



第七十届会议

临时议程* 项目 66

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 69/154 号决议提出的。本报告更新了秘书长提交给大会第六十九届会议的报告(A/69/339)中所载的资料，报告所涉期间为 2014 年 7 月 1 日至 2015 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，采用了秘书处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(妇女署)、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/70/150。



一. 引言

1. 过去一年来，非洲大陆有数十万人逃离家园，到邻国和其他国家寻求安身之处。¹ 在中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹的冲突依然延续的同时，在布隆迪和尼日利亚爆发的冲突进一步加剧了人们流离失所的局面。截至 2014 年年底，撒哈拉以南非洲的难民人数为 370 万，连续增加的第五年，比前一年的难民多出 759 000 人。在撒哈拉以南非洲还有 140 多万境内流离失所者，占全球总数的三分之一。²

2. 同时发生的这些新的和长期紧急状况增加了收容国和社区的负担，并对人道主义组织的应急能力造成前所未有的挑战。在本报告所述期间，人道主义界面临启动了 3 级应急反应的两个非洲紧急情况，即中非共和国和南苏丹。两个国家都提出需要任命区域难民协调员和更多的人员及资源。³ 其他主要挑战包括在西非埃博拉病毒的爆发以及马拉维和莫桑比克部分地区的严重水灾。有些国家还出现仇外心理的回潮。

3. 然而，在非洲的好客传统经久不衰。埃塞俄比亚保持对新抵达者开放其边界，使已在其领土上获得保护的 70 多万难民继续增加，从而成为撒哈拉以南非洲最大的难民收容国，并在世界上排名第五。肯尼亚收容难民超过 551 000 人，是撒哈拉以南非洲第二大难民收容国。虽然大多数难民仍然流亡在外，目前的一些突破还是为持久解决问题打开了机会大门，包括坦桑尼亚联合共和国前难民的归化和在赞比亚融入当地社会。整个非洲大陆也为查明和解决无国籍状态作出了重大努力。

二. 次区域概况

A. 东非，包括非洲之角

4. 东非，包括非洲之角，仍是难民和国内流离失所者人口最多的次区域，在 2014 年年底这里的难民有 260 万，而境内流离失所者则达到 650 万。粮食无保障、土地不足以安置越来越多的难民、行动自由受到限制以及人道主义救助渠道不通畅都是整个次区域所面临的主要挑战。截至 2015 年中期，大约 315 000 苏丹难民继续生活在乍得东部的 14 个难民营中，同时由于南苏丹局势动荡，不得不将紧急情况应急反应提升至第 3 级，从而总体人道主义状况都受到影响。

¹ 本报告专门介绍了撒哈拉以南非洲的情况。

² 见境内流离失所问题监测中心的网站。可查阅 www.internal-displacement.org。

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

南苏丹局势

5. 尽管为推动和平进程向前发展做出了努力，战火一直持续到年底，上尼罗州、联合州和琼莱州则尤以为甚。结果产生大约 150 万境内流离失所者，其中包括至少 166 000 人联合国维持和平据点内或附近寻求临时庇护。在 2013 年 12 月至 2015 年 6 月间，639 000 南苏丹人跨越边界逃离，进入埃塞俄比亚(223 000 人)、苏丹(188 000 人)、乌干达(156 000 人)和肯尼亚(72 000 人)。

6. 埃塞俄比亚的暴雨和洪水加剧了许多难民营恶劣的生活条件，使得在 2015 年 7 月之前重新安置 47 000 名难民到较安全的 Jewi 新营地的后勤工作更为复杂。乌干达继续为南苏丹难民提供土地，以鼓励其自给自足。2014 年 12 月，联合国难民事务高级专员公署(难民署)、难民事务高级专员和内政部移民和护照局在苏丹签署一项谅解备忘录，制定了一个关于南苏丹难民登记和颁发身份证的框架。

索马里难民局势

7. 人道主义组织获准向索马里 13 个新区域提供人道主义援助。然而，某些地区持续的不安全以及没有法治和基本服务的状况继续阻碍着难民返回。关于索马里难民的全球倡议为解决东非和非洲之角将近 100 万索马里难民问题提供了一个框架。

8. 2015 年 4 月对肯尼亚加里萨大学的袭击加剧了人们对国家安全的关切。难民署与肯尼亚和索马里两国政府正在拟定几项目标，包括加强达达布难民营将近 35 万难民的安全措施；确保难民从达达布难民营返回是出于自愿，而且返回是安全、有尊严和可持续的；扩大索马里境内自愿返回的试点项目。为配合这些目标，目前正在制定一系列跨界项目。

9. 在 2015 年初以来，也门境内的冲突已迫使大约 22 000 名也门难民和其他民族的人穿越亚丁湾逃往索马里。另有 20 000 名不同国籍的人，包括 2 000 名登记的也门难民在吉布提寻求庇护。

B. 中部非洲和大湖区

10. 到 2015 年 6 月，在中非和大湖两个次区域有 110 多万难民和 330 万境内流离失所者，绝大多数国内流离失所者则是在刚果民主共和国。

布隆迪紧急情况

11. 2015 年 4 月初，布隆迪爆发了政治动乱和暴力事件。自那时起，超过 144 000 布隆迪人越过边界进入刚果民主共和国、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。难民署及其伙伴发起了一个区域难民应急计划，以保护和协助进入邻国的难民。

