



大会

Distr.: General
19 August 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

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境内难民、回返者和流离失所者提供援助的第75/164号决议提交的。报告更新了秘书长提交大会第七十五届会议报告(A/75/322)所载的资料，所涉期间为2020年7月1日至2021年6月30日。报告由联合国难民事务高级专员公署协调，载有以下机构提供的信息：国际劳工组织、国际移民组织、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。

* A/76/150。



一. 导言

1. 在本报告所述期间，非洲¹ 继续收容越来越多的难民、境内流离失所者和其他受冲突、迫害和暴力影响者，其人道主义局势的特点是紧急情况新发和局势旷日持久。截至 2020 年底，非洲境内的难民署关注人员人数² 从 2019 年的 3 340 万人增至 3 590 万人。这包括 660 万名难民、2 220 万名境内流离失所者、98.2 万名无国籍人和 49 万名寻求庇护者。³ 2020 年，约有 280 万名被迫流离失所者返回原籍地区(260 万名境内流离失所者和 20.8 万名难民)，而 2019 年的数字为 440 万(420 万名境内流离失所者和 21.2 万名难民)。

2. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情妨碍了联合国及其伙伴确保向有需要的人提供保护和援助以及寻求持久解决办法的能力。在整个非洲大陆，关闭边境、封锁和宵禁影响了庇护空间和行动自由，企业和学校的关闭有可能破坏前几年为实现自力更生、增加生计机会和确保流离失所儿童能够享有其受教育权而取得的来之不易的成果。对被迫流离失所者的污名化和歧视加剧了他们的困境。加之经济低迷，因此他们更容易受到贫困、粮食不安全和健康问题的影响。性暴力和性别暴力增加，暴力侵害妇女和女童行为成为“影子大流行病”，同时幸存者获得支持的能力减弱。非洲联盟认为 COVID-19 是对和平与安全的严重威胁，呼吁采取包容性措施支持难民和其他弱势群体。

3. 尽管面临紧迫的国内挑战和加剧挑战的 COVID-19 危机，非洲国家仍继续慷慨地收容难民和寻求庇护者，包括来自该区域以外的难民和寻求庇护者。2020 年，乌干达收容的人数最多，为 142 万人。其他收容大量难民的国家包括苏丹(104 万人)、埃塞俄比亚(80 万人)、刚果民主共和国(49 万人)、乍得(47.9 万人)、肯尼亚(45.3 万人)、喀麦隆(43.6 万人)和南苏丹(31.4 万人)。大多数难民来自南苏丹(220 万人)、索马里(81.5 万人)、刚果民主共和国(84 万人)、苏丹(78.7 万人)、中非共和国(64.2 万人)、厄立特里亚(52.2 万人)、布隆迪(37.3 万人)和尼日利亚(35.3 万人)。

4. 2020 年，非洲有 2 220 万名境内流离失所者，达到了前所未有的水平。由于广泛和不分青红皂白的暴力升级，布基纳法索境内流离失所者人数在 2020 年几乎翻了一番，达到 110 万。刚果民主共和国境内流离失所者人数达到 520 万人。其他境内流离失所情况严重的国家包括索马里(300 万人)、埃塞俄比亚(270 万人)、尼日利亚(260 万人)、苏丹(260 万人)和南苏丹(160 万人)。

5. 2020 年 12 月，非洲联盟主席和秘书长召开了第四次非洲联盟-联合国年度会议，讨论和平与安全、发展和人权方面的合作，并审查履行共同承诺方面的进展情况。他们商定在采取行动实现可持续发展目标十年背景下加快共同努力，并确

¹ 在本报告中，非洲仅指撒哈拉以南非洲。

² 该数字包括难民、境内流离失所者、寻求庇护者、无国籍人和其他关注人员。为统一起见，报告中关于难民、寻求庇护者、境内流离失所者和无国籍人的统计数据摘自联合国难民事务高级专员公署 2020 年报告《全球趋势：2020 年被迫流离失所问题》。

³ 该数字指的是在 2020 年底之前个人申请未决的申请人，而无论何时提出的申请。

保在 COVID-19 背景下开展强有力的合作，包括采取统一对策，不让任何一个国家掉队，并促进长期复苏。

6. 2021 年 6 月，非洲联盟和平与安全理事会对非洲被迫流离失所人数达到前所未有的水平表示关切，因为这破坏了实现《2063 年议程：我们希望的非洲》和可持续发展目标所载愿望的努力。和平与安全理事会呼吁非洲人道主义机构立即投入运作，以增强非洲国家的预测、预防和应对能力。

二. 次区域概况

A. 西部和中部非洲

7. 2020 年，西部和中部非洲被迫流离失所者人数增加，难民和境内流离失所者人数分别达到 140 万和 640 万。

8. 随着极端主义团体对平民和人道主义工作者的袭击不断增加，乍得湖流域地区⁴ 依然是冲突、性暴力和性别暴力以及流离失所问题的主要来源。境内流离失所者人数达到近 300 万，其中仅尼日利亚东北部就有 220 万，喀麦隆北部有 32.2 万，乍得有 33.6 万，尼日尔有 12 万。难民人数超过 30 万，其中喀麦隆有 11.7 万，尼日尔有 17.1 万。不安全削弱了行动自由，阻碍了人道主义应急行动。国际移民组织(移民组织)向乍得湖流域和布基纳法索的境内流离失所者提供心理社会支持，并参与打击贩运活动，包括领导或共同领导各种工作组和机制。

9. 安全局势在 2020 年 12 月总统选举前后恶化，致使难民和境内流离失所者返回中非共和国若干地区的前景变得暗淡。这使得人道主义准入更具挑战性，并导致新一轮流离失所潮，同时性暴力和性别暴力稳步增加。截至 2021 年 5 月中旬，危机造成了 16.4 万多名新的境内流离失所者和 12.3 万名新的难民。

10. 继 2020 年 10 月科特迪瓦总统选举和相关的不稳定局势之后，到 2021 年 4 月，邻国境内新增的科特迪瓦难民人数有近 3.1 万人。不过，目前正在进行和解努力，旨在创造有利于回返的条件。

