



第六十六届会议

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 65/193 号决议提出的，涵盖 2010 年 1 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日期间。报告更新了秘书长提交给大会第六十五届会议的报告 (A/65/324) 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、世界卫生组织、世界粮食计划署和人权理事会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、联合国开发计划署和国际劳工组织发布的报告中的资料。

* A/66/150。



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. 西非	8
D. 南部非洲	8
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	11
C. 提供援助和特殊需求	15
D. 持久解决办法	17
E. 人道主义反应能力和限制因素	18
F. 与非联合国实体的合作伙伴关系	18
四. 结论	18
五. 建议	19

一. 引言

1. 在非洲，¹ 持续不断和新出现的紧急情况在 2010 年和 2011 年造成大规模流离失所现象。在索马里南部和中部，干旱和新出现的饥荒，再加上战争，导致该国出现在国内和跨国界的大规模人口移动，给在埃塞俄比亚、吉布提和肯尼亚境内早已人满为患的难民营的服务和设施带来了更大的压力。2010 年 12 月，由于政治局势不稳定，科特迪瓦有 15 万以上的难民越过边界进入邻国。

2. 由于缺乏解决索马里危机的办法，而该区域对安全的关切又日益加重，导致索马里难民的庇护空间不断缩小。在许多国家，国内要求减少外国人的存在的压力导致援用庇护程序的途径受限，有潜在保护需求的人被强制遣返。在一些国家里，流离失所者和人道主义人员的安全也受到威胁，暴力行为和普遍的无法无天状态阻碍了与受援者的接触。一些开展着关键行动的维持和平特派团的缩编引起了对安全框架的关切，因为没有安全框架就不可能提供人道主义援助。

3. 在撒哈拉以南非洲，2000 年至 2009 年期间，难民人数下降了；但在 2010 年，这一趋势逆转了，原因在于该大陆的一些地区出现了新的或持续不断的冲突。截至 2010 年底，² 在撒哈拉以南非洲有将近 220 万难民，主要来自索马里(477 100)、刚果民主共和国(441 000)和苏丹(351 600)，使该区域成为全世界五分之一难民的所在地。

4. 由于索马里南部和中部的暴力升级以及气候变化的影响，在 2010 年 11.9 万多索马里人被迫离开自己的家园，去国外寻求庇护，主要是在埃塞俄比亚和肯尼亚。截至 2010 年底，肯尼亚成为世界上排名第六的接纳难民最多的国家，流离失所者人口数将近 40.3 万。在乍得，由于来自中非共和国和苏丹的难民大批涌入，到 2010 年底，难民人口数增加到 34.8 万。在埃塞俄比亚，由于成千上万厄立特里亚和索马里难民入境，自 2008 年以来难民人数几乎翻了一番。

5. 目前估计在撒哈拉以南非洲的境内流离失所者人数为 1 110 万，占全世界境内流离失所者总数的 40%。超过 40%的非洲境内流离失所者在苏丹，其他区域大约为 500 万。在苏丹、刚果民主共和国和索马里的流离失所者人口加在一起占非洲全部境内流离失所者人口的 70%以上。

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，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(难民署)截至 2010 年底的统计数据。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提供的，以及来自人道主义事务协调厅的估计数。各项统计数据都是暂时的。

6. 2010年,在对29个机构间呼吁作出反应后,共收到近69亿美元用于满足非洲的人道主义需求,包括与索马里紧急情况有关的活动、扩大肯尼亚伊福难民营,以及刚果民主共和国的难民涌入中非共和国和刚果。

7. 中央应急基金在确保对紧急情况和资金不足的难民和境内流离失所者方案作出快速反应方面发挥了关键作用。在得到基金支助的46个国家中有23个国家在非洲,主要用于粮食和保健活动的资金达到1.626亿美元,占供资总额的51%。乍得、刚果民主共和国、肯尼亚和苏丹得到的资金占分配给非洲的资金总额的59%。基金还提供财政援助,以应对贝宁和科特迪瓦境内新出现的局势。

二. 区域概况

A. 东非和非洲之角

8. 索马里复杂的人道主义局势继续左右着东非和非洲之角困难的人道主义环境。在苏丹,《全面和平协议》因2011年1月举行全民投票而进入关键阶段;投票结果是苏丹南方获得独立。³

1. 苏丹

9. 2010年4月举行了该国24年来第一次国家一级和州一级的选举。阿卜耶伊地区、南科尔多凡州和青尼罗州这三个议定书地区的局势仍然让人关切,仍有尚待解决的问题,如阿卜耶伊全民投票、边界划分和资源共享协议。

10. 2010年,在全民投票竞选期间,大量苏丹南方人从北方返回南方。但是,伴随民众返乡参加建设新国家这一具有正面影响的行动的是对满足其基本人道主义需求的挑战。自返乡行动于2010年10月30日开始到2011年6月中旬,返回的苏丹南方人已有36.5万人。

11. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国苏丹特派团(联苏特派团)、非洲联盟高级别执行小组及其他合作伙伴一起就公民资格问题向《全面和平协议》各方提供了技术咨询,以确保不会因潜在的继承问题出现无国籍人士。

12. 难民署沿主要回返路线及在三个议定书地区和苏丹南方扩大了其存在,以增加向境内流离失所者提供援助。还向苏丹南方政府提供能力建设,以帮助应对回返运动。

13. 南方的不安全状态依旧,2010年上报的部落暴力事件超过275起,将近1000人被杀,22.3万人流离失所。为争夺土地和自然资源爆发的地方性冲突、族裔间冲突和上帝抵抗军的活动使整个不安全状态更趋险恶。苏丹人民解放军(苏丹解