中非共和国局势

12. 2014 年 9 月在中非共和国部署的联合国维和部队为实现安全局势的稳定带来希望。然而，持续的战火和侵犯人权行为导致平民大规模流离失所，而且暴力

蔓延到喀麦隆、乍得、刚果和刚果民主共和国。截至 2014 年年底，人道主义组织致力于向 438 000 以上境内流离失所者和进入邻国的大约 412 000 名难民提供保护和援助。

13. 中部非洲许多难民在流亡中要步行数星期，到达安全地带时严重营养不良。人道主义机构为应对难民流入采取多部门协调措施，加大了援助并改进了接待新抵达者的条件。喀麦隆接纳的中非难民人数最多，大约 245 000 人，他们大多分布在东部和 Adamaoua 地区的 300 多个地点和村庄。广阔的边界是一个挑战，入境点有 30 多个，而行动地区大约 50 000 平方公里。这场危机自 2013 年 12 月以来也迫使 91 000 名难民逃入乍得。

14. 境内流离失所者人权问题特别报告员呼吁中非共和国履行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”)规定的义务并敦促在全国和解对话中纳入国内流离失所者的权利。2015 年 5 月的班吉民族和解论坛及其所通过的实现和平、民族和解和重建契约为结束冲突和解决人道主义危机带来希望。

刚果民主共和国

15. 冲突继续影响到刚果民主共和国东部，特别是南北基伍、加丹加和伊图里等省。2014 年年底有超过 270 万人在境内流离失所，有 358 000 名刚果难民逃到布隆迪、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

C. 西亚

16. 截至 2014 年年底，西非接纳了大约 252 000 难民和 150 万国内流离失所者。博科哈拉姆组织在尼日利亚的袭击行动造成大规模流离失所并影响到邻国的安全，影响到整体人道主义局势。埃博拉病毒的爆发对几内亚、利比里亚和塞拉利昂难民和东道国居民造成严重风险，而人道主义组织在努力预防难民营的感染，并确保将难民纳入国家的预防和备灾活动。

马里局势

17. 2015 年，武装团体和马里政府签署了和平与和解协定，为实现稳定打开了机会之门。然而，前面的道路困难重重，包括马里北部脆弱安全局势在内的重重困难并不利于难民有组织地自愿回返。到 2015 年 6 月，有 90 000 多人成为境内流离失所者，其中包括因五月重新爆发的战事又增加了 59 000 名流离失所者。到 2014 年底，大约有 128 000 名马里难民滞留在阿尔及利亚、布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。

尼日利亚局势

18. 尽管在 2015 年初在收复博科哈拉姆组织控制的地区和释放部分人质方面取得一些军事进展，但在整个报告所述期间，尼日利亚东北部局势普遍恶化。对平

民的频繁袭击和对喀麦隆、乍得和尼日尔的跨界袭击导致这些国家的境内流离失所问题。截至 2015 年 6 月，尼日利亚大约有 140 万人为境内流离失所者，其中约有 168 000 人在三个邻国寻求庇护。特别是，尼日尔作为人类发展指数排名最低的国家，难民人口急剧增加。100 000 多名尼日利亚和尼日尔公民抵达迪法地区寻求庇护，2015 年由于冲突的蔓延，大约 50 000 名尼日尔公民成为境内流离失所者。与此同时，喀麦隆接收了将近 50 000 名难民，而在尼日利亚以及喀麦隆最北部地区的暴力活动导致 82 000 喀麦隆人流离失所。此外，由于尼日利亚东部的暴力活动，乍得大约有 25 000 人流离失所(13 000 名难民和 12 000 名国内流离失所者)。

D. 南部非洲

19. 到 2014 年底，南部非洲继续收容着大约 174 700 名难民。尽管整个次区域的局势仍然相对平静，但有报道称，一些国家的经济危机造成了紧张气氛。人道主义和保护活动的重点是提高认识，消除仇外心态，解决无国籍状态，就各种移徙开展宣传，加强国家庇护制度并促进自力更生。从 2014 年底至 2015 年初，南部非洲的大雨造成洪水泛滥，主要影响到马达加斯加、马拉维、莫桑比克和津巴布韦，受灾人数约达 182 万人，导致许多人成为境内流离失所者。人道主义机构向马拉维的水灾受害者提供了粮食和非粮食物品。2015 年 1 月，世界银行还核准了 8 000 万美元的信贷和贷款，协助马拉维重建主要公共基础设施，恢复农业生计，加强粮食安全和改善救灾和复原能力。在莫桑比克，人道主义国家工作队协助政府开展了早期恢复工作。

20. 在南非，仇外心理和暴力侵害外国人(包括难民和寻求庇护者)的行为造成生命损失、财产破坏和流离失所问题。联合国各机构和合作伙伴同政府和民间社会为流离失所者提供了心理社会支持和援助一揽子计划，包括租金补贴和粮食券，建立了 24 小时热线并组织了促进宽容的大规模宣传活动。