11. 截至 2021 年 4 月，超过 53.9 万人因冲突而流离失所，包括主要来自尼日利亚和马里的 29.8 万名境内流离失所者和 23.1 万名难民，还有 3.4 万名来自尼日利亚的回返者。尼日利亚博尔诺州、阿达马瓦州和约贝州有 190 多万人在境内流离失所。2020 年，马里的族群间冲突、武装袭击和暴力升级，导致境内流离失所者人数跃升至 33.3 万人，16.6 万人在国外寻求庇护。在尼日尔，非国家武装团体在与布基纳法索、马里和尼日利亚接壤的边境地区越来越活跃，导致大量人口流动。

12. 由于普遍存在的不安全、流行病和洪灾，喀麦隆面临复杂的人道主义挑战。2020 年底，喀麦隆收容了 44.3 万多名难民和寻求庇护者，主要来自中非共和国

⁴ 该地区包括喀麦隆、中非共和国、乍得、利比亚、尼日尔和尼日利亚的部分地区。

(32.1 万人)和尼日利亚(11.7 万人),以及大量境内流离失所者和境内流离失所回返者。

13. 2020 年,联合国难民事务高级专员公署(难民署)与丹麦难民理事会合作,牵头实施了项目 21,即西非机构间保护监测系统。该项目最初在布基纳法索、马里和尼日尔试行,提供了对保护环境的循证理解,并确定了风险和需求,以更好地设计和协调应对措施。该项目取得成功后扩大到科特迪瓦和利比里亚,目前正在乍得和尼日利亚推广。

B. 东非、非洲之角和大湖区

14. 冲突和暴力继续迫使该次区域的人们逃离家园,截至 2020 年底,该次区域共有 990 万境内流离失所者和 450 万难民和寻求庇护者仍然流离失所。武装冲突、族群内紧张和灾害、蝗灾、干旱和洪水等相互关联、相互加强的危机对埃塞俄比亚、索马里、南苏丹和苏丹产生了不利影响。混合移民、人口贩运和反复出现的粮食不安全加剧了危机。据报该次区域还出现了驱回难民的情况。

15. 2020 年,埃塞俄比亚有 270 万境内流离失所者和 80 万难民需要援助。截至 2021 年 6 月,提格雷的冲突(据报其中广泛存在暴力侵害妇女和女童行为)导致大约 170 万人在国内流离失所,并致使苏丹出现新的难民紧急情况,超过 5.4 万人越境。对卷入冲突的厄立特里亚难民和越来越多的境内流离失所者的援助准入受到限制,并一直受到持续不安全的制约。

16. 由于高度的粮食不安全、冲突、大规模流离失所、生计丧失和无法获得医疗保健服务的问题,南苏丹继续面临巨大的人道主义需求,导致出现严重营养不良,暴发可预防疾病,并产生迫切的保护需求。尽管南苏丹和平进程取得了一些进展,使难民和境内流离失所者得以自行组织回返,但国内冲突和严峻的人道主义局势导致 220 万名南苏丹难民流亡至今,160 万人境内流离失所。6 个前联合国南苏丹特派团平民保护点中有 5 个过渡为境内流离失所者营地(由该国政府承担保护这些营地的主要责任)是一个积极的事态发展,政府和特派团在境内流离失所者从邻国回返问题上的密切合作也是如此。难民和境内流离失所者参加 2020 年 11 月的全国对话大会也是一个值得欢迎的事态发展,是朝着包容性协商和对话迈出的重要一步。

17. 苏丹继续面临重大人道主义挑战,截至 2020 年底有 1 300 多万人需要帮助,包括 100 万名难民和 260 万名境内流离失所者。正在进行的政治转型、经济改革和建设和平努力经历了 COVID-19 疫情肆虐、从埃塞俄比亚涌入新难民以及 2021 年初西达尔富尔的战斗(导致 10 多万人流离失所)加剧的考验。联合国-非洲联盟达尔富尔混合行动在 2020 年 12 月 31 日任务期满后缩编,加上新设立的联合国苏丹过渡时期综合援助团派驻人员较少且没有保护平民的任务授权,可能会限制回应该地区保护需求的能力。尽管如此,该国政府仍然致力于在援助团的支持下稳定局势,以确保平民的安全。

18. 由于武装冲突和不安全、反复出现的气候冲击、政治不稳定和社会经济脆弱性,加上 COVID-19 蔓延和沙漠蝗虫激增的加剧作用,索马里面对的仍然是世界

上最复杂和最旷日持久的危机之一。共有 300 万人仍在境内流离失所，其中许多人生活在条件恶劣的 2 400 个地点，几乎无法获得基本服务、生计机会和保护。也门和埃塞俄比亚的事态发展可能导致更多难民返回索马里，进一步恶化该国局势。

C. 南部非洲

19. 南部非洲国家面临多重冲击，包括冲突、COVID-19 和其他传染病、威胁作物的虫害、干旱、龙卷风和强降雨。2020 年底，该地区收容了 600 万名境内流离失所者、72.1 万名难民、29.5 万名寻求庇护者、140 万名境内流离失所回返者和 3.7 万名其他关注人员。

20. 在莫桑比克，截至 2021 年 5 月，由于自然灾害、冲突和暴力的综合影响，德尔加杜角省内约有 73.2 万人流离失所并进入邻近的楠普拉省和尼亚萨省。不断有报告称，普遍存在侵犯人权和无视国际人道法的情况，造成了一场可能蔓延到整个地区的保护危机。由于不安全，一些地区的准入仍然受到限制。

21. 刚果民主共和国东部依然冲突不断，导致境内流离失所者人数在 2020 年底增至 520 万，这是非洲最严重的境内流离失所情况。刚果民主共和国还收容了 49 万名难民和绝对数为世界之最多的 2 730 万名粮食无保障的人。移民组织和难民署共同领导该国东部省份的营地协调和营地管理工作组，确保在 100 个境内流离失所者营地提供服务。39 个非洲国家收容了 94.3 万多名刚果难民和寻求庇护者，其中 14 个为南部非洲国家。为了解决区域层面的问题，难民署牵头协调了机构间区域难民应对计划，根据《难民问题全球契约》，为最弱势的群体提供保护和解决方案，增加生计机会，支持收容人口的需求，并加强和平共处。