³ 本报告所述期间的截止日在南苏丹于2011年7月9日宣布独立之前,因此报告提及该领土时将其称为苏丹南方。

放军)和反叛民兵团体之间的敌对行动死灰复燃,使局势进一步恶化。在本报告所述期间,苏丹南方大约有48.8万人流离失所。

14. 在达尔富尔,部落间争斗及苏丹政府和反叛运动之间的冲突造成新的流离失所现象,导致到2011年6月底,达尔富尔共有260万境内流离失所者。该地区的人道主义方案因发生一系列驱逐和绑架援助工作者的事件而受到阻碍。

15. 苏丹东部,强化的合作伙伴关系促进对当地融合倡议的支助,特别是对厄立特里亚难民来说更是如此。在2010年12月举行的科威特捐助方会议上提出了一个金额为4500万美元的多年自力更生项目,重点是与苏丹政府缔结的“过渡解决办法联合倡议”为基础,消除在执行《东苏丹和平协议》方面的差距。

2. 索马里

16. 在本报告所述期间,大约有近27万索马里人被迫逃往邻国,给埃塞俄比亚、吉布提和肯尼亚境内早已人满为患的难民营的接待能力带来更大压力。仅在2011年6月就有6.2万索马里人在该区域寻求庇护,另有6.5万人在境内逃往摩加迪沙,使境内流离失所者总数达到150万人。

17. 安全状况和对挪用援助物资的担忧限制了在索马里南部和中部的人道主义行动,使世界粮食计划署(粮食署)暂停作业。2010年,难民署在离开两年后以派驻一名国际工作人员的方式在摩加迪沙重新建立了自己的存在,以便继续通过其合作伙伴向大约37万境内流离失所者提供援助。2.9万个非食品项目的分发工作使17.4万多人受益,并向2.9万人提供了住所。大约1.32万境内流离失所者通过保护-减少风险项目获得了更安全和更可持续的收入来源。物品分发后监测工作也已到位,以遏制挪用援助物资的行为。

3. 肯尼亚

18. 2011年初,肯尼亚接纳的难民超过40万人,其中大多数来自索马里。从索马里来的难民越来越多,与难民营外落户的难民缺乏接触,再加上接待难民的社区资源有限,这些问题继续构成一个富有挑战性的作业环境。预计在肯尼亚当局拨出新土地、随后扩大伊福难民营后将有助于缓解达达布难民营的拥挤现象;但是,按照目前的抵达率,接纳能力很快就会被超过。

19. 2011年3月,肯尼亚难民事务部承担了登记在内罗毕及达达布和卡库马难民营内的寻求庇护者的责任。开展了能力建设活动以加强难民事务部的处理能力,从而确保分阶段和有序地移交这些活动。

20. 2010年,肯尼亚颁布了可能对难民和寻求庇护者有益的新宪法,包括行动自由、与肯尼亚国民结婚的难民的入籍前景、双重国籍和以某种形式融入当地社会的机会。

4. 埃塞俄比亚

21. 埃塞俄比亚继续接收来自索马里南部和中部的巨大难民。仅在 2011 年 6 月就有 2.4 万索马里人越界进入该国，给在多洛阿多地区早已人满为患的各难民营带来更大压力。2011 年，埃塞俄比亚政府为应对这一局势拨出新的土地，建造希拉韦因和戈得这两个难民营。

22. 2010 年，埃塞俄比亚政府对厄立特里亚难民实行新政策，允许他们在包括城区在内的难民营以外地区居住，如果他们能在财务上维持生计的话，从而为促进难民的社会融合和改善其获得服务的机会带来了希望。

5. 乌干达

23. 2010 年 7 月，乌干达因青年党在坎帕拉发动恐怖袭击杀害 70 多人而深为震惊。虽然非洲内外为索马里人提供的保护空间在继续缩小，但新来到乌干达的难民继续从该国庇护政策中的积极方面受益，包括获得农业用地和向难民提供的住宅地块。

24. 自内战于 2006 年结束以来，已有 160 多万境内流离失所者返回北部地区。截至 2011 年 6 月，在 251 个流离失所者营地中已关闭了 237 个营地；仍然开放 14 个营地的原因是回返地区存在持续的族裔间冲突、土地问题未决、地雷或持续的军事化存在，因此仍有 12.5 万人流离失所。

B. 中非和大湖区域

25. 该次区域的安全局势仍岌岌可危，特别是在中非共和国和刚果民主共和国，从而降低了遣返的可能性。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚特派团)的重新配置和联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)的撤离对与难民的接触和安全产生了影响。

1. 乍得

26. 乍得和苏丹在 2010 年通过签署双边协议和建立联合边境部队的方式实现和解，对乍得东部的安全局势产生积极影响，使人道主义机构能援助苏丹难民，并保留难民营的平民性质。

27. 中乍特派团在乍得政府要求下撤离并将其责任移交给乍得综合安全分遣队，整个过程顺利，未对难民营和境内流离失所者营地内和附近的安全造成不利影响，从而有助于创造一个有利于使大约 5 万境内流离失所者回返的环境。然而，由于邻国的局势动荡，整体安全环境仍然十分脆弱。特别是达尔富尔和中非共和国的局势不稳定，限制了难民从这两个国家返回家园的可能性。

2. 中非共和国

28. 到 2010 年底，中非共和国接纳了主要来自乍得、苏丹和刚果民主共和国的 2.2 万难民，另有 17.6 万人因政府部队和反叛运动之间的冲突而成为境内流离失所者。很难保证向难民和境内流离失所者提供保护和援助，并且 2011 年初对援助工作者的攻击导致在该区域的活动暂停和行动受限。

29. 政府与复兴共和和民主人民军签署和平协议有助于稳定该国的西部；但是，中乍特派团的撤离导致东部的安全局势恶化。上帝抵抗军日益频繁的活动造成大约 3 万人成为境内流离失所者；2010 年 11 月，3 250 名苏丹难民从萨姆万贾迁移到班巴里。