三. 保护

21. 提供保护的困难包括一些国家的驱回做法、人口贩运、广泛存在的性暴力和基于性别的暴力、强行招募儿童的事例，以及对难民营平民性质的威胁。冲突各方无视国际人道主义法的现象十分普遍，再加上武装团体之间的派系之争以及指挥系统混乱都使得问题更加复杂。人道主义行为体和人权行为体记录了法外处决、任意逮捕和拘留等事件。在此背景下，联合国致力于支持各国政府加强保护系统和应对措施。

A. 解决性暴力和基于性别的暴力问题以及具体需要

22. 冲突地区的难民和境内流离失所妇女及儿童不成比例地受到大规模流离失所的影响。在南苏丹的一些地区，女户主家庭比例已接近 60%，而妇女和女孩则

面临着性暴力和基于性别的暴力的更高风险，包括在专门指定的保护平民地点也不例外。流离失所现象加剧了诸如早婚等负面传统习俗的风险，中非共和国便在此列。在刚果民主共和国的东部地区，人们依然关切着大批武装团体人员集结问题，包括性暴力和基于性别的暴力的事件。此外，妇女在努力获得就业、生殖保健和其他服务时，和在影响其生活的决策进程中确保发言权时，仍然面临歧视问题。

23. 保护措施包括努力包容个体的年龄差异、性别和多样性。在难民登记时，特征类型分析有助于确定有具体需要和脆弱性的个人，包括性暴力和基于性别的暴力的幸存者、无人陪伴的未成年人和失散儿童、老年人和残疾人。保护妇女的紧急干预措施包括性暴力和基于性别的暴力预防和应对方案，分发盥洗用具包，和提供营地照明。

24. 在本报告所述期间，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在喀麦隆、中非共和国、马里、南苏丹和乌干达的境内流离失所者和难民定居点为流离失所妇女开放了“安全空间”。这些设施提供了基本服务和社会心理和其他幸存者相关服务的转诊，并提供了让妇女能够交流经验的地点。

25. 整个地区冲突也加剧了儿童的危险，包括与家人分离、身心伤害、强迫征募以及性暴力和基于性别的暴力。为孤身和失散儿童寻找家人并同家人团聚仍然是在紧急情况中的优先事项。在中非共和国，约 540 名失散儿童得以与家人团聚。在南苏丹，将近 5 500 名儿童得到了社区的替代照看以及寻亲和团聚方面的帮助。

B. 庇护和移徙

26. 随着非洲混合移徙规模不断扩大，大多数国家表现出保护难民的坚定决心并普遍履行其国际义务。2008-2012 年期间，南非一直是在全世界新的寻求庇护者的主要目的地国，而自那时以来在该国新申请庇护者的人数一直在下降，到 2014 年为 71 914 人。其中，共有 20 405 津巴布韦人于 2014 年申请了难民地位，而在 2013 年为 16 420 人。整个非洲大陆在继续努力加强国家庇护制度。一些国家正在起草或修订有关难民的国家法律，而卢旺达在 2014 年通过更为严格的立法规定，包括不驱回规定以及享有经济和社会权利。苏丹于 2014 年通过一项新的庇护法；但是，其规定要求限制难民的行动自由。

27. 非洲联盟继续支持其成员国加强打击跨国有组织犯罪的力度，包括贩运人口和偷运移民的活动，以及加强对非洲之角贩卖人口受害者的保护。经与埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、苏丹等国政府协商后，非洲联盟在国际移徙组织(移徙组织)和难民署的支持下，于 2014 年 10 月在喀土穆举行的区域部长级会议，专门讨论非洲之角的人口贩运和走私问题。来自 15 个以上来源国、过境国和目的地的部长出席会议，并通过了一个宣言和行动计划，鼓励通过制定国家战略，处理走私和贩运人口问题，加强跨界合作并分享最佳做法。在 2014 年 11 月通过

了一项关于欧洲联盟-非洲之角移徙路线倡议宣言，这是加强国际合作的另一积极步骤。

28. 在本报告所述期间，数万名非洲难民和寻求庇护者作为混合移徙的一部分，在其地区以外国家寻求安全庇护。在 2015 年前六个月，自海上抵达欧洲的 89 500 名难民和移民大约三分之一来自非洲大陆，而且主要来自东非和非洲之角。从非洲之角到亚丁湾混合移徙人数也有所增加。2014 年有将近 92 000 名新抵达者，他们大数人是在当年最后五个月抵达也门的。在新抵达者中，有 23 000 人被认定为难民和寻求庇护者。2015 年 5 月底，有 37 000 多人以同样方式越洋抵达。

C. 无国籍

29. 截至 2015 年 6 月，在 54 个非洲联盟成员国中有 22 个加入了 1954 年关于无国籍人地位的公约，而且有 15 个成为 1961 年减少无国籍状态公约的缔约国。在本报告所述期间，几内亚加入了 1961 年公约，尼日尔加入 1954 年公约，而冈比亚和莫桑比克则成为这两项公约的缔约国。尼日尔改革其国籍法，以确保在取得、改变和保留国籍方面的性别平等。若干国家正在审查其国籍法，以期取消性别歧视的内容。