三. 保护

A. 难民和寻求庇护者

22. 尽管疫情肆虐，但难民署依然倡导继续对难民和寻求庇护者开放边境。然而，许多国家仍然在实施限制措施。新抵达者有时被迫通过危险的非正式过境点入境；此外，有些国家不履行其国际保护义务，特别是不驱回义务，引起了人们的关切。限制措施导致人道主义组织无法进入边境地区进行监测和保护。

23. 登记仍然是确保难民获得服务和权利的重要保护工具。登记还可以加强包容性，有助于防止出现无国籍的情况。适应性 COVID-19 缓解措施，如使用面谈有机玻璃隔板、远程面谈和虚拟协调会议，使得登记和难民地位确定工作得以进行，尽管规模较为有限。在若干国家，随着限制的放松，由国家主导的登记和难民地位确定活动逐渐以到场面谈的形式重启。

24. 难民署继续倡导加入和批准国际和区域难民文书。科摩罗表示打算批准 1951 年《关于难民地位的公约》和 1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》。

25. 难民署为各国制定国家庇护制度、法律和政策提供了支持。它还帮助受影响国家管理越来越多的抵达者和庇护申请，采用基于团体的办法，并处理难民和移民混合流动的情况。乍得、刚果、毛里求斯、尼日尔和塞舌尔已从支持中受益。

B. 混合移民

26. 难民、寻求庇护者和移民经历了从撒哈拉以南非洲到北非和欧洲、从非洲之角到中东以及到南部非洲的危险旅程。在西部和中部非洲，利用从沿海国家到西班牙加那利群岛的海上通道的西非路线再次出现，根据移民组织的记录，2020 年通过这条线路约有 2.3 万名移民乘坐 745 艘船抵达，与 2019 年 2 700 名移民乘坐 129 艘船抵达的人数相比大幅增加。这些路线往往被人贩子和走私者控制，经常出现严重侵犯人权现象。

27. 世界卫生组织(世卫组织)与各国和包括难民署和移民组织在内的伙伴密切合作，并通过全球卫生群组、机构间常设委员会和联合国移民问题网络，促进流动人口公平和普遍获得 COVID-19 疫苗。世卫组织审查了 40 个 COVID-19 疫苗部署计划，并请求 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制提供支持，纳入这些计划。

28. 通过南部非洲移民管理项目，国际劳工组织(劳工组织)与难民署、移民组织和联合国毒品和犯罪问题办公室一道，努力改善关于劳工移民的政策环境，并加强混合移民管理方面的知情决策，以改善对南部非洲和印度洋地区弱势难民、寻求庇护者和移民的保护。此外，联合国和合作伙伴重新启动了 2021-2024 年非洲之角和也门区域移民应急计划，旨在为区域协调提供有效框架。

C. 境内流离失所者

29. 非洲仍然是唯一一个缔结了具有约束力的文书来应对境内流离失所问题的区域。《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》)为保护境内流离失所者和寻求解决其困境提供了坚实的框架。到 2021 年，非洲联盟 55 个成员国中已有 31 个国家批准了公约，40 个国家签署了公约。

30. 秘书长设立的境内流离失所问题高级别小组与广泛的利益攸关方，包括若干非洲国家的境内流离失所者和收容社区成员进行了协商。最后报告预计将于 2021 年 9 月发布。

D. 防止和应对性暴力和性别暴力

31. 因 COVID-19 而加剧的流离失所使难民和境内流离失所者，特别是妇女和女童，面临更高的性暴力和性别暴力风险。这些风险包括强奸、性侵犯、强迫童婚、因嫁妆引起的暴力、性奴役和切割女性生殖器官。虽然幸存者中大多数是妇女和女童，但男子和男童也受到影响。性暴力和性别暴力经常被用作一种战争策略，而且不受惩罚。

32. 联合国和合作伙伴在非洲各地的难民和境内流离失所者行动中开展了与性暴力和性别暴力有关的预防、风险减轻和应对活动。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署与非洲联盟和平与安全理事会一道，制定了战略建议，以促进社区参与，制止与冲突有关的性暴力、性剥削和性虐待，并减少艾滋病病毒传播。在贝宁、布

基纳法索、乍得、刚果、加纳、毛里塔尼亚、尼日尔和尼日利亚，联合国人口基金(人口基金)向 67.2 万名妇女提供了性健康和生殖保健服务，并协助实现了 9.2 万次安全分娩。在乌干达，作为“增强妇女、青少年和青年权能”方案的一部分，人口基金为 23 个难民安置区的 47 个安全空间提供支持，惠及约 1 880 名难民妇女。2021 年 3 月，难民署在中非共和国启动了一个名为 Ma Mbi Si 的新项目(Ma Mbi Si 为当地桑戈语，意思是“也听我说”)，通过倾听中心向性暴力和性别暴力幸存者提供全面支持。该项目依靠广泛的社区网络，填补流离失所地区的缺口。人口基金与难民署合作，通过在尼日尔的难民营向 14 万名妇女提供性健康和生殖保健服务。在索马里，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与该政府合作，在拜多阿为境内流离失所者建立了两个新的安全中心，为性暴力和性别暴力幸存者提供心理社会支持和创伤心理咨询。在埃塞俄比亚，联合国儿童基金会(儿基会)在提格雷和南部各州、民族和人民区域采取了风险缓解措施，惠及 51 万人，包括难民和收容社区成员。

33. 2021 年 3 月，包括境内流离失所者人权特别报告员在内的机构间常设委员会负责人发表了一份关于提格雷局势的声明，呼吁所有行为体保护平民、妇女和儿童，特别是保护他们免遭侵犯人权行为包括性暴力和性别暴力之害，并采取行动将施害者绳之以法。

E. 性别平等和增强妇女权能

34. 流离失所和无国籍的妇女和女童在多个方面受到 COVID-19 的影响，包括无法获得生计、医疗保健和教育，进一步使她们面临保护和安全风险。联合国与合作伙伴合作，努力弥合不断扩大的性别差距，因为性别差距会对妇女和女童包括老年妇女和残疾人行使基本权利的能力产生不利影响。