3. 刚果民主共和国

30. 许多地区持续不断的战斗和不安全状态继续在该国造成新的流离失所现象。在北基伍和东方省，包括解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军在内的武装团体在 2010 年造成 18 万多人流离失所，使该国境内流离失所者总数达到 170 万人。

31. 接触难民和境内流离失所民众的途径因安全状况而受到严重阻碍。联刚特派团的逐步缩编，加上缺乏有效的国家权力机构和缺乏有良好训练的军队和警察部队，使接触需被关注者的工作大为受阻。这削弱了为保护和协助在南北基伍的卢旺达难民及在南北基伍、加丹加省、赤道省和东方省一些地区境内流离失所者而做的努力。

32. 性暴力和基于性别的暴力行为已成为该国冲突的一个普遍特征。在本报告所述期间，难民署和政府密切合作，共同领导打击这类暴力行为的国家战略的预防和保护部分。又部署了 32 名保护事务工作人员，并执行了一个拾柴火试验项目。

33. 难民署、刚果民主共和国和邻国之间签订了一系列三方协议，为迎接越来越多的人回返该国做好了准备。自 2005 年以来从坦桑尼亚联合共和国返回家园的刚果人已超过 8.5 万人，在赞比亚的遣返行动已经结束，回返的刚果难民有 4 万人。

4. 坦桑尼亚联合共和国

34. 坦桑尼亚联合共和国于 2010 年 8 月启动国家社区融合方案战略，以配合 16.2 万来自布隆迪的难民入籍。该国政府继续促进新入籍公民的融合，以结束非洲一个最旷日持久的难民状态。

35. 虽然自 2002 年以来回返家园的布隆迪难民有大约 50 万人，但在姆塔比拉难民营仍有 3.7 万难民。坦桑尼亚政府希望这些难民会返回布隆迪，同时正考虑在 2011 年底时单方面应用终止条款。难民署正探讨鼓励这些难民自愿遣返的各种选项，并将确认哪些难民可能继续需要国际保护。

5. 加蓬

36. 加蓬政府于 2010 年 1 月宣布，它打算在 2011 年 7 月 31 日后终止在该国登记的近 1 万名刚果难民的地位，而这些难民中的大多数人是因 1997–2000 年的冲突逃到加蓬的。虽然对刚果难民援引终止条款是适当履行《1951 年公约》所规定的国家责任的做法，但难民署一直主张，应豁免那些仍需国际保护的难民。

C. 西非

37. 2010 年 11 月科特迪瓦总统选举之后的政治僵局造成大规模境内流离失所现象，使大约 17 万难民涌入邻国，主要是利比里亚、几内亚和加纳。人道主义协调员通过集群方法领导联合国各机构在科特迪瓦作出反应，同时难民署与庇护国的国家主管当局密切合作，协调对难民的保护和援助反应。

38. 政治危机在 2011 年 4 月结束后，难民和境内流离失所者开始回返，尽管在一些地区新的流离失所现象和难民潮仍在继续出现。武装团体在科特迪瓦和利比里亚之间的越界活动让人越来越感到关切，特别是因为这两个国家都即将要举行全国大选。

39. 到本报告所述期间截止期，该国的整体人道主义局势仍然严峻。截至 2011 年 6 月，西部估计仍有 20 万境内流离失所者，同时还有 17.75 万科特迪瓦人在该区域登记为难民，主要在利比里亚。

D. 南部非洲

40. 沿东南向道路从非洲之角和大湖区往南非的混合移徙给人道主义资源造成压力。公众分不清难民和因需要保护而寻求庇护者之间的区别，及与出于经济和其他原因而流动的那些人的区别，从而削弱了对庇护的支持，并引出更严格的保护政策。

1. 莫桑比克

41. 2011 年第一季度，在偷渡集团的协助下，从肯尼亚蒙巴萨来的船民，以及在某些情况下直接从索马里来的船民人数有所增加，在马拉塔内难民营登记的埃塞俄比亚和索马里人已超过 7 000 人。虽然在 2010 年期间，这些人一般在几天内就开始向南非移动，但从 2011 年开始加紧作出了执法努力，从而使大量难民在难民营的滞留时间加长，给基础设施和服务带来巨大压力，在难民营的常住难民间制造了紧张气氛。乘船到达的索马里人和埃塞俄比亚人现在都被留置在该国北部的德尔加杜角附件，那里的人道主义支持极其有限。

2. 南非

42. 在南非，2010 年提出的庇护申请超过 18.06 万件，占全球申请总数的五分之一；南非再次成为全世界接受个人申请最多的国家，其次是美利坚合众国和法国。

面对寻求庇护者人数如此巨大所构成的挑战及认为庇护制度正遭到滥用，南非正在执行新的政策，以限制接纳无证件的寻求庇护者，并阻止非来自邻国的申请人利用庇护制度。

三. 人道主义反应和机构间合作

A. 联合国改革

1. 集群方法

43. 从全球来看，估计有 2 750 万人因冲突造成的紧急情况而成为境内流离失所者。此外，成百上千万人受到自然灾害造成的紧急情况的影响。联合国及其合作伙伴在对包括发生在非洲的这类紧急情况作出反应方面发挥了重要作用。为确保在发生紧急情况时作出有效协调，将继续增强集群方法，以加强全系统的应急准备工作，并确保所有部门都保持高标准的可预测性和问责制。在本报告所述期间，在 26 个国家应用了这个方法，其中 16 个国家在非洲：贝宁、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、莫桑比克、尼日尔、索马里、苏丹、乌干达⁴ 和津巴布韦。