30. 非洲人权和人民权利委员会于 2015 年 1 月在亚的斯亚贝巴提出了关于国籍权的报告。委员会在其报告中敦促非洲各国支持委员会按照委员会第五十五届常会 2014 年 5 月通过的第 277 号决议，起草“非洲人权和人民权利宪章”关于非洲国籍权议定书的工作。

31. 科特迪瓦于 2013 年对其国籍法做出修订，允许长期居住者通过简单声明程序获得国籍，并继续为解决大约 70 万无国籍人的处境做出努力，这是世界上最大的无国籍问题。为协助解决西非的无国籍问题，西非国家经济共同体(西非经共体)和难民署于 2015 年 2 月在科特迪瓦阿比让举行了关于无国籍问题的区域部长级会议。会议通过了阿比让西非经共体成员国关于消除无国籍状态的部长宣言，而且若干国家为解决无国籍问题做出进一步承诺，包括进行法律改革、解决现有无国籍状态问题和加强民事登记。

D. 境内流离失所

32. 2014 年 12 月正值非洲联盟《保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)生效两周年。截至 2015 年 6 月，有 40 个国家已签署《坎帕拉公约》，其中 24 个国家已核准该公约。联合国组织和伙伴在努力制定关于境内流离失所者的政策和法律以及执行《坎帕拉公约》过程中与各国当局保持接触。在报告所述期间，索马里特别通过一项流离失所问题的政策框架，而刚果民主共和国则编写了一项关于境内流离失所者的法案。尽管有这些积极进展，要解决非洲国内流离失所问题还有大量工作要做。

四. 人道主义应急能力和制约因素

A. 提供援助

教育

33. 联合国各组织和合作伙伴为继续满足教育需要，特别是在紧急情况下需要提供支助，设立临时学习场所，为东道国和难民社区建造永久性学校以及提供学校用品。在可能的情况下，将流离失所儿童纳入收容社区的学校，以加强社会和谐。各国都遇到的挑战包括师资不足，保留学生有难度，以及教学语言的差异。应对这些挑战的方法包括社区宣传、教师的能力建设和其他各项措施。

34. 在索马里，联合国合作伙伴努力在可能回归的主要区域提供教育。在其他受冲突影响的国家满足教育需要仍然十分困难：在南苏丹，另有 40 万儿童辍学，这主要涉及到上尼罗河州和团结州，而在中非共和国约有 170 000 流离失所儿童无法进入公立学校。由于当前的危机，布隆迪的一些流离失所学生可能无法参加至关重要的国家考试，从而不能获得毕业证书，因此无法求得进一步教育。

食品和营养

35. 2014 年期间，世界粮食计划署(粮食署)向撒哈拉以南非洲 22 个国家的 300 万难民提供了食品援助。由于土地有限、就业或确保自给自足和粮食安全的其他手段不充分，绝大多数难民在一定程度上或完全要依赖外部援助。满足粮食需求的方式多种多样，其中包括直接粮食援助，或在可能的情况下，现金或粮食券。这有助于增加饮食多样性并让难民更多地作出自己的选择。难民署和粮食署实施了一个区域政策，在难民行动中利用生物鉴别技术进行检查。与此同时，联合国各机构继续促进难民在旷日持久局势中的自力更生。

36. 在解决日益增长需求方面的一项重大挑战仍然是资金短缺。在中非共和国、乍得和南苏丹的重大紧急情况中，将近 45 万难民的粮食援助至少有 50% 被切断。在布基纳法索、加纳、莫桑比克和乌干达等国，另有 35 万难民的口粮减少 5% 至 43%。联合国各机构通过一项媒体宣传活动，提请注意食品短缺造成的影响，包括消极应对战略及保护的风险。

37. 随着这一年来紧急情况的增加，在多数受冲突影响国家 5 岁以下儿童的营养不良率有所攀升，同时全球难民和国内流离失所儿童的急性营养不良率往往超过 15% 的警戒线，而且严重急性营养不良在某些地区已超过 4%。为力求降低潜在的紧张局势，联合国各机构加紧努力通过更好地查明、确定和评估，有效应对难民及其收容社区的粮食和营养需求。

卫生

38. 在本报告所述期间，在紧急情况下抵达庇护国的难民往往健康不佳，而且营养不良。因此，在紧急情况最初数周内，5 岁以下儿童死亡率常常较高。造成死

亡的主要原因是麻疹、疟疾、呼吸道疾病和腹泻，以及严重急性营养不良。在紧急情况下，中非共和国和尼日利亚通过包括公共健康，营养和水，环境卫生和个人卫生等多部门采取的应对措施，得以将死亡率稳定下来。与此同时，坦桑尼亚联合共和国政府及人道主义机构针对 2015 年 5 月爆发的霍乱，到 2015 年中通过努力在逃到该国的 64 000 名布隆迪人中采取了有效应对措施。在多个地点提供安全饮用水和卫生设施并提供霍乱治疗，从而防止这种致命疾病爆发成为一场灾难。然而，有 4 600 多人感染了霍乱，并有 31 名难民和 3 名国人因此而死亡。