35. 由人道主义事务协调厅主办的机构间常设委员会性别平等待命能力项目向非洲 11 个国家部署了性别平等问题高级顾问。他们与人道主义国家工作队和各国国家主管部门合作，加强流离失所情况下的性别平等和增强妇女权能。

36. 在整个非洲大陆，妇女署领导采取了各种举措，包括在 COVID-19 背景下采取举措，以推进难民应对措施中的性别平等。通过在乌干达的持续努力，难民福利委员会领导人中 Adjumani 和 Yumbe 妇女的比例从 2017 年的 10% 上升到 48%。在马拉维，提高了 Dzaleka 难民营中约 100 名社区领袖(62%为女性)对以促进性别平等的方式预防 COVID-19 的认识。在布隆迪，妇女署牵头的创收举措帮助 4 000 名流离失所妇女和回返妇女实现了农业增产和经济活动现代化，并帮助她们从社会经济机会中受益。

37. 妇女和平与人道主义基金资助了 80 多个支持难民和境内流离失所者的当地妇女权利组织。因此，刚果民主共和国当地妇女组织改善了 2 900 名妇女获得基本保健服务的机会，并向 2 700 名布隆迪难民和境内流离失所妇女分发了 5 400 个盥洗用具包。

F. 儿童保护

38. 流离失所儿童继续面临受虐待、剥削、贩运和被强征加入武装团体的风险。《难民问题全球契约》强调，必须解决处境危险儿童(包括孤身和离散儿童以及性暴力和性别暴力幸存者)的具体脆弱性和保护需求。然而，许多行动资金不足，这阻碍了难民儿童获得基本服务，并使人道主义组织无法达到保护和照顾的最低标准。

39. 据观察，由于 COVID-19 的限制和封锁，针对儿童的性暴力和身心暴力增加。长期关闭学校使儿童面临更大的保护风险，并对他们的心理健康和福祉产生负面影响。

40. 为了应对这种情况，儿基会加强了其儿童保护服务。在埃塞俄比亚，向包括难民儿童在内的 5 万名易受害儿童提供了心理社会支持。在南苏丹，包括难民儿童在内的 9.5 万名儿童通过爱幼空间和基于社区的活动获得了心理社会支持。还在乌干达向 5 万名难民儿童和收容社区儿童提供了心理社会支持。在莫桑比克，移民组织为 350 多名儿童提供了心理健康和心理社会支持服务和转介服务。

41. 《2021 年难民署最高利益程序准则：评估和确定儿童的最高利益》帮助指导了非洲各地行动中儿童保护方面的机构间应对和协调工作。难民署和儿基会通过其“难民儿童联合行动蓝图”加快了联合努力，重点关注儿童保护、教育以及水、环境卫生和个人卫生。该倡议在喀麦隆、埃塞俄比亚和卢旺达试点实施，帮助收容国将难民儿童纳入国家发展计划和预算，并确保他们能够获得基本服务。

G. 无国籍人

42. 2020 年，全非洲有 98.2 万名无国籍人。为解决无国籍问题采取了积极步骤，尽管进展因 COVID-19 而放缓。尼日利亚、卢旺达、塞拉利昂、南苏丹和苏丹政府通过了结束无国籍现象的国家行动计划，其中规定了关于确认无国籍人以及防止和减少无国籍现象的具体交付成果。在难民署的支持下，刚果、刚果民主共和国、马达加斯加、纳米比亚、多哥和赞比亚为加入无国籍问题公约采取了决定性步骤。

43. 2020 年 9 月，科特迪瓦成为第一个在法律上确立无国籍确定程序的非洲国家，允许无国籍人享有 1954 年《关于无国籍人地位的公约》规定的权利。

44. 2020 年，肯尼亚政府决定将符合条件的绍纳人和卢旺达人后裔登记为公民，结束了他们法律身份不确定的状态。因此，1 670 名绍纳人后裔被承认为肯尼亚公民，约 1 300 名卢旺达人后裔将在 2021 年获得公民身份证件。

45. 国籍法中的性别歧视仍然是导致无国籍问题的一个原因。在包括布隆迪、斯威士兰、利比里亚、索马里、苏丹和多哥在内的许多国家，国籍法在赋予子女国籍方面没有赋予母亲与父亲同等的权利，因此导致产生无国籍问题的风险。然而，由于区域宣言呼吁消除国籍法中的性别歧视，改革的势头正在增强。这包括非洲联盟目前正在审议的《非洲人权和民族权宪章关于国籍权具体方面和在非洲消除无国籍现象的议定书》。

H. 执行《难民问题全球契约》和在难民问题全球论坛上对非洲作出的承诺

46. 根据《难民问题全球契约》，加强了与多边开发银行和双边发展机构的合作。世界银行因为与难民署的伙伴关系，在其收容社区和难民窗口下提供了 10 亿美元的赠款，为非洲 12 个国家的项目提供支持。世界银行还确保将难民系统地纳入其支持的所有 COVID-19 免疫接种运动。与非洲开发银行的伙伴关系促成了一些多年期项目，包括为萨赫勒地区的 COVID-19 应对行动提供 2 050 万美元。在其 2021-2027 年方案拟订周期中，欧洲联盟将移民和被迫流离失所列为非洲几乎所有主要难民收容国的部门优先事项。

47. 2021 年 4 月，乌干达根据《难民问题全球契约》，启动了就业和生计综合难民计划，以确保到 2025 年以可持续的方式将难民和收容社区从社会、经济和财政上纳入地方发展计划。2021 年 3 月，索马里联邦政府通过了 2020-2024 年国家持久解决方案战略，以全面消除流离失所的根源及后果。在赞比亚，赞比亚银行和该国电信监管机构批准接受登记证明、难民证和难民身份证作为移动钱包登记的有效身份依据，从而使难民能以自己的名义获得正规金融服务。这是向全面金融普惠迈出的重要一步。

I. 登记和证件发放

48. 由于一些政府限制行动自由、实施隔离和暂停登记，COVID-19 疫情对该地区难民和寻求庇护者的登记产生了影响。难民署将登记视为救生活动予以优先考虑，并倡导在暂停登记的国家发放证件，还在几项行动中进行了远程登记。

