 自 2011 年以来，紧急救济协调员通过机构间常委会一直在领导一个称为《改革议程》的审查进程，目的是加强在对重大危机作出人道主义应对方面的领导和协调工作。触发该进程的起因是在对前几次紧急情况的国际应对中发现了不足之

处和效率低下的现象，这也是 2005 年人道主义改革工作的延续，当时的改革措施就是为应对流离失所状况和复杂紧急情况建立了人道主义协调员制度和群组方法。

86. 根据《改革议程》，建立了快速部署和向各层级领导提供支助的机制，以期在发生重大紧急情况时能更好地采取集体行动和进行协调。人道主义协调员将有权在紧急情况的最初阶段快速和有效地作出决定，并将厘清和加强关于集体应对措施的责任制。还商定精简和建立(和撤销)更具战略性的群组作为协调手段，确保国家协调机制和领导处于优先地位。在本报告所述期间，已在非洲的 19 个国家中采用群组方法。

87. 机构间常委会各组织在 2012 年的重点是在实地一级实施《改革议程》。他们决定优先在南苏丹试行《改革议程》，在乍得、马里和尼日尔展开有针对性的部分。

四. 结论

88. 在本报告所述期间，西非、中部非洲、东非及非洲之角发生了一连串大规模人道主义危机，因此不得不将大部分能力和资源立即用于援助拯救生命的工作，从而往往对较为长期的活动和对寻找持久解决办法的工作产生不利影响。虽然拯救生命是当务之急，但也不应低估那些能给予难民和流离失所者以生活目标和前途的活动的的重要性，例如教育和能创造生计机会和能建设自力更生和复原力的项目。同时，从一开始就让收容社区参与援助方案的做法对于促成一个更有利的保护环境和对于暂时及长期解决办法的有效性而言一直都是关键。在本报告所述期间，收容社区是最先提供援助的，特别是在利比里亚、布基纳法索、尼日尔、埃塞俄比亚和南苏丹，他们与新抵达的难民分享往往自己都不够充足的资源。

89. 虽然在结束非洲旷日持久的难民状况方面取得了重要进展，但在国际社会认为可翻过安哥拉、利比里亚和卢旺达的难民这一章节之前还需做些工作。在终止难民地位后，需要提供持续支助，以确保难民重新融入原籍国或融入庇护国当地社区的情况将是持久和可持续的。同时，需持续作出努力，以改善原籍地区的安全和生活条件，从而使那些希望回返的人能安全和有尊严地回返。

五. 建议

90. 在本报告所述期间发生的人道主义危机是因为各种自然和人为的因素结合在一起造成的，其中包括粮食不安全、干旱、暴力、无法无天和政治动乱。我敦促国际社会不遗余力地努力铲除导致冲突和流离失所情况的根本原因，包括在地方一级建立复原力和法治。

91. 我还呼吁人道主义界确保制定强有力和协调性好的应急计划，以便有效应对人道主义紧急情况，包括那些造成境内流离失所和难民迁徙的情况。

92. 以传统和法律为基础，通过接待和分担负担的方式提供难民保护仍然是非洲的一个现实。但是，某些地区难民人数的增加和混合移徙运动的压力已导致一些国家政府对庇护采取了更限制性的方法。我呼吁非洲各国重申其承诺，以确保难民能寻求和获得庇护。

93. 人道主义援助在紧急情况的第一阶段至关重要，但是所作的一切努力都应确保流离失所者能重新建立和平和有作为的生活，不会始终依赖援助和处于旷日持久的流离失所状态。我鼓励各国重新考虑营地政策并解除对 1951 年《难民公约》的那些限制迁徙自由和限制获得教育和有报酬就业机会的保留意见。此外，我鼓励各国政府、发展机构和人道主义机构密切合作，支持冲突后国家拟订和落实关于回返难民和流离失所者的持久解决方法战略。

94. 《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。《坎帕拉公约》一旦生效就会加强和巩固作为其基础的关键的国际人权和人道主义标准，包括那些源自 1998 年《关于境内流离失所问题的指导原则》的标准。我促请尚未这样做的非洲联盟成员国签署、批准《坎帕拉公约》并交存加入书。我还鼓励已批准《公约》的成员国在国内法中全面落实《公约》规定。

95. 此外，我鼓励尚未这样做的非洲国家考虑加入 1954 年和 1961 年《减少无国籍状态公约》。鼓励各国与联合国有关组织合作，查明在其领土内的无国籍人口并审查其法律，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。

96. 呼吁非洲以外的国家在全球金融危机情况下继续支持非洲国家作出长期巨大努力，以满足流离失所人口的近期和长期需求。国际合作、团结和责任分担必须仍然是整个国际社会的关键原则。对这些原则的全面尊重是至关重要的，如此才能确保东道国政府和收容社区，以及国家及国际人道主义组织和发展组织有足够资源来立即应对流离失所紧急情况并寻找持久解决方法。

97. 最后，我呼吁国家和非国家冲突当事方履行其根据国际人道主义法承担的各项义务，为人道主义组织接触受影响的平民人口提供便利，并确保人道主义工作人员的安全。我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》。