39. 联合国各机构在紧急情况下提供了生殖健康服务，并在难民领域迅速过渡到更全面的方案，例如在埃塞俄比亚的南苏丹难民。他们继续与各国政府和合作伙伴根据免疫接种扩大方案提供新的疫苗，并在紧急情况下明确改善了为难民提供麻疹和小儿麻痹症疫苗的渠道。2015 年，在埃塞俄比亚和南苏丹开展了五价和肺炎球菌疫苗接种活动。

40. 由于贫血仍然是非洲难民妇女和儿童面临的一项重大风险，对于儿童发展和学习、一般健康状况和活力都具有深远影响，联合国各机构和合作伙伴在若干国家实施了减少贫血症方案。目前正在为改善婴幼儿喂养作出努力，并减少诸如疟疾、贫血症等非食物原因所致贫血。驱虫和改善卫生条件在一些地方大幅降低了这方面病症。在乍得境内难民营内，从 6 个月到 2 岁的儿童领取到基于脂肪的营养补品。自采用这一措施以来，虽然粮食援助大幅削减，整体贫血状况已经呈下降趋势。

41. 非传染性疾病已成为一项日益严重的公共卫生问题，对难民的保健服务产生重大影响。非传染性疾病主要由二级和三级(专家)保健处理，治疗费用昂贵。在本报告所述期间，各国在初级保健管理非传染性疾病方面得到了制定临床议定书和培训的支助。各合作伙伴举办了方案，包括在布基纳法索和肯尼亚的能力建设方案。在 2014 年和 2015 年上半年，10 个非洲国家扩大了宫颈癌前病变癌症筛查工作，而刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、尼日尔、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国为难民营提供了检查和治疗病症的服务设施。

艾滋病毒/艾滋病

42. 截至 2014 年年底，世界上 3.69 亿艾滋病毒感染者有 2.58 亿是在撒哈拉以南非洲区域。在全球新的艾滋病毒感染者中，该区域几乎占 70%。联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)最近的一项联合报告指出，约 130 万艾滋病毒携带者可能在撒哈拉以南非洲受到人道主义紧急情况的影响，但仅有其中很小一部分人有可能曾得到挽救生命的艾滋病毒治疗服务，这是一项紧急情况之后的关键环节。⁴

⁴ 见艾滋病方案协调委员会，“紧急情况下的艾滋病毒状况”。可查阅 www.unaids.org/en/resources/documents/2015/20150612_UNAIDS_PCB36_15-13。

43. 2014年,联合国各机构和合作伙伴发布了向撒哈拉以南非洲移徙者和受危机影响之人提供逆转录病毒疗法的一套准则。这些最新准则明确纳入了被迫流离失所问题,并强调迫流离失所决不能作为拒绝治疗的依据。

B. 安全和准入

44. 对人道主义工作者的攻击和威胁仍在继续,在东非和非洲之角、中非和大湖区域尤为如此。仅在索马里,2014年就发生75起针对援助人员的攻击事件,造成人道主义工作人员10人死亡和22人被绑架或逮捕。在2015年第一季度发生的30多起事件导致人道主义人员7人死亡,11人受伤,20人被逮捕或拘留。在索马里南部和中部,人道主义准入受到蓄意限制,非国家武装团体和民兵所采取措施包括路障和检查站。行政限制还在继续,例如地方当局对联合国和其他人道主义组织任意征税的做法。

45. 在苏丹,冲突各方继续拒绝或限制进入达尔富尔的东杰贝勒马拉赫地区大部分地区以及南科尔多凡州和青尼罗州等地区。在其他地区,人道主义准入受到阻碍或延误,这影响到国际人员流动,并妨碍了保护活动的开展。南苏丹的人道主义准入继续受到限制,原因是人道主义人员、设施和资产面临着不安全和暴力袭击,以及政府对河流运输的限制和拒不提供飞行安全保证和机场放行。其他共同障碍包括费用和税款、检查站的敲诈勒索和方案执行中的干预。

46. 在萨赫勒地区,人道主义人员在进入许多地区时因为不安全局势和武装团体的存受到阻碍。在尼日利亚,地雷和未爆弹药构成一个主要问题,并将影响到难民的返回。在尼日尔的迪法、塔瓦和蒂拉贝尔等地区,和在更靠北的阿加德兹,联合国各机构不得不依靠军队护送。在马里,安全事件的急剧增加极大阻碍了项目执行和援助提供工作,因为人道主义组织常常不得不停止其活动并转移工作人员。

五. 解决办法

自愿遣返

47. 难民自愿遣返人数达到1980年代以来最低水平。全球回返者人数从2013年的414 000人降至2014年的126 000人,非洲人数也有所下降,从168 000人降至97 000人。原籍国不安全,回返地区缺乏社会经济支助都是遣返率大大降低的因素。缺乏消除流离失所根源的政治意愿也依然是一项重要因素。

48. 2014年回返人数最多的非洲国家是:刚果民主共和国(25 200人)、马里(21 000人)、安哥拉(14 300人)、苏丹(13 100人)、科特迪瓦(12 400人)和卢旺达(5 800人)。包括从中非共和国和刚果返回刚果民主共和国的人,自刚果民主共和国遣返行动在2012年开始以来,回返者总数已超过120 000人。还有数千人从乌干达返回。