49. 南部非洲地区各国逐渐恢复了登记活动。截至 2021 年 6 月，已有 9.2 万多人登记，发放了 10 万多份证件。在西部和中部非洲，2020 年 7 月至 2021 年 5 月期间，有 6.8 万名难民和寻求庇护者进行登记并获得证件。在东非、非洲之角和大湖区，2020 年和 2021 年第一季度有超过 38.1 万人登记。

50. 儿基会和难民署开展合作，以确保没有儿童出生时无国籍，并确保每一个新生儿的出生都得到登记。在埃塞俄比亚，它们成功倡导该国修订国家立法，以纳入难民并解决该国民事登记水平低的问题。

四. 人道主义行动

A. 人道主义应急能力和制约因素

51. 冲突和不安全仍然是人道主义准入的主要制约因素。2020 年发生了 179 起针对人道主义工作者的安全事件，导致 65 人死亡。超过 96% 的受影响者是本国工作人员。60% 以上的袭击发生在中非共和国、刚果民主共和国、马里和南苏丹。2021 年 2 月，意大利驻刚果民主共和国大使、其安保人员和世界粮食计划署(粮食署)司机在乘坐联合国车队经过戈马附近时遭到伏击并被杀害。

52. 随着暴力极端主义的蔓延，整个萨赫勒地区的安全环境急剧恶化。尽管国家和国际安全部队开展了反恐行动，极端主义团体仍在马里、尼日尔和布基纳法索三国边境地区保持据点，将安全部队、人道主义工作者和当地平民都当做目标。

2021 年 6 月，非国家武装团体袭击了布基纳法索萨赫勒地区的索尔汉村，造成 130 多人死亡，数十人受伤，房屋被烧毁，1 万多人流离失所。

53. 官僚主义障碍、基础设施差、合作伙伴的存在有限以及资金制约破坏了人道主义援助在一些国家的交付。由于签证限制和拒签或拒发工作许可证等其他障碍，许多联合国实体和合作伙伴无法被部署到其工作地点。人道主义组织在进口救命药品和其他形式的援助方面也面临障碍，并在非政府组织的登记方面遇到拖延。

54. 在一些国家，政府以 COVID-19 为借口，在难民区采取高压安全措施。这包括压制反对的声音、将民间社会的示威和动员定为犯罪、压制独立报道和限制已获批准的非政府组织活动。

55. 灾害也影响了若干国家的人道主义行动。例如，南苏丹的一些地区发生洪灾，致使人道主义活动受阻，并引发安全事件。2021 年 5 月，刚果民主共和国尼拉贡戈火山爆发，造成了危险的熔岩流、地震和有毒气体风险。

56. 极端主义团体和犯罪网络的绑架事件增加，特别是在西部和中部非洲以及东非、非洲之角和大湖区。越来越多的援助人员因此丧生。

B. 粮食和营养

57. 早在 COVID-19 暴发之前，粮食署资金不足导致口粮减少的问题就已严重影响到非洲大陆。鉴于获得土地、生计和从事农业的机会有限，难民仍然高度依赖人道主义援助，不得不利用童工和早婚等消极应对办法。资金不足进一步导致南部非洲难民的补充营养餐方案减少。粮食无保障和缺乏适当营养仍然是刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚北部、南苏丹、苏丹和津巴布韦令人关切的主要问题。

58. COVID-19 迫使许多国家的学校关闭，进而导致学校供餐方案中止。然而，在肯尼亚和卢旺达，难民署和粮食署为满足需求对学校供餐方案进行了调整：在肯尼亚卡库马，向在线上学的学生提供食物，以确保满足他们的营养需求，同时鼓励通过电子学习手段上学；在卢旺达，学校供餐口粮被列入难民区的一般粮食分配。通过学校供餐方案，粮食署还向在埃塞俄比亚和南苏丹的难民、境内流离失所者和收容社区家庭的儿童提供膳食。

59. 为了减缓病毒的传播，联合国和合作伙伴调整了提供粮食援助的方法，例如安排更多次分发、分发两个月而不是一个月的口粮、预先包装食物以及转为现金援助。

60. 粮食署继续利用创新的预警系统预测紧急需求的激增，包括在灾害背景下的激增，还在包括埃塞俄比亚、南苏丹和苏丹在内的一些国家预先储备了粮食。

61. 在南苏丹延比奥，联合国粮食及农业组织、难民署和粮食署实施了一个联合项目，向 6 000 名难民提供农业援助。南苏丹政府向难民分配土地，然后向其提供种子、工具和牲畜疫苗接种，还允许他们进入当地市场，向当地社区出售他们

的作物和种子。他们的农业产量很高，以至于粮食署能够从这个由难民经营的项目中获取一些主食。

C. 现金支助

62. 现金越来越多地被用于在非洲为难民、境内流离失所者、回返者和收容社区提供保护和解决方案。为了应对 COVID-19，许多行动发起了新的现金倡议或扩大了现有倡议。2020 年，难民署在非洲 30 个国家支付了 6 000 万美元，其中 3 000 多万美元仅在东非、非洲之角和大湖区就惠及了 100 万人。

63. 通过使用数字支付等新技术，对发放现金支助的方式作了调整，以适应 COVID-19 的情况。在埃塞俄比亚、马拉维和赞比亚，难民署与政府协调，试行了无接触生物识别技术，以减少现金支取验证时 COVID-19 的传播。在喀麦隆，难民署尽可能将现金支助转向数字支付，以降低传播风险。在乌干达，难民署和粮食署使用手机货币向城市难民一次性支付现金支助。

D. 医疗卫生

64. 面对 COVID-19，联合国和合作伙伴支持各国政府加强监测、预防、接触者追踪和病例管理，为此向其提供个人防护设备、药品、快速检测包和制氧机。各方开展了加强国家卫生保健系统的工作，包括建立和装备重症监护和隔离病房以及治疗设施，确保难民社区被纳入国家疫苗接种计划并获得关于减轻风险的准确信息。在西非，难民署、无国界医生组织和移民组织支持启动了一个区域 COVID-19 数字平台，以英语、法语和 18 种以上当地语言传播信息和提高认识，包括在预防方面的信息和认识。移民组织在难民重新安置前为 17 310 名难民提供了健康评估，包括 COVID-19 测试，并接种了 32 500 多剂疫苗。