44. 作为人道主义改革进程的组成部分，机构间常设委员会要求对集群方法进行独立评价。以与执行工作有关的流程为重点的第一阶段于 2007 年结束。在本报告所述期间启动了第二阶段，重点是在支持作出国家一级协调反应方面的效应和业务有效性。评价工作包括详细分析 6 个国家的业务，其中 3 个国家在非洲(乍得、刚果民主共和国和乌干达)。

45. 评价工作得出的结论是，集群方法整体上是成功的，因为该方法改善了人道主义行为者之间的共同问责制，增强了联合需求评估和部门覆盖工作方面的协作，以及减少了重复劳动。但是，在集群在促进参与性方法的作用、加强对受益者的问责制及对集体成果的共同问责制方面尚需改进，以实现该方法能带来的全部裨益。

46. 为增强业务支持和问责制，联合国各机构和合作伙伴机构组织集群支助特派团去科特迪瓦和苏丹南方。在紧急救济协调员的领导下，机构间常设委员会主要合作伙伴承诺要简化集群方法，增强对受益者的问责制及对集体成果的共同问责制，包括通过采用同侪业绩审查机制。

⁴ 2010 年起停止在乌干达实行集群方法，因为根据那里的局势需要调整工作方向，侧重恢复和发展。

2. 一体行动

47. 非洲 4 个“一体行动”试验国中有 3 个国家接纳大量难民：莫桑比克、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国。在坦桑尼亚联合共和国，《人道主义援助向可持续发展过渡联合管理方案》使各发展机构参与修复在该国西北部的前难民营资产，并将这些资产转变为能提供社会服务的设施，包括保健、教育和职业培训。联合国在莫桑比克的联合方案包括一个能使难民受益的青年就业倡议，而在卢旺达的联合方案则促进儿童入学，特别是女孩入学，帮助处于紧急状态的儿童得到基础教育，包括那些受冲突影响的儿童。

48. 在非洲的一些联合国国家工作队采用了“一体行动”概念，而另有一些工作队则执行了“一个方案”方法，在国家发展规划这一更为广泛的框架内提供一个平台，以向难民、回返者和境内流离失所者提供保护和解决办法。

3. 综合特派团

49. 虽然综合特派团为许多人道主义行动带来了显著裨益，因为维和人员得到授权可确保平民得到保护、促进获得人道主义援助及提供援助和创造有利于流离失所民众回返的安全条件，但是在冲突不断或和平状态脆弱的情况下，维和人员同时还参与军事行动，因此援助机构感到关切，觉得与综合特派团政治和军事组成部分的密切联系可能会给人道主义行动和人道主义空间的中立性观感带来负面影响。

50. 在不安全的局势下撤出国际维和部队也可能造成安全真空，从而妨碍保护和援助活动，给流离失所者和人道主义工作者都带来风险。例如，中乍特派团在 2010 年底逐步撤出乍得，迫使各机构通过乍得综合安全分遣队来寻求作业安全框架内的连续性。

51. 必须确定特派团相对于人道主义机构的授权保护责任在保护平民方面和发展有效协调机制方面的作用。联合国在刚果民主共和国的全系统保护平民战略是与在该国的维持和平特派团(即现今的联刚特派团)和保护集群一起协作拟订的。保护集群根据其监测活动向联刚特派团通报，提出何时需要为人道主义行动提供紧急或加强的安全存在或巡逻。

4. 联合国建设和平架构

52. 在本报告所述期间，联合国建设和平委员会在其议程上列有布隆迪、中非共和国、几内亚、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂。建设和平基金支助了 15 个国家里的 100 多个项目，包括上文列举的国家。在此期间，包括粮食署在内的一些机构成为首次得到该基金支助的机构。

53. 在 2010 年和 2011 年期间，被批准的建设和平基金项目包括：促进刚果民主共和国东部社区间对话、促进索马里邦特兰地区境内流离失所者和接待社区之间

的和平共处、发展中非共和国的和平共存与和平教育方案、为利比里亚的社区赋权、促进苏丹南科尔多凡省对冲突敏感的自然资源管理，以及为在乍得东部的综合安全分遣队提供业务支助。

B. 促进国际保护原则

54. 在非洲，难民得到保护的基础是《1951 年难民地位公约》及其《1967 年议定书》和《1969 年非洲统一组织关于非洲难民问题特定方面的公约》(44 国)得到广泛批准。但是，许多非洲国家对《1951 年公约》持保留意见，对某些重要权利的行使加以限制，如行动自由、接受教育和从事有报酬职业的权利。在《1951 年公约》60 周年纪念年之际，希望各国取消这类保留，因为这类保留妨碍自力更生，使难民们依赖援助，并迫使他们在旷日持久的情况下经受多年的磨难。

55. 许多非洲国家的难民营政策禁止难民和寻求庇护者在城区生活，从而限制向那些最终无可避免会离开难民营去城区寻找教育或经济机会的难民提供保护和援助的可能性。难民署 2009 年城市难民政策为在这一领域取得进展提供了一个战略和操作平台。

1. 加强国家难民保护体系

56. 在安哥拉、乍得、肯尼亚、苏丹、赞比亚及非洲其他国家，新的或更新的难民立法或政策正处于发展中的不同阶段，而难民署则向各国政府提供技术咨询，以确保与国际标准保持一致。

57. 各国政府在类似如何确认难民地位这样的领域得到能力建设支助，包括在判官确认这类地位时向他们提供技术咨询以提高判决的质量，以及提供原籍国信息。在乍得、吉布提、埃塞俄比亚和索马里等国提供了登记和筛选方面的在职培训。与肯尼亚和苏丹司法部门的协作加强了有关难民法原则的知识、专长和应用。