49. 马里难民的计划遣返在 2014 年受到政府部队与武装团体之间再次爆发冲突的影响。但是，截至 2015 年 1 月，有些人从布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔返回。大多数人返回马里南部，有些人则选择在原籍地区以外其他地区安置，而不再继续流亡。

50. 西非埃博拉疫情导致利比里亚和科特迪瓦之间边界在 2014 年 8 月关闭，因此当年随后暂停了科特迪瓦人的遣返行动。2015 年 3 月，难民署与利比里亚和科特迪瓦政府商定，他们将恢复自愿遣返方案，其中包括卫生管制程序。截至编写本报告时，遣返方案尚未恢复。

51. 2014 年 12 月，在肯尼亚和索马里两国政府与难民署三方协定的主持下，发起了一项支持索马里难民从肯尼亚自发遣返的试点项目。

就地安置

52. 尽管包括乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚在内的第一庇护国向难民和前难民提供了就地安置机会，但获得这种机会的难民人数仍然有限。

53. 继坦桑尼亚联合共和国政府于 2011 年决定给予在 1972 年到达的约 200 000 名来自布隆迪的前难民公民身份后，2014 年 9 月为就地安置进程注入了新活力，到 2015 年 5 月底发放了约 149 000 个公民证。政府目前正在制定一项多捐助方、多年就地安置战略，作为让国家和国际伙伴参与建设定居点的框架，这将对新入籍公民的成功融入社会至关重要。

54. 赞比亚正在实施计划，通过发放长期居留证、原籍国身份证件和护照，以促进其法律地位、社会经济赋权和自力更生的方式，协助 10 000 名前安哥拉难民以及约 4 000 名前卢旺达难民融入社会。为加强团结和社会凝聚力，赞比亚收容社区提供了土地和基本服务。

重新安置

55. 2014 年，难民署为约 34 800 名难民提出了重新安置请求，其中大多数难民来自刚果民主共和国(18 800 人)和索马里(9 400 人)。这一数字比 2013 年增加了 19%，自 2012 年以来增加 52%。19 000 多名非洲难民离开索马里(12 000 人)和刚果民主共和国(7 000 人)以获得重新安置。

区域举措和全面办法

56. 2014 年 8 月在亚的斯亚贝巴举行的索马里难民全球倡议部长级会议上，吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、乌干达和也门政府连同非洲联盟、政府间发展管理局、难民署、联合国索马里援助团和非洲经济委员会(非洲经委会)通过了《关于索马里难民的亚的斯亚贝巴承诺》。这些国家和组织承诺确保收容国继续

为索马里难民提供庇护，同时努力推动创造条件，以可行和可持续方式实现安全、自愿和有尊严的遣返。

57. 2014 年，为结束安哥拉难民流亡 50 年的局势采取了决定性步骤。14 000 多名前安哥拉难民被遣返，大多数人来自刚果、刚果民主共和国和赞比亚。安哥拉政府通过向收容国家派遣部际工作队和签发约 1 000 本国民护照，协助其海外公民就地安置。收容国政府颁发居留证，让安哥拉人在其难民地位结束后仍能留下。赞比亚在提供居留证方面不断取得进展，尽管有一些行政延误。刚果民主共和国签发了约 18 000 个居留许可证，以促进就地安置，大约 37 000 名前安哥拉难民计划于 2015 年遣返。

58. 卢旺达难民全面解决办法继续得到执行。2014 年，5 800 名卢旺达人自愿返回家园，使 2001 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日的回返总人数达到 199 600 人。卢旺达难民核查工作在 2014 年展开，特别是在刚果民主共和国的生物鉴别登记工作在进行之中。在这项工作产生结果之前，卢旺达难民人数为 80 000 人。对于希望就地安置的卢旺达难民来说，需要加大签发国民护照和居留许可的工作力度。计划于 2015 年举行一次部长级会议，评估在全面解决办法战略上取得的进展，并确定前进方向。

自力更生和生计机会

59. 联合国各机构、非政府组织和捐助伙伴增加了活动，旨在通过提供生计机会提高难民的自力更生能力。加强自力更生不仅减少援助依赖，而且也有助于地方经济，使难民为解决办法做更好的准备，无论是什么解决办法，也无无论在哪里出现机会。生计机会对于保护也很重要，因为可以减少经济剥削和性剥削及童工的风险。

60. 制订生计方案的一个关键目标是促进工作权。许多难民没有获得安全和合法就业的机会，甚至在难民有权工作的国家，他们实际上仍难以获得就业机会。难民可能在劳动力市场中面临歧视，或可能缺乏庇护国需要的技能。为处理这种情况，联合国各机构提供了有针对性的教育和职业培训以及利用贷款计划的机会。在非洲若干国家，包括布基纳法索和赞比亚实施了“毕业模式”。这个模式是由难民署、涓流方案和 BRAC 发展研究所开发的，旨在通过赠款、能力建设和小额信贷等干预措施，支持农村或城市地区人民摆脱贫困或“毕业”。