65. 为应对 COVID-19 制定了一系列倡议，以支持难民和境内流离失所者，并增强他们自力更生的能力。在尼日尔，粮食署、难民署、联合国开发计划署(开发署)和当地非政府组织支持流离失所妇女和青年在当地生产口罩和盥洗用具包，以加强生计和促进经济机会。儿基会通过加强其在喀麦隆、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的保健干预，为难民和流离失所者提供支持。

66. 根据降低孕产妇和婴儿死亡率的可可持续发展目标，在比尔及梅琳达·盖茨基金会的支持下，在喀麦隆、乍得和尼日尔的 31 个保健设施实施了高效的孕产妇和新生儿保健干预。该倡议使 8 300 多名母婴受益。

67. 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和难民署努力确保将难民和其他流离失所人口进一步纳入国家战略计划，并将为难民和流离失所人口提供的艾滋病病毒服务纳入国家人道主义计划。它们还努力改善被迫通过卖淫换取商品和服务的人的健康和保护服务，并加强结核病规划和与艾滋病病毒护理的联系。在南苏丹，1.3 万人接受了艾滋病病毒咨询和检测，5 万人受益于艾滋病病毒提高认识活动。在乌干达，分发了 150 万个避孕套，18 万人接受了艾滋病病毒咨询，发现了 1 800 多个结核病病例并开始了治疗。

68. 在莫桑比克，儿基会和世卫组织支持国家主管部门加强提高境内流离失所者和收容社区对 COVID-19 以及麻疹、霍乱和急性水腹泻的认识。它们还在 2020 年霍乱暴发期间部署了流行病学家和应急卫生工作者，以支持当地卫生官员，并通过中央应急基金的资助，采购了霍乱医疗包和应急医疗包。

E. 教育

69. COVID-19 疫情影响了整个非洲的学习活动，中断了重要的学校供餐方案和获得保护性环境的机会。虽然许多政府组织了远程和在线学习，但许多难民和流离失所儿童仍然无法使用互联网或使用互联网的机会有限。世界银行估计，学校关闭将对学习产生重大负面影响，这将影响难民社区的长期复原力。

70. 相关方面采取了创新方法解决这个问题。在肯尼亚，儿基会向难民儿童分发了 2 500 台太阳能收音机，以便他们能够接受远程教育。同样，在马里，难民署采购并分发了 5 500 套用于远程学习的收音机和学校用品包。在坦桑尼亚联合共和国，儿基会和合作伙伴支持该国政府制定一项纳入难民的国家教育应对和恢复计划。因此，包括难民儿童在内的 250 万名儿童得以在学校关闭期间通过广播、电视和居家学习包继续学习。

71. 为了支持在难民问题全球论坛上做出的承诺，各国越来越多地将难民纳入其国家教育系统。吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达已将难民纳入其关于在 COVID-19 疫情期间提供远程学习的国家教育紧急危机应对计划。

72. 在刚果和南非，难民能够接受与国民同等水平的教育。在纳米比亚，1 400 名难民在额外教师的支持下，通过公立学校接受小学和中学教育。

73. 在乍得和尼日尔，粮食署、人口基金和儿基会实施了一项促进性别平等的联合倡议，名为“打破女童教育的障碍”。该倡议利用有针对性的支持，确保女童特别是青春期少女入学并坚持上学。除其他外，它提供有条件的现金奖励、与性健康和生殖健康权利有关的支持以及指导和辅导。

74. 为了应对中非共和国的流离失所和暴力问题，2021 年 6 月，“教育不能等”基金向邻国喀麦隆、乍得和刚果民主共和国的应急措施捐款 500 万美元，旨在帮助 4.3 万多名儿童和青年。

F. 住房

75. 非洲难民和境内流离失所者与住房有关的需求继续增长，联合国和合作伙伴努力为疫情背景下最弱势人口确定紧急解决方案。鉴于流离失所者往往生活在过于拥挤的营地、临时安置点和城市中心，保持身体距离是一个基本考虑因素。难民署支持国家应急措施，特别是建立应急医院和检疫隔离区以及扩大医疗设施，为分诊和检测创造更多空间。

76. 为了应对萨赫勒地区的紧急情况，难民署及其合作伙伴向 15.4 万人提供了与住房有关的支持。移民组织在非洲提供了核心救济物品和住房援助，2020 年惠及 120 多万人。

G. 生计

77. 由于过去几年资金短缺，全球援助一直在减少，导致非洲局势脆弱，而 COVID-19 暴发使得本已脆弱的局势更是雪上加霜。然而，联合国和合作伙伴继续共同努力，在难民、境内流离失所者和收容社区中促进生计机会和建设复原力。劳工组织与难民署合作，在埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、尼日尔和乌干达开展生计干预工作。开发署也在喀麦隆、埃塞俄比亚、马里和乌干达支持生计和自力更生能力建设。

78. 政府间发展组织于 2021 年 4 月举行了第一次区域技术专家会议，作为其在难民问题全球论坛上推出的支持平台的一部分。技术专家们审查了成员国在执行 2019 年 3 月签署的《关于伊加特区域难民、回返者和收容社区就业、生计与自力更生的坎帕拉宣言》方面取得的进展。来自成员国和合作伙伴的约 100 名专家重申他们致力于执行《坎帕拉宣言》和促进将难民纳入国家系统。

79. 减贫联盟(包括难民署、世界银行和 13 个国际非政府组织)利用“毕业办法”帮助关注人员摆脱极端贫困。该倡议支持了非洲各地 16 个国家的弱势群体。

80. 在乌干达，难民署与瑞典国际开发合作署和 Grameen 农业信贷基金会的伙伴关系支持两家小额金融机构向 5 000 多名难民和收容社区成员提供服务。开发署和合作伙伴向 5 100 名难民和收容社区成员提供生计支持，有 1 万名妇女从妇女署提供的生计支持中受益。

