



## 第七十四届会议

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73/150号决议提交的。报告更新了秘书长提交大会第七十三届会议报告(A/73/340)所载的资料，报告所涉期间为2018年7月1日至2019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资料：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(妇女署)、联合国人口基金、世界粮食计划署和世界卫生组织。报告还载有境内流离失所问题监测中心提供的资料。

\* A/74/150。



## 一. 引言

1. 非洲<sup>1</sup>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 2018 年底,非洲境内的关注对象<sup>2</sup>从 2017 年的 2 420 万人增至 2 640 万人。这包括 630 万难民(与 2017 年人数大致相同)和 1 770 万境内流离失所者(先前是 1 450 万)。该区域还收容了 484 000 名寻求庇护者和约 712 000 名无国籍人。
2. 大多数难民来自南苏丹(230 万)、索马里(950 000)、苏丹(725 000)、刚果民主共和国(720 000)、中非共和国(591 000)、厄立特里亚(507 000)和布隆迪(344 000)。刚果民主共和国的流离失所危机仍然是世界上最复杂的危机之一,武装暴力和族裔间冲突继续造成大量人口流离失所。乍得湖盆地和萨赫勒地区的国家继续受到因暴力和不安全造成的境内和跨境流离失所的影响。
3. 包括冲突和暴力、环境退化、人口贩运、强行招募、性暴力和性别暴力、反复无常的天气、洪水和干旱等在内的一系列因素推动和加剧了强迫流离失所情况。有报告说,一些国家存在驱回难民情况。粮食不安全和严重营养不良仍然是一个令人严重关切的问题。
4. 许多国家尽管自身面临严峻挑战,但仍然向那些需要国际保护者开放边境。乌干达仍然是非洲最大的收容国,向 117 万难民提供保护和援助,其次是苏丹,有 108 万难民。埃塞俄比亚有 655 000 名难民和寻求庇护者。
5. 2018 年,约 583 600 名境内流离失所者和 341 000 名难民得以返回家园,然而,能否找出其他解决办法仍然是一项挑战,因为重新安置地点较少,通过入籍融入当地的机会有限。一些国家继续寻求全面的解决办法,在《关于难民和移民的纽约宣言》和难民问题全球契约背景下出现了新的倡议和政策变化,大会 2018 年 12 月第 73/251 号决议对此做了确认。2019 年 12 月,全球难民论坛将提供机会,评估契约执行进展情况,让各国和其他方面宣布为实现契约目标做出认捐和捐款。
6. 有几个收容长期难民人口的国家正在获取发展资源,这可以把重点放在惠及难民和收容社区的社会经济包容上。自 2016 年以来,八个非洲国家试行了难民问题全面响应框架,在推动将难民纳入国家教育、保健和其他服务的新法律和政策方面取得了进展。
7. 2019 年,非洲联盟举办活动纪念 1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》五十周年和《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》)十周年。非洲联盟宣布 2019 年为“难民、回返者和境内流离失所者年”,召开了一系列协商会议,重点讨论问题根源、持久解决办法和能力发展

<sup>1</sup> 在本报告中,非洲仅指撒哈拉以南非洲。

<sup>2</sup> 联合国难民事务高级专员公署所用“关注对象”一词包括难民、境内流离失所者、寻求庇护者、无国籍人和其他处于类似难民状况的人。第 1 段中的数字包括 2018 年遣返和仍在接受援助的回返者。

以及人道主义与发展的关系。所做宣布及配套活动展示了非洲国家根据非统组织《公约》和《难民问题全球契约》收容流离失所者的最佳做法和良好范例。

## 二. 次区域概况

### A. 中部非洲和大湖区

8. 在中部非洲和大湖区，难民人数仍相对稳定，为 140 万人，而境内流离失所者从 540 万人增至近 600 万人。

9. 虽然中非共和国政府和武装团体签署了和平协议，有些人已经回返，但该国局势仍然动荡不安。安全事件，包括该国以前未受影响的部分地区发生的安全事件，导致新的流离失所者涌入邻国，主要是喀麦隆，也有乍得、刚果、刚果民主共和国和苏丹。仅 2018 年就有约 45 000 人跨境逃亡，使来自中非共和国的难民总数达到 590 900 人，而境内流离失所者增至 656 000 人以上，约有 266 400 人是新的境内流离失所者。