2. 混合移徙

58. 非洲大陆上移徙运动的混合性质给国家主管当局带来挑战，很难确定哪些人需要国际保护，特别是当边境和安全官员缺乏资源、培训或筛选机制时就更是如此了。混合运动的规模和有关滥用的观感使一些非洲国家采取限制性越来越严的庇护政策。

59. 非洲的混合移徙运动沿三条主要路线行进：从非洲之角往南去南非、从非洲之角去也门或埃及和往上去中东或欧洲，以及从西非去欧洲。难民、寻求庇护者和移民面临严重的侵犯人权行为，包括抢劫、敲诈勒索、绑架、贩卖人口及性剥削和性虐待。在企图穿越亚丁湾、地中海时或在莫桑比克近海被淹死的这类人数以百计。难民署、国际移民组织、各国政府和其他合作伙伴一起启动了一个磋商进程，以应对混合移徙带来的挑战。

60. 2010年9月,坦桑尼亚联合共和国政府在国际移民组织和难民署的支持下在达累斯萨拉姆主办了一次关于难民保护和国际移徙问题的区域会议。会议让各国、民间社会和国际组织设计战略,以对保护问题有敏感认识的方式应对混合移徙运动。

61. 在亚丁湾地区,非政府组织与国际移民组织和难民署一起于2011年3月在内罗毕成立一个区域混合移徙秘书处,以改善该区域国家移徙工作队的协调、信息共享和支助工作。在西非,难民署和国际移民组织与西非国家经济共同体(西非经共体)和人权事务高级专员办事处(人权高专办)一起拟订了“保护在西非经共体区域流动的难民和其他民众”手册,以向西非涉及庇护和移徙工作的政府、国际和非政府组织人员提供信息和培训。

3. 促进境内流离失所者的人权

62. 2010年10月是通过《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》)第一个周年纪念年。联合国各机构与非洲联盟委员会密切合作,拟订和执行促进和执行《坎帕拉公约》的非洲联盟行动计划。2010年11月,难民署在亚的斯亚贝巴组办了一次政府专家会议,以期掀起批准公约的势头。人权理事会新任命的境内流离失所者人权问题特别报告员和联合国各机构参加了2011年3月在马拉维举行的非洲联盟关于行动计划执行情况的区域磋商会议,以及2011年5月在金沙萨举行的一次类似会议。

63. 截至2011年5月底,31个非洲联盟成员国签署了《坎帕拉公约》,5个成员国向非洲联盟委员会交存了批准书。还需要总共15份批准书《公约》才能生效。

64. 一些国家政府已经采用了保护境内流离失所者的国内法和政策,包括安哥拉、布隆迪、利比里亚、塞拉利昂、苏丹和乌干达。在肯尼亚,通过一个有联合国各机构、非政府组织和境内流离失所者代表等参与的参与式进程拟订了一项关于境内流离失所问题的政策。布隆迪政府批准了一项关于包括境内流离失所者在内的受冲突影响民众的社会-经济重新融入的国家政策。

65. 尽管在发展规范性框架方面取得了进展,但非洲的境内流离失所者仍然面临巨大挑战。缺乏人身安全,加上缺乏接触人道主义机构的途径,成为冲突局势中的一个主要威胁,例如刚果民主共和国和索马里当前的局势。在某些情况下,政府未以符合《关于境内流离失所问题的指导原则》的方式充分承认各机构的作用。一些特殊的境内流离失所者团体,例如那些住在城区或难民营外的人,被机构的反应工作忽视了。

4. 无国籍状态

66. 2011年是《1961年减少无国籍状态公约》50周年。在非洲,两个专门针对无国籍状态的国际公约——《1954年关于无国籍人地位的公约》和《1961年公

约》——分别只有 11 个和 7 个签署国。正在鼓励各国加入这些公约，以显示对公约所载各项原则的支持。

67. 在作出法律改革努力时，对一些政府提出了国内国籍法与这些国际条约及有关人权标准不相容的问题。在肯尼亚，定于 2011 年 8 月通过的新宪法将赋予妇女与男子相同的给予子女国籍的权利，并将引入其他针对无国籍状态的重要保障措施。目前正在使肯尼亚国籍法符合宪法。

68. 预计苏丹南方将独立，这引起了对无国籍状态的关切，担心原籍苏丹南方的人员的苏丹国籍可能被剥夺，之后又无资格申请新共和国的公民资格。难民署主张任何人在获得另一国公民资格之前都不应失去现有公民资格，并与联苏特派团、高级别执行小组及其他合作伙伴密切合作，就公民资格问题向各方提供技术咨询。还利用流动工作小组开展出生登记和民事证明文件项目，以加强这方面的努力。

69. 在科特迪瓦，难民署自 2007 年以来一直开展工作，以确认有可能成为无国籍人的民众，协助他们获得出生登记证、身份证和国籍文件，同时加强民事登记人员和参与处理复杂的公民资格问题的合作伙伴的能力。在莫桑比克，于 2010 年启动了一个试验项目，以确认无国籍人或因缺乏民事登记证而有可能成为无国籍人的人。无国籍状态问题已纳入 2012-2015 年联合国对莫桑比克的发展援助框架。

5. 登记证和文件

70. 在确定个人获得住所、援助及基本服务的机会和行使其他基本权利的能力方面，寻求庇护者和难民的登记证和个人文件是一项重要的保护工具。在本报告所述期间，在乍得东部的苏丹难民，除了在 Oure Cassoni 难民营的那些难民外，都已登记，18 岁以上的难民都收到了身份证。在苏丹东部，继 2009 年对在难民营的难民进行了一次类似的身份核查之后，对在城区中心的厄立特里亚难民进行身份核查，这是为这一旷日持久的难民局势找到持久解决办法而迈出的一步。