五. 终止被迫流离失所

A. 自愿回返

81. 由于疫情，大多数得到协助的难民回返一开始都被迫暂停。由于 COVID-19 预防措施到位，索马里和南苏丹等地的回返工作在 2020 年下半年缓慢恢复。

82. 自 2017 年 9 月布隆迪自愿遣返行动开始以来，约有 165 500 名难民返回家园。仅 2021 年就有 4.5 万人回返，包括从刚果民主共和国(1 946 人)、卢旺达(2 万人)和坦桑尼亚联合共和国(2 万人)回返。最近对布隆迪回返地区的监测结果表明，回返者获得服务和重返社会的能力有所提高。据报告，79%的回返者家庭获得初级卫生保健，82%的回返者获得土地，72%的回返者获得民事身份证件。

83. 约 13.5 万名难民在难民署的协助下自发返回中非共和国、科特迪瓦、尼日利亚和南苏丹。在南苏丹和苏丹，难民署监测回返地区的条件，并向回返难民和境内流离失所者提供支持，包括通过侧重于建设和平努力的基于社区的项目提供支持。南苏丹和苏丹在各自国家和平进程中采取的方法为增加可持续回返的前景提供了坚实基础。难民署和开发署都向苏丹和平委员会提供支持，以执行《朱巴和平协议》。

B. 就地安置

84. 促进在非洲各地就地安置的举措仍在继续。在乍得，相关方面实施了“走出难民营”的办法，所有新难民都被安置在收容村。目标是通过从一开始就采取以解决方案为导向的方法，到 2024 年将 30% 的难民营改造成村庄。马拉维、莫桑比克、纳米比亚、赞比亚和津巴布韦则采取了其他举措增强尊严和促进自力更生。到 2020 年底，加纳为近 2 000 名利比里亚难民续签了 5 年居留许可证，为他们提供了在该国合法工作并最终获得入籍资格的机会。在难民问题全球论坛的背景下，刚果民主共和国承诺向卢旺达难民提供 10 年居留许可证。

C. 重新安置

85. COVID-19 严重扰乱了非洲的重新安置进程。行动限制和远程工作安排导致身份查验、面谈和提交文件的数量减少。旅行也暂停了几个月。出发前往重新安置国家的人数(主要来自刚果民主共和国、厄立特里亚和苏丹)从 2019 年的 18 700 人减少到 2020 年的 11 100 人。

86. 尼日尔和卢旺达继续通过其紧急过境机制，促进为难民制定的救生解决方案。例如，2020 年，281 人从利比亚撤离到尼日尔，209 人从利比亚撤离到卢旺达。然而，部分由于与 COVID-19 有关的限制，一些重新安置国家处理案件的时间很长，阻碍了为重新安置从这两国离境，进而妨碍了进一步从利比亚撤离。

D. 境内流离失所问题的解决方案

87. 部分出于 COVID-19 的原因，2020 年能够返回居住地的境内流离失所者人数显著减少(270 万，而 2019 年为 420 万)。回返人数最多的是刚果民主共和国(140 万人)和喀麦隆(46.6 万人)。索马里(28.9 万人)和南苏丹(17.4 万人)也有较少的人回返。

88. 人道主义事务协调厅、移民组织和难民署继续倡导在境内流离失所者无法返回原籍地时帮助其在流离失所地或其他地方安置。难民署推动将尼日利亚东北部博尔诺州现有的境内流离失所者回返战略转变为更可行的解决战略。

E. 解决方案的可持续性

89. 为了确保难民回返是可持续的，必须提供支持，帮助回返者重建生活。这可以包括现金和生计支助，以及获得证件和获得土地和财产权方面的法律援助。联合国和合作伙伴共同努力，使回返具有可持续性，并满足回返者更长期的重返社会需求。由开发署和难民署牵头的 2021 年布隆迪难民回返和重返社会联合计划是综合回应回返者及其社区当前和长期需求的一个积极例子。2021 年，布隆迪将接收来自刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国的回返者。随着乍得湖流域自发回返人数的增加，移民组织评估了喀麦隆、乍得和尼日利亚回返地区的稳定情况，以设计可形成持久解决办法的干预措施，并为过渡和恢复方案拟定优先事项提供信息。

90. 由荷兰、国际金融公司、劳工组织、儿基会、难民署和世界银行支持的旨在改善收容社区和被迫流离失所者前景的伙伴关系促进了被迫流离失所问题的长

期可持续解决办法。该伙伴关系通过将人道主义应急行动转变为发展活动，有针对性地支持在埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达的收容社区和难民。在卢旺达，难民署-粮食署联合卓越方案和定向中心旨在将针对所有难民的全面援助转变为基于需求的办法，在其中纳入支持生计和自力更生的活动。

91. 2020 年 10 月，苏丹和南苏丹政府在伊加特和难民署的支持下，为来自这两个国家的 700 万被迫流离失所者发起了一项联合全面解决方案倡议。在伊加特支助平台下，该倡议力求动员国际社会支持在苏丹和南苏丹以及邻近收容国的难民、回返者、境内流离失所者和收容社区的早期恢复需求以及更长期的建设和平和复原力需求。

92. 联合国和平与安全架构在消除流离失所的根源以及为难民和境内流离失所者安全和可持续回返创造条件方面发挥了重要作用。建设和平基金向几个解决方案相关项目，包括在布基纳法索、刚果民主共和国和苏丹的项目提供了财政支持。建设和平委员会支持为应对受冲突影响环境中的政治、社会经济和安全挑战而开展的国家 and 区域努力，包括在中部非洲地区、大湖区、乍得湖流域以及西非和萨赫勒开展的努力。

六. 伙伴关系

93. 与包括非政府组织、发展伙伴、区域组织和私营部门在内的广泛行为体建立伙伴关系，对于为非洲难民提供保护、援助和解决办法至关重要。区域协调机制根据 2017 年《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》和 2018 年《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年可持续发展议程〉执行框架》，促进非洲联盟与联合国之间的有效协调。

94. 相关方面为布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和南苏丹制定了四项机构间区域难民应对计划。这些计划依照《难民问题全球契约》，推动与各国政府开展了更加密切的接触，并加强了人道主义-发展合作。区域难民应对计划涉及 13 个非洲庇护国和 235 个合作伙伴。