10. 刚果民主共和国仍然是武装冲突的战场，境内流离失所者达到 450 万人，到 2019 年 5 月，该区域的刚果难民升至 850 000 人，大多数在乌干达(超过 303 000 人)。此外，刚果民主共和国收容了近 550 000 名难民。受这一复杂、广泛危机影响者的人权仍受到侵犯，包括遭受性暴力和性别暴力、长期营养不良和疾病。埃博拉病毒的爆发是另一个令人关切的问题。与此同时，往往因流离失所而加剧的粮食不安全影响到该国约 1 310 万人。

11. 布隆迪局势也依然复杂，存在着严重的人权关切和悬而未决的政治紧张局势，导致人口继续流动。该区域各国继续提供至关重要的保护。截至 2019 年 6 月，约有 113 000 人在境内流离失所，该次区域、主要是坦桑尼亚联合共和国，有 344 000 多名布隆迪难民。2018 年和 2019 年开展了有限的自愿回返。

12. 喀麦隆西南部和西北部地区的不安全导致了境内流离失所，造成难民在尼日利亚寻求国际保护。到 2019 年 4 月，难民人数增至 35 800 人以上，而这些区域的境内流离失所者估计有 437 000 人。<sup>3</sup>

### B. 东部非洲和非洲之角

13. 尽管出现了一些有希望的政治事态发展，但流离失所情况在整个次区域继续存在，这主要是由于索马里和南苏丹持续存在不安全状况。境内流离失所者增至 920 万人，难民和寻求庇护者增至 460 万人。乌干达在该次区域收容的难民人数最多(117 万人)，其中三分之二是南苏丹人，超过四分之一以上来自刚果民主共和国。苏丹的难民人口增加了约 19%，增至略高于 100 万人。

14. 索马里仍然是全球持续时间最长的流离失所局势之一，有 260 多万境内流离失所者(比 2017 年增加了 25%)和 949 700 名境外难民，其中 80%仍在该次区域。由于开展了核查工作以及从肯尼亚和也门回返，索马里难民减少了 36 700 人，使

<sup>3</sup> 政府估计，西南和西北部区域的境内流离失所者有 152 000 人。

埃塞俄比亚成为索马里难民第二大收容国(176 000)，仅次于肯尼亚(252 500)。联合国难民事务高级专员公署(难民署)正在与肯尼亚政府合作，为达达布难民营中的 20 万难民寻找解决办法，其中一些人已经在那里生活了 28 年。

15. 在埃塞俄比亚，政治变革伴随着族群间冲突的增加。100 多万人在境内流离失所，主要是在边境地区，尽管后来有许多人回返。这场流离失所紧接在持续一年多的严重干旱之后。在区域一级，厄立特里亚总统和埃塞俄比亚总理发表的和平宣言提出了加强区域稳定的展望。

16. 在苏丹，在政治不稳定、不安全、侵犯人权和经济危机不断加深的情况下，向流离失所者和难民提供保护和援助极具挑战性。达尔富尔和其他地方发生冲突再起的风险令人关切。巨大的资金缺口意味着，约 180 万境内流离失所者(主要在北达尔富尔、西达尔富尔、南达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗各州)和分散在全国各地的 110 万难民得到的人道主义援助不足。教育和卫生等基本服务以及生计和粮食安全受到不断恶化的政治局势的严重影响，导致需要人道主义援助的人数进一步增加。

17. 2018 年 9 月达成的振兴南苏丹和平协议重新点燃了该区域最严重的流离失所危机之一可能会得到解决希望。虽然该国部分地区的战事相对减少，但局势仍然岌岌可危，和平协议脆弱不堪。近 200 万人仍然在境内流离失所，六个邻国有 220 万难民。

### C. 南部非洲

18. 南部非洲次区域收容了 274 800 名寻求庇护者和 211 000 名难民，主要来自布隆迪、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和索马里。与 2017 年相比，该次区域所关切人口增加了 8%以上，主要是由于人口从刚果民主共和国向邻近的安哥拉、赞比亚和次区域流动。到 2018 年底，南部非洲次区域收容了 180 000 多名刚果难民和寻求庇护者。

19. 2019 年 3 月和 4 月，热带气旋“伊代”和“肯尼斯”袭击了该区域，结果，马拉维、莫桑比克和津巴布韦有 600 多人死亡，300 万人受到影响。在一些地区，如津巴布韦的 Tongogara，难民和收容社区受到严重影响，其中包括逃离刚果民主共和国冲突的难民。

20. 仇外心理仍然是一个重大关切，特别是在南非，该国目前收容了约 273 500 名难民和寻求庇护者。尽管难民和寻求庇护者有权在南非工作和学习，但他们一直是反外国人抗议活动的目标，在本报告所述期间(2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日)受到多次袭击。难民署支持南非政府协助受暴力影响者和重新参与公共教育持续运动。