71. 从 2010 年 3 月开始，肯尼亚政府承担了对新到达的寻求庇护者进行登记的责任，难民署则继续提供技术支持和培训。但是，新进入的人数急剧增加造成大量登记工作积压，这就要求合作伙伴在等待期间对难民的保护和援助作出灵活反应。现正作出努力加强政府的登记能力，以与目前涌入的程度保持一致。

72. 国际民用航空组织(国际民航组织)新的旅行证件标准于 2010 年 4 月 1 日开始生效，使根据有关难民公约向难民和无国籍人发放的传统“难民公约旅行证件”小册子失效，因为一些小册子不是机器可读的，也没有其他必需的安全功能。虽然大多数非洲国家现在开始发放符合国际民航组织标准、机器可读的国民护照，但没有一个国家开始发放符合新标准的“难民公约旅行证件”，从而为可能因紧

迫原因(如医疗或家庭团聚)需要去国外旅行的难民和无国籍人造成障碍。鼓励非洲国家生产符合国际民航组织标准的“难民公约旅行证件”。

6. 预防和应对性暴力和基于性别的暴力行为

73. 性暴力和基于性别的暴力行为这个关键问题在流离失所情况下更为严重。预防和应对这类暴力行为是联合国的一项关键优先事项。协调和合作伙伴关系及跨越各机构的多部门方法能帮助各机构评估风险和规划干预措施,包括预防活动、向幸存者提供安全和转诊体系,以给予医疗、法律和和心理支持。

74. 在中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比里亚、索马里、苏丹和津巴布韦的各类机构参与了处理境内流离失所者中的性暴力和基于性别的暴力行为问题的机构间平台。

75. 尽管作出了这些努力,但社区里对幸存者的羞辱和对性暴力和基于性别的暴力行为施行者长期有罪不罚的做法促成漏报和缺乏明确的数据。因此,这类暴力行为的幸存者往往得不到他们需要和应该得到的援助或正义。联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、难民署和世界卫生组织(世卫组织)继续扩大使用基于性别的暴力行为信息管理系统的范围,以加强保密数据的收集和分析工作,并通报在非洲的干预措施。

76. 在苏丹南方,2011年5月发布的一项机构间综合研究报告显示了这个现象的复杂性和文化层面。提出的各项建议将作为联合国及其合作伙伴与有关当局密切合作就性暴力和基于性别的暴力行为问题编制有关方案的基础。

7. 顾及年龄、性别平等和多样性的保护方法

77. 机构间常设委员会性别平等问题待命能力项目继续向非洲各国部署专家,以协助将性别平等考虑纳入人道主义反应工作的主流。难民署发布了一项顾及年龄、性别平等和多样性的政策;该政策强调性别平等、以社区为基础的方法及合作伙伴关系的重要性。

78. 为更好地对处于人道主义局势中的儿童的具体需求作出反应,向刚果、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比里亚、卢旺达、苏丹、乌干达和赞比亚等国部署了儿童保护问题专家。国际救援委员会和难民署通过培训、在埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达及津巴布韦等国部署专家和拟订“最佳利益确定”外地手册和培训材料,帮助加强能力,以为孤身和失散儿童开展“最佳利益确定”工作。

79. 在乌干达,对在难民营和城区的面临风险的刚果女难民进行特征分析有助于确定应对他们的医疗、心理、保护和安全需求作出何种适当反应。在整个非洲,重新安置是在考虑年龄、性别平等和多样性方面因素的情况下针对那些其庇护国无法满足其具体保护需求的难民采用的一项保护工具。

80. 采取了一些干预措施协助面临特殊困难的女难民和女境内流离失所者，包括家庭的女户主、残疾人和年长难民，使他们自力更生，并帮助他们少受剥削和虐待。

C. 提供援助和特殊需求

1. 粮食

81. 在非洲，饥饿仍然是一项关键性挑战。根据联合国粮食及农业组织(粮农组织)的报告，大约有 2.39 亿人，即占非洲大陆总人口近四分之一的人营养不良。

82. 从全球来看，难民及其他需被关注者的营养状态是脆弱的：在 2010 年被调查的所有群体中有将近三分之一的人出现超过全面急性营养不良水平 10% 的症状，在这些情况中有 83% 的情况有贫血现象，其中 5 岁以下儿童超过 40%。侧重于治疗和预防严重和中度急性营养不良症状的协作营养方案是难民行动的有机组成部分，有各类机构、专门从事保健和营养工作的非政府组织及政府合作伙伴参与。

83. 索马里的饥荒加剧了持续不断冲突造成的苦难，迫使许多难民逃到邻国。于 2011 年 4 月抵达埃塞俄比亚的索马里人的营养不良水平比过去 20 年来东非各国所报告的任何营养不良水平都要高，全面营养不良水平高达 45%，几乎 4 个儿童中就有 1 个儿童患严重急性营养不良症。联合国各机构和合作伙伴提供了粮食援助、保健、水和环卫服务，同时努力防止在儿童和孕妇及授乳妇女中再出现新的营养不良病例，并确保进行必要的救命治疗。

2. 健康和艾滋病毒/艾滋病

84. 难民、回返者和其他被迫流离失所人员的健康是保护工作的一个关键组成部分。在低收入国家的被迫流离失所民众中，造成 5 岁以下儿童死亡的 5 大肇因是疟疾、营养不良、麻疹、腹泻和呼吸道感染。

85. 在过去，许多为难民设计的健康战略针对的是以难民营为基础的难民环境。现在全世界几乎有一半难民住在难民营外，因此必须确保这些在城区的难民能得到负担得起的保健服务。已经拟订了用于编制城区公共卫生方案的业务导则，以便采取务实措施将难民纳入政府保健服务范围之内，并尽可能避免并行方案。