61. 乌干达政府为实现可持续难民解决办法方面取得了长足进步。通过给予难民工作权和行动自由，政府还为发展行为体满足其境内包括难民在内所有人的需要铺平道路。政府特别确保难民参与 9 个难民收容区的经济发展和 2016-2020 年国家发展计划。与此同时，粮食署和难民署及其伙伴已开始实施联合生计方案，以增强自力更生，重点是农业以及其他创收活动。

62. 在苏丹，联合国继续支持可持续回返、重返社会和恢复工作，包括通过解决社区安全需要。在达尔富尔和与南苏丹接壤的国家采取了一些举措，通过小额供资等工具以及通过在收容社区建立经济企业来振兴地方经济，支持流离失所者和弱势民众的生计。

63. 在刚果民主共和国东部地区，在 4 个社区开展了联合国发展计划署(开发署)的“3x6 办法”试点，⁵ 目的是改善生计机会和支持社会凝聚力，从而创造有利的重返社会环境。2014 年，共有 420 名男子和妇女受益于临时就业机会。试点包括有关减少冲突、非暴力沟通和族裔间对话的提高认识会议。借助这个办法，约 105 100 人改善了获得基本社会服务的机会。3x6 办法还支持布隆迪受冲突影响人民重新融入社会经济生活，那里的临时劳动力密集型就业惠及 4 650 名回返者，他们后来能用积蓄开始经济活动。2014 年共建造了 17 个市场，修复了 42 条农村公路。

解决办法举措

64. 在国家一级，解决方案联盟⁶ 支持了国家小组的建立，其中两个设在非洲索马里和赞比亚。继 2014 年 11 月在哥本哈根关于索马里的高级别伙伴关系论坛期间的一次解决办法活动，以及一个制定与国家发展规划挂钩的成果计划的技术讲习班之后，2015 年 3 月在内罗毕发起了一个索马国家小组。该小组将以难民署关于索马里难民的全球倡议的框架以及区域持久解决办法秘书处的工作为基础。后者是一个促进索马里境内流离失所者和难民的持久解决办法的非政府组织联盟。在赞比亚，解决方案联盟国家咨询小组由政府共同主持，包括背景各异的利益攸关方。他们一起制定了关于解决办法的共同愿景，并正在努力支持就地安置工作。

65. 继挑选科特迪瓦作为执行秘书长的政策委员会于 2011 年作出的关于持久解决办法的决定试点国家后，一个持久解决办法委员会最后确定了在开发署和难民署的支持下，与政府规划和发展部协作制定的一项战略。该战略包括针对回返者、前境内流离失所者、无国籍者和收容社区的需要的对策，并以国家统计局和境内流离失所者联合剖析服务进行的剖析为依据。一旦得到联合国发展行动框架指导委员会的认证，该战略将被纳入 2016-2020 年联合国国家发展规划支助的主要内容。

66. 难民署和国际贸易中心(国贸中心)在 2015 年 1 月签署了一项谅解备忘录，目的是将更多难民纳入贸易促进发展项目。自那时以来，国贸中心一直在与撒哈拉

⁵ 3x6 办法为冲突后可持续发展提供了一个起点。它包括 3 项组织原则(包容性、自主权和可持续性)以及 6 个不同的步骤(加入、快速创收、储蓄、合资经营、投资和扩大市场)。

⁶ 2014 年启动的解决方案联盟是一个由不同行为体组成的网络，代表了受影响国和收容国、地方当局、发展和人道主义机构、国际金融机构、捐助者、民间社会和私营部门、学术界和其他方面。联盟力求促进和协助流离失所者向加强自力更生、复原力和可持续发展过渡。见 www.solutionsalliance.org。

以南非洲合作伙伴规划以难民为导向的项目，并加入了解决方案联盟的争取私营部门参与专题小组。

六. 协调与伙伴关系

67. 难民协调模式⁷ 指导难民署的难民局势协调工作。作为总体人道主义反应的一部分，布隆迪、中非共和国、尼日利亚和南苏丹难民局势以及大湖区的区域协调员领导了业务规划和调动资源，并制定了区域难民应急计划，以便为难民反应伙伴的规划、交付和筹资提供一个共同平台。总体而言，为非洲发起了 4 个区域难民应急计划，涵盖 12 个难民收容国行动，并汇集 70 多个伙伴。

68. 秘书处人道主义事务协调厅、国际移民组织、难民署和联合国儿童基金的一个机构间特派团访问了喀麦隆，人道主义事务协调厅和难民署对乍得进行了一次联合访问，以确保按照难民署-人道主义事务协调厅关于实际协调混杂情况的联合说明，精简和优化协调安排。⁸

69. 2014 年 7 月至 2015 年 6 月，由人道主义事务协调厅主办的机构间保护备用能力项目，协助部署了 5 名高级保护干事，以支持联合国在非洲的工作，包括在中非共和国加强儿童保护。