### D. 西部非洲

21. 2018 年，西非次区域经历了相互关联的武装冲突和暴力极端主义，影响深远。结果，境内流离失所者从 190 万增至近 250 万人，而难民从 286 900 人增至 326 300

人。与此同时，对资源的争夺进一步加剧了该区域部分地区族裔间紧张局势。此外，还有近 70 万无国籍人或面临无国籍风险的人。

22. 乍得湖盆地地区继续面临复杂的人道主义和保护危机。约有 232 000 名尼日利亚难民生活在尼日尔(119 000 人)、喀麦隆(102 000 人)和乍得(11 000 人)的难民营或收容社区，而尼日利亚境内仍有近 200 万人流离失所。持续叛乱导致冲突跨境扩散和人民进一步流离失所。

23. 萨赫勒地区，特别是布基纳法索、马里和尼日尔暴力升级，造成大量新的流离失所情况。在布基纳法索和马里，好战极端分子的暴力袭击重新点燃了社区之间长期存在的紧张关系。2019 年 3 月，马里中部奥戈萨古和韦林加拉村遭到袭击，约 160 名富拉尼村民丧生，这表明恐怖主义和族裔敌意相结合助长了令人担忧的报复性袭击模式。结果，马里有约 120 000 名境内流离失所者，该区域有 138 000 名马里难民。在布基纳法索，由于东部、中北部、北部和萨赫勒地区的武装袭击和不安全，境内流离失所者人数自 2018 年 6 月以来翻了两番，总数达到 170 400 人。来自布基纳法索的 12 000 多人在加纳、马里和尼日尔等邻国寻求安全。

### 三. 保护

#### A. 难民和寻求庇护者

24. 撒哈拉以南非洲的大多数收容国继续欢迎难民和寻求庇护者，保持门户开放政策。然而，在非洲大陆各地，难民保护标准未得到充分维护，存在驱回情况，还存在阻碍难民获得保护和援助的有形障碍和行政障碍。

25. 2018 年 12 月，南苏丹加入了 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。尽管面临国内冲突和流离失所的挑战，该国仍然致力于保护其领土上的难民和寻求庇护者，2018 年 12 月，这些人约有 300 000 人。

26. 在制定国家庇护制度方面取得了进展。一些国家得到了支助，以便管理更多抵达者和庇护申请，实施基于团体的办法，对流动难民和移民混在一起的情况做出应对。马拉维、南非、乌干达和赞比亚受益于具体支助。

27. 登记仍然是非洲境内难民的一个重要保护工具，包括可以确保获得权利，促进将他们纳入国家制度、经济和服务，有助于防止无国籍状态。难民署和合作伙伴继续与收容国政府合作，根据数据保护标准改进登记制度和数据管理，目的是便利获得保护和援助，促使及早查明有特殊需求者。2018 年的一个关键优先事项是，改善残疾人数据方面的收集和使用，为包容性规划提供信息，加强对残疾人如何获得服务和援助的监测。难民署的生物识别身份管理系统在非洲得到广泛使用，有一个新工具可以在连通性有限的地区进行离线登记。

28. 在将难民纳入国家制度方面取得了进展。埃塞俄比亚经修订的难民法于 2019 年 4 月生效，是全球最进步的法律之一，允许难民获得工作许可、教育和金融服务，并允许他们登记出生等重要事件。几内亚还通过了一项新的难民法，增加了难民获得教育、就业和持久解决办法的机会。

## B. 混合移民

29. 许多冲突影响到非洲大陆，因而，难民和寻求庇护者继续进行危险的旅程，从撒哈拉以南非洲到北非，穿过地中海中西部到欧洲，还前往南非。他们所走路线与移民相同，但原因截然不同，往往会受到人口贩运者和走私者的控制，人权遭受严重侵犯，包括受到殴打和酷刑、敲诈勒索、拘留、强迫劳动和性暴力。

30. 联合国、非洲联盟和欧洲联盟之间开展合作，意图拯救和保护危险路线沿线生命，支持自愿返回原籍国，重新安置需要国际保护者。在利比亚，难民署支持撤出难民和寻求庇护者，在其他地方寻找持久的解决办法，而国际移民组织则在那里和非洲大陆其他地方协助移民回返、重返社会和提供社区支助。