86. 非洲遭受艾滋病毒和艾滋病的影响程度比世界任何其他区域都要严重。通过联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)、共同赞助方、国家艾滋病毒和艾滋病控制方案、非政府组织、区域及次区域机构、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和美利坚合众国总统艾滋病紧急救援计划实施了针对难民的各种艾滋病毒和艾滋病综合方案。

87. 为整合性健康和生殖健康项目和加强艾滋病毒和艾滋病方案之间联系所作的努力导致出现显著改善。在大多数旷日持久的难民营环境中，产前检查覆盖率

超过 90%，77%的孕妇可得到预防母婴间传播艾滋病毒的服务。由技术熟练人员接生的比例也有所增加。

88. 艾滋病规划署继续请各国政府将难民及其他需被关注者纳入国家艾滋病毒和艾滋病计划、政策和议案。规划署还与合作伙伴一起加强保健系统，特别是安全孕产服务，以降低孕产妇和新生儿的发病率和死亡率。

89. 2010 年，作为针对难民的单个最大的艾滋病毒/艾滋病资金来源的美利坚合众国总统艾滋病紧急救援计划提供了将近 500 万美元用于实施对博茨瓦纳、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、乌干达和赞比亚境内难民的艾滋病毒/艾滋病预防、治疗和看护方案。

90. 在旷日持久的难民情况下，为维护保健方案质量而作出的努力包括确立标准化临床条例和药品管理及实验室服务，以及改善监测工作。在建立了网基健康信息系统 WebHIS 后，数据的获取变得很容易，数据的诠释也变得很及时，从而使工作人员能在旷日持久的环境下排定行动和报告工作的优先秩序。

3. 教育

91. 确保在非洲的受保护环境下获得优质教育是一项重大挑战，即使对于初级教育而言亦是如此。文盲现象很普遍，获得幼儿教育、小学后教育、成人教育和非正规教育，以及职业培训的机会很有限。缺乏优质学习机会造成校外儿童和青年的重大保护风险，并使找到持久解决办法的前景趋于暗淡。

92. 儿基会增强了对一些国家内的难民、境内流离失所者和东道社区儿童的教育，提供教学材料、教师培训和教室。粮食署向难民、境内流离失所者和东道社区供应学校营养餐，从而提高了入学率和出勤率。

93. 三个互补性教育目标，即增加受教育机会、改善质量和增强保护，似乎有助于使难民的中小学入学率和性别均等略呈上升趋势。但是，东非和非洲之角的入学率特别让人关切，因为只有 55%的女孩读小学，10%的女孩读中学。

94. 最初为增强对女孩的教育而推动的 ninemillion.org 运动扩大了范围，使 20 个非洲国家内的 46 万多儿童和青年获得接触教育、体育运动和技术的机会。通过德国阿尔伯特·爱因斯坦难民学术倡议基金提供的奖学金方案使来自非洲的 1 170 多名难民学生获得了去大学深造的机会。

4. 谋生机会

95. 非洲难民、回返者和境内流离失所者的生计是脆弱和复杂的。要加强生计就需要以短期和较长期措施相结合的方式培养民众的韧性并使他们的经济选择多样化，从而使他们有能力对当地的发展作出积极贡献。

96. 国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织、联合国开发计划署(开发署)、难民署、粮食署和世界银行正协作在非洲引入生计支助战略,包括在乍得、肯尼亚、塞拉利昂、苏丹和乌干达等国进行当地市场评估和社会-经济调查。在这些国家实施的多年战略计划正在吸引发展资金并利用来自私营和公共部门的各类行为者:苏丹和莫桑比克的银行和小额信贷机构;乍得、刚果民主共和国和肯尼亚的公立和私立职业培训和技术教育机构;毛里塔尼亚的工人合作社;以及喀麦隆和乌干达的创业培训和商业服务提供者。

97. 劳工组织和难民署在乍得、埃塞俄比亚和毛里塔尼亚共同作出努力,提供小额信贷知识和技能。在埃塞俄比亚,粮食署的“管理环境资源以过渡到更可持续的生计”方案正在扭转环境退化并建立抵御气候变化的能力,惠及 100 多万人,并恢复了 30 多万公顷土地。开发署、难民署和世界银行之间在苏丹的多年协作正以过渡解决办法倡议的形式成形。

D. 持久解决办法

98. 由于冲突得不到解决,新的紧急情况又层出不穷,就解决非洲流离失所者这一问题而言,2010 年是富有挑战性的一年。在几个大规模自愿遣返行动结束之后,难民自愿遣返为时 10 年之久的下降趋势仍在继续。整个撒哈拉以南非洲有大约 4.3 万难民自愿返回家园,主要是刚果民主共和国(1.66 万人)、卢旺达(1.09 万人)、苏丹(7 100 人)和布隆迪(4 800 人)。

99. 非洲境内流离失所者的总人数减少了将近 50 万人,因为已协助中非和大湖区及东非和非洲之角的近 100 万境内流离失所者返回家园。在苏丹,2010 年 11 月和 2011 年 1 月底之间,居住在苏丹北方的 20 万南方人迁移到南方,其中大多数人得到了苏丹南方当局的协助。

100. 各国政府对难民融入当地社会的接受程度仍与在为最大限度地增加重新安置和自愿回返机会及为实现更平等地分担接纳难民的责任所作努力而取得的进展密切相关。在苏丹东部,“过渡解决办法联合倡议”促成建立了新的伙伴关系,使各机构确保有资源用于支持针对生活在非洲最旷日持久的难民环境下的厄立特里亚难民的当地融合倡议。该倡议加强了人道主义机构和发展机构之间在针对难民的职业培训、创业和获得金融服务机会等方案方面的协作。

101. 重新安置是一项重要的保护工具和一个持久的解决办法,同时也是一个分担责任的重要手段。2010 年,该区域有 2.4 万多难民被重新安置,其中绝大多数来自东非和非洲之角。提出申请的最大人群组是索马里人、刚果民主共和国人和厄立特里亚人,之后是苏丹人和埃塞俄比亚人。