70. 在本报告所述期间，紧急救济协调员从中央应急基金拨款 2.597 亿美元，支持 29 个非洲国家的人道主义救生活动。其中近 60%，即 1.536 亿美元用于 18 个有大量境内流离失所者或难民的国家。流离失所相关危机拨款包括通过中央应急基金快速应急窗口为新的或迅速恶化的危机提供 1.286 亿美元，以及通过供资不足紧急情况窗口为供资严重不足危机提供 2 500 万美元。2014 年 1 月至 2015 年 6 月，南苏丹收到的数额最高(5 900 万美元用于境内流离失所者和难民)，其次是埃塞俄比亚(2 100 万美元用于南苏丹难民)。约 24% 的流离失所相关危机供资被分配给粮食援助(36 700 万美元)，将近 14% 用于与在武装冲突中保护平民有关的活动(2 110 万美元)，11% 用于多部门难民援助(1 690 万美元)。

71. 2014 至 2015 年下半年，国家集合基金拨出 4.21 亿美元，支持在 6 个撒哈拉以南非洲国家：中非共和国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、索马里、南苏丹和苏丹的人道主义救生活动。这一总数中，约 2.22 亿美元，即 53% 分配给解决流离失所造成的人道主义需求的项目。

72. 宜家基金会正在进行的活动包括为埃塞俄比亚 Dollo Ado 难民行动提供多年供资。这是一个私营部门伙伴对一个单项行动作出的最重大和最雄心勃勃的资金承诺。在 2012 年至 2014 年的初期阶段，基金会的供资在关键部门为索马里难民

⁷ 可查阅 www.unhcr.org/5399a14f9.html。

⁸ 可查阅 www.unhcr.org/5399a14f9.html。

提供了 4 600 万欧元的拯救生命援助，还设立了一个生计方案，其中包括小企业赠款和职业培训。2015 年至 2017 年期间，基金会将协助努力减少援助依赖和增强自力更生，以应对难民和收容国社区两方面的需求。

七. 结论和建议

73. 撒哈拉以南非洲的暴力和冲突连续 5 年造成了大量新的被迫流离失所者。持续的新危机导致需求增加，使政府和人道主义机构的应对能力捉襟见肘。在本报告所述期间，应急反应和重大救生活动仍然是优先事项，同时对业务方法进行了调整和扩大，以满足难民和境内流离失所者最迫切的需求。尽管存在着包括资金不足和不安全在内的各种抑制因素，应对战略的协调制定和执行有助于确保人道主义行动相辅相成、相互促进。

74. 主要由于冲突，有意义和有效的解决办法对大多数流离失所者来说一直是可望而不可及。被迫离开家园的民众仍然容易遭受重大的保护风险，包括性暴力和基于性别的暴力、贩卖、强迫征兵和其他形式的剥削。收容国虽然坚持了支撑非洲联盟强有力的法律保护框架的长期团结传统，但仍需做许多工作，才能确保国家法律和制度为所有受到关注的人提供有效保护。在这一背景下：

(a) 我呼吁所有国家加倍努力，促进非洲的和平与安全，以防止冲突并减轻人类痛苦。侵犯人权行为必须停止，保护风险，包括性暴力和基于性别的暴力、强迫征兵、法外处决、任意逮捕和拘留必须停止；

(b) 我忆及各国有尊重庇护原则包括不驱回原则，并对逃离冲突和迫害的人开放边界的基本义务。我呼吁国际社会支持非洲国家应付与混杂移徙以及贩运和偷运行为有关的挑战和根源；

(c) 所有国家和非国家行为体都必须按照国际人道主义法，允许和便利为包括难民和国内流离失所者在内的有需要的人迅速和无阻碍地提供人道主义援助，尊重和保护人道主义人员、用品和设备。我鼓励所有非洲国家签署、批准和充分执行《联合国人员和有关人员安全公约》；

(d) 敦促尚未签署或批准《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》)的非洲联盟成员国这样做。鼓励已经批准《坎帕拉公约》的国家将其纳入国内法，以确保执行；

(e) 为在 10 年内实现结束无国籍状态的雄心勃勃但可实现的目标，鼓励各国制定和执行国家行动计划处理无国籍问题，包括通过法律改革，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》，消除国籍法中的性别歧视，以及加强出生和公民登记。还敦促非洲联盟成员国支持非洲人权和人民权利委员会制定一项非洲国籍权议定书，并确保其迅速获得通过；

(f) 我敦促国际社会确保为亟需的粮食和营养需求，尤其是紧急情况提供充足资金，保证输送管道，并扩大生计活动，以解决撒哈拉以南非洲难民和境内流离失所者的粮食安全和营养状况；

(g) 为确保实现到 2030 年消灭艾滋病疫情这一公共健康威胁的目标，鼓励非洲各国在国家艾滋病毒战略计划中更加重视难民和境内流离失所者，以确保冲突和强迫流离失所不至让更多人无法获得有效的艾滋病毒预防、治疗、护理和支持服务；

(h) 我鼓励各国及人道主义伙伴和发展伙伴加强努力，解决旷日持久的流离失所局势，并寻求持久解决办法，包括从危机一开始便这样做。必须制定有明确基准的多年解决办法战略，以确保有针对性和协调一致的行动。敦促各国把难民和境内流离失所者纳入国家发展计划，并提供谋生机会和劳动力市场；

(i) 各国、人道主义和发展行为体必须确保难民和境内流离失所者切实参与直接影响他们的方案和活动，无论涉及保护、援助还是解决办法。这些民众不应被视为受援者，而应被视为自己未来的代理人。