31. 难民署在欧洲联盟的支持下于 2017 年建立了尼日尔紧急过境机制，该机制继续为撤出利比亚的脆弱难民和寻求庇护者提供生命线。迄今为止，撤出了近 3 900 人，其中许多人来自厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹，大多安置到尼日尔。其中，1 600 人离开了尼日尔，在第三国重新安置。

## C. 境内流离失所者

32. 非洲仍然是缔结了应对境内流离失所问题的具有约束力文书的仅有区域。

《坎帕拉公约》为会员国保护境内流离失所者和寻求解决境内流离失所问题提供了一个坚实的框架。到 2019 年 6 月，55 个非洲联盟成员国中有 28 个批准了公约，40 个签署了公约。南苏丹于 2019 年 6 月加入了《公约》，其过渡时期全国立法议会目前正在审查关于保护和援助境内流离失所者的最后法案草案。尼日尔颁布了关于境内流离失所问题的全面国家立法。

33. 2019 年是《坎帕拉公约》十周年，这与非洲联盟、非洲人权系统和其他区域机构开展合作，促进在非洲预防、应对和解决境内流离失所问题取得进展提供了机会。包括中非共和国、索马里和南苏丹在内的几个国家为加强境内流离失所者的权利采取了措施。

34. 2018 年为纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》二十周年，启动了一项三年行动计划，目的是加强多方利益攸关方的参与，以减少和解决境内流离失所问题。该计划促进保护和解决境内流离失所者问题，包括与西非国家经济共同体(西非经共体)和政府间发展管理局(伊加特)等国家和区域行为体开展合作。

## D. 预防和应对性暴力和性别暴力

35. 流离失所继续使难民和境内流离失所者，特别是妇女和女孩，面临更高的性暴力和性别暴力风险。在一些国家，流离失所被系统地用作一种战争战术，而且，这些国家的有罪不罚现象盛行。众所周知，在布隆迪、刚果民主共和国和南苏丹的流离失所者和来自这些国家的难民受到的影响特别大。2018 年，仅在南苏丹，难民署和伙伴机构就收到了 1 500 多起性暴力和性别暴力案件的报告。

36. 联合国各机构和合作伙伴在撒哈拉以南非洲的许多难民和境内流离失所者行动中，采用基于社区的多部门办法，在提供全面预防、减轻风险和应对方案方面取得了进展。这种方法使性暴力和性别暴力幸存者能够更好地获得医疗、心理

社会和法律服务。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)通过当地伙伴向乌干达境内 8 000 多人提供了心理社会服务,这大大改善了心理健康状况。总共约有 17 300 名妇女和 6 300 名男子(其中 70%是难民)获得了重要的心理社会和法律援助服务。在喀麦隆,妇女署在 17 000 名境内流离失所者中促进提高了对预防性暴力和性别暴力的认识。

37. 根据“一开始就安全”倡议,难民署部署了保护人员应对乍得、刚果民主共和国、吉布提、尼日利亚、苏丹和乌干达的紧急情况,以预防和应对性暴力和性别暴力,减轻风险。自 2014 年发起该倡议以来,性暴力和性别暴力预防和应对方案的数量增加了一倍多。

38. 无法获得安全和可持续的能源使流离失所的妇女和女孩面临更高的性暴力和性别暴力风险,有鉴于此,通过能源解决方案预防此种暴力是一个优先事项。几个联合国机构参加了指导委员会的工作,以指导制定 2018 年 7 月启动的《流离失所情况下可持续能源解决办法全球行动计划》,该计划强调了可持续能源在拯救生命、提供保护和减少性暴力和性别暴力风险方面的关键作用。

39. 联合国人口基金(人口基金)向乌干达近 201 000 名难民和当地社区成员以及埃塞俄比亚 32 000 名难民和当地社区成员提供了支助服务,提高了他们的认识。在肯尼亚,人口基金支持向强奸幸存者提供医疗护理的方案,以及向卡库马难民营和卡洛贝耶定居点的难民提供心理社会支助服务的方案。

## E. 性别平等和增强妇女权能

40. 难民问题全球契约确认需要支持增强难民和收容社区的妇女和女孩的权能,促进平等获取服务和机会。通过让妇女和女孩参与决策进程,确保个人登记,增加获得援助和服务的机会,各方案在推动性别平等方面取得了进展。

41. 妇女署认识到人道主义危机日益旷日持久,通过改善获取资源和服务的机会,包括生计机会和现金干预措施,促进了妇女和女孩的保护、复原力和自力更生。在整个区域,妇女署支持 265 个妇女组织参与了人道主义方案拟订。在卢旺达,妇女署在难民男子中宣传“积极的男子气概”的概念,鼓励男子拒绝暴力,支持性别平等和增强妇女权能,同时通过发展商业技能加强妇女的复原力。在尼日利亚,通过妇女署与人口基金、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和合作伙伴合作实施的项目,110 300 多名妇女和女孩得以获得了生计机会、技能培训和心理社会支助服务。