E. 人道主义反应能力和限制因素

102. 在本报告所述的整个期间，人道主义行动面临了一些限制因素和挑战。充满暴力行为和不安全状况的作业环境使在一些国家提供人道主义援助和确保受益者得到保护的工作变得极为困难。

103. 国家和非国家行为者对援助人员的袭击次数仍维持在一个较高的水平上，显示人道主义空间在继续萎缩，对受益者和人道主义工作者都产生了影响。这种现象在索马里南部和中部以及苏丹的一些地区特别明显，在那些地区，人道主义组织不仅被拒绝与受影响的民众接触，而且其工作人员也被打伤或杀害。2011年5月，粮食署一位在苏丹南方执行任务的工作人员在伏击中被打死。

104. 通过类似设立机构间常设委员会准备和应急规划分组这样的举措对机构间协调和准备工作给予高度重视，从而加强了联合国内部对紧急情况作出及时和有效反应的能力。2010年，有一些政治进程，如科特迪瓦、索马里和苏丹的选举和全民投票，造成了脆弱和不确定气氛。展开了机构间准备规划工作，以解决这些关切问题。在科特迪瓦扩大了集群体系的规模，从而能对2010年11月发生的选举后暴力行为作出更为及时的反应，而难民署主导的机构间方法对在刚果、加纳和利比里亚的难民紧急情况作出的人道主义反应取得成功也至关重要。

F. 与非联合国实体的合作伙伴关系

105. 通过与国际及区域组织和国家及国际非政府组织的有效合作伙伴关系、协调和协同作用，联合国对难民、回返者和境内流离失所者的人道主义需求作出的反应得到加强。特别值得一提的是，国家非政府组织在向高度不安全状况下的绝望民众提供关键人道主义援助方面发挥了重要作用，例如在索马里。

106. 在过去的18个月中，与非洲联盟的合作伙伴关系加强了，特别是在支助《非洲发展新伙伴关系》方面和在联合国-非洲联盟和平与发展10年能力建设方案的框架之内。联合国各机构在非洲大陆各难民营开展了宣传和外联活动，以支持非洲联盟在2010年开展的和平年活动。

四. 结论

107. 就在整个非洲大陆促进和平建设、发展和性别平等这一广泛挑战而言，向难民、回返者和流离失所者提供及时和全面援助至关重要。就短期而言，必须确保向因武装冲突、侵犯人权行为和自然灾害而被迫逃离家园的妇女、儿童和男子提供他们生存所需的救济物资。就中期而言，必须采取步骤，确保这类民众即使在流亡或流离失所时也能过上和平和有所作为的生活；要实现这个目标就必须提供保健和教育服务、谋生机会，以及免遭性暴力和基于性别的暴力行为的侵犯、强行招募和经济剥削。就长期而言，人道主义援助可以向流亡和流离失所民众提

供在他们自己国家或其他国家找到解决其困境的持久办法的机会，特别是当人道主义援助与早期恢复和发展活动有效结合时更是如此。

五. 建议

108. 人道主义紧急情况的出现往往是因为我们在力图结束造成平民背井离乡的冲突时遭遇了集体失败，因此，我呼吁政治领袖和国际社会加倍作出解决非洲长期冲突的承诺。

109. 国家一级的政治意愿、承诺和想象力也能为非洲旷日持久的难民状况带来解决办法，因此，我鼓励政府探索有助于实现这一目标的各种举措，包括融入当地社会。

110. 保护非洲难民的工作仍然至关重要，并应建立在坚实的法律和传统基础之上，正如西非国家向逃离科特迪瓦冲突和动乱的难民开放其边界时所展示的那样。但是，庇护的前景并非都是积极的，因为混合移徙的压力导致一些国家采取新的限制性政策，使面临被驱回风险的难民处于需要保护的境地。我敦促非洲国家重新作出承诺，确保难民可以寻求和享受庇护。

111. 在《1951年难民地位公约》和《1961年防止和减少无国籍状态公约》的这个周年纪念年之际，我强烈鼓励所有国家批准、执行和尊重这些公约及其他保护难民、无国籍人和流离失所者权利的国际和区域文书所载的各项义务，包括《1954年关于无国籍人地位的公约》、《1951年公约》的《1967年议定书》，以及非洲统一组织(即现在的非洲联盟)通过的《1969年非洲难民公约》。特别值得一提的是2009年《非洲联盟关于保护和援助境内流离失所者的公约》，我敦促非洲联盟成员国使这一开创性的国际文书生效，并使其对非洲流离失所者的承诺成为现实。

112. 国家和非国家行为者都必须确保尊重国际难民、人道主义和人权法原则，确保人道主义组织能安全地接触流离失所的平民和其权利与安全受到威胁的平民。必须维持和扩大人道主义空间，防止不当操纵这类组织或干涉这类组织执行的援助方案。

113. 虽然人道主义救济在紧急情况的早期阶段是至关重要的，但还应采取一切措施确保流离失所者能尽快重新建立和平和有所作为的生活。各国应重新考虑难民营政策，并取消对《1951年公约》规定的行动自由和获得教育及有报酬就业机会条款所作的保留，因为这种保留使难民无法实现自力更生和发挥其自身潜力，从而使他们处于永久依赖援助的境地。

114. 最后，非洲以外的国家应支持非洲大陆作出努力以满足背井离乡民众的近期和较长期需求，力行国际合作、团结和责任分担的原则。用非常务实的话来说，

就是要确保救济组织有足够资源来满足所提出的需求，支持国家和发展行为者为促进可持续和公平的经济增长作出努力，并向来自非洲的难民提供重新安置地点。