95. 私营部门伙伴关系日益促进向流离失所者提供保护和解决办法，例如，向难民署在非洲的 25 个国家行动提供支持。

七. 供资

96. 2020 年 7 月至 2021 年 5 月 15 日期间，紧急救济协调员从中央应急基金拨款 1.075 亿美元，支持在受冲突影响的 9 个非洲国家开展救生活动。这笔资金包括来自快速应急窗口(7 150 万美元)和供资不足的紧急情况窗口(3 600 万美元)的拨款。应急基金有助于解决布基纳法索、埃塞俄比亚和尼日利亚暴力造成的新增流离失所者的迫切人道主义需求，也有助于填补在向刚果民主共和国和其他国家境内的长期流离失所者提供维持生命援助方面的重大缺口。

97. 尼日利亚的援助组织获得的资金最多(2 800 万美元), 其次是埃塞俄比亚(1 300 万美元)、布基那法索(1 200 万美元)、苏丹(1 000 万美元)、中非共和国(900 万美元)、南苏丹(700 万美元)、莫桑比克(700 万美元)、刚果民主共和国(700 万美元)、布隆迪(500 万美元)、乌干达(500 万美元)和乍得(450 万美元)。

98. 2020 年 1 月至 2021 年 5 月, 非洲的国家集合基金向人道主义伙伴提供了 3.755 亿美元。国家和地方合作伙伴获得了总资金的 27%(1.02 亿美元), 超过了人道主义筹资大协议设立的目标。非洲的 7 个国家集合基金向人道主义伙伴拨款 6 000 万美元, 以支持 COVID-19 应对措施。

八. 结论和建议

99. COVID-19 疫情扰乱了生活的方方面面, 导致人类苦难加剧、经济遭受损失、人员流动和获得庇护受到限制、教育出现差距、性暴力和性别暴力以及心理健康问题急剧增加。流离失所者受到疫情的严重影响, 联合国和合作伙伴的人道主义应急行动受到严重阻碍。非洲在教育 and 自力更生领域取得的许多成就面临挫折。但与此同时, 出现了根据《难民问题全球契约》促进包容的机会, 难民收容国之间依然十分团结一致。

100. 非洲联盟 2020 年的主题是“平息非洲枪炮声”。不幸的是, 侵犯人权行为、冲突和暴力继续迫使非洲大量人口流离失所, 数百万人无法返回家园。只有根据《难民问题全球契约》, 通过强有力的多边合作和伙伴关系, 才能为该区域约 3 600 万关注人员找到解决办法。有鉴于此:

(a) 根据我关于全球停火的呼吁, 我呼吁所有行为体加倍努力“平息枪炮声”, 消除流离失所的根本原因, 以结束冲突, 避免严重的人道主义后果, 促进非洲的发展;

(b) 我呼吁各方确保尊重国际人道法和人权法; 在武装冲突期间保护平民; 防止严重侵犯人权行为, 特别是性暴力和性别暴力; 并解决人口走私和贩运问题;

(c) 我提醒各国, 它们有义务尊重寻求庇护的权利, 向逃离冲突和迫害的人开放边境, 遵守不驱回原则, 同时忆及确保保护难民和保护公共健康并非互不相容;

(d) 根据我关于公平和普遍分发 COVID-19 疫苗的呼吁, 我呼吁各国将难民、回返者、境内流离失所者和无国籍人以及其他弱势群体纳入国家 COVID-19 应对措施, 包括向其提供疫苗;

(e) 我呼吁各方采取紧急步骤, 解决 COVID-19 造成的日益严重的性别不平等问题, 并敦促所有利益攸关方加倍努力, 支持流离失所妇女和女童发挥领导作用, 防止和应对性暴力和性别暴力, 并确保采取全面的多部门应对措施;

(f) 回顾这一年我们失去的援助人员, 我感到十分悲痛, 因此恳求各国和各非国家行为体采取一切适当步骤保护人道主义工作人员, 并为迅速和不受阻碍地接触需要援助的人提供便利;

(g) 我确认一些国家为支持《难民问题全球契约》采取了积极步骤，敦促各国加快落实难民问题全球论坛的承诺，并利用即将于 2021 年 12 月举行的高级别官员会议，以确定进展和需要支持的领域；

(h) 我鼓励尚未签署《坎帕拉公约》的 15 个国家和尚未批准该公约的 24 个国家签署和批准该公约；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》的国家加入这些公约，并努力实现到 2024 年消除无国籍状态的目标；

(i) 2020 年，境内流离失所者人数达到前所未有的 2 220 万，我恳请各方加紧努力，消除非洲大陆发生境内流离失所的根本原因，并根据《关于境内流离失所问题的指导原则》，推进对境内流离失所者的保护和解决办法；

(j) 我敦促国际社会加倍努力，确保为难民提供解决办法，包括自愿回返、就地安置、重新安置和辅助接纳途径，并确保回返是自愿、安全、有尊严和可持续的；

(k) 我注意到迫切需要增加教育投资，以推进《2030 年可持续发展议程》的愿望，实现可持续发展目标 4，因此呼吁各国增加难民受教育的机会，包括为此将其纳入国家系统；

(l) 我鼓励各国依照非洲联盟《2063 年议程：我们希望的非洲》和可持续发展目标，为善治、民主、尊重人权、公正和法治提供支持，促进包容和可持续发展；

(m) 我支持非洲联盟开展及时和持续努力，促使非洲人道主义署投入运作，以增强和加强非洲的预测、预防和应对能力，解决包括被迫流离失所在内的人道主义危机，同时加强国际人道主义体系；

(n) 我呼吁收容难民的国家在发展伙伴和金融机构的支持下，将难民问题全面响应措施纳入国家发展计划，并采取促成持久解决办法的包容性做法；

(o) 在确认 COVID-19 疫情导致全球经济形势恶化的同时，我敦促捐助方继续确保提供充足、灵活和可预测的资金，以帮助满足非洲难民、回返者和境内流离失所者的需求，并支持分担《难民问题全球契约》规定的负担和责任。