## F. 儿童保护

42. 在难民署关注的非洲境内 2 640 多万人中,约 62%是儿童,他们更有可能遭受虐待、剥削、贩运和被强行招入武装团体。难民问题全球契约突出强调,需要考虑到儿童的具体脆弱性和保护需求,其中包括孤身和离散儿童、性暴力和性别暴力及有害传统习俗的幸存儿童以及其他处境风险的儿童。

43. 对非洲境内无人陪伴的儿童和离散儿童的保护给予了很大关注,2018 年底,这些儿童的人数超过 110 000 人。在苏丹,9 300 多名无人陪伴的儿童和离散儿童

与家人团聚，或由适当的替代家庭照护。在乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，16 500 多名无人陪伴或离散儿童获得了适当的替代照护服务。难民署和红十字国际委员会加强了整个区域在家庭追踪和团聚机制方面的协作。

44. 难民署和联合国儿童基金会(儿基会)继续开展一个项目，旨在加强保护难民儿童和国家儿童保护系统之间的联系。在苏丹，儿基会及其合作伙伴通过学校的儿童友好空间提供心理社会支助服务，同时，流动小组对近 211 000 名儿童进行了家访。在布隆迪和卢旺达，42 500 多名难民儿童和青少年获得了重要的儿童保护服务。在肯尼亚，人口基金向卡库马难民营和卡洛贝耶定居点的少女提供旨在加强自身保护的生活技能。通过体育活动，对青春期女孩和男孩进行了关于预防性别暴力的教育。

45. 东非共同体的儿童政策寻求将难民儿童纳入国家儿童保护系统，并支持《非洲 2040 年儿童议程：建设适合儿童生长的非洲》，其中的第 9 项渴望是，确保“每个儿童都不受武装冲突和其他灾害或紧急情况的影响”。

## G. 无国籍人

46. 在消除非洲境内无国籍状态的关键国际和区域承诺方面取得了进展。西非经共体执行《2017-2024 年消除无国籍状态班珠尔行动计划》的势头增强，几内亚比绍于 2018 年 11 月通过了一项终止无国籍状态的国家行动计划。在东部非洲，各国同意将《2017-2019 年大湖区消除无国籍状态国际会议行动计划》延至 2024 年，扩大范围，纳入一项保障获得合法身份证明、包括民事登记和国籍证件的新战略目标。

47. 根据南部非洲移徙问题对话 2017 年所提建议，南非政府于 2018 年 11 月召开了一次区域专家会议，审查关于无国籍问题的宣言和行动计划草案。这些将提交南部非洲发展共同体(南共体)成员国审议。中部非洲经济与货币共同体成员国发起了《消除中部非洲无国籍状态恩贾梅纳倡议》，承诺防止和解决无国籍情况。

48. 2018 年 11 月，非洲联盟移民、难民和境内流离失所者问题专门技术委员会通过了一个关于国籍权和消除非洲无国籍状态的具体事项议定书草案。该议定书旨在确保男女在获得、改变或保留国籍及子女国籍方面享有平等的国籍权利。这是司法和法律事务专门技术委员会对其进行最后审查并提交非洲联盟大会通过之前的一个关键步骤。

49. 通过大幅增加出生登记，在推进难民署到 2024 年消除无国籍状态的#IBelong 运动方面取得了进展。在乍得，向面临无国籍风险的难民和收容社区的儿童发放了约 35 000 份出生证。在科特迪瓦，600 000 多名面临风险的儿童获得了出生证，在布基纳法索，发放了约 35 000 份出生证。儿基会和难民署支持各国政府在埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的难民安置区提供出生登记服务。尽管有这些进展，但缺乏资源和不了解出生登记的重要性仍然是一个挑战。

## 四. 人道主义行动

### A. 应急能力和制约因素

50. 许多国家的不安全状况阻碍了救济工作，在这些国家，冲突和暴力阻碍了人道主义援助的提供。2018年，发生了127起影响联合国及其合作伙伴人道主义工作者的事件。共有45名本国工作人员和1名国际工作人员遇难。绑架影响了33名本国工作人员和6名国际工作人员。死伤人数最多的国家是中非共和国、刚果民主共和国、马里、尼日利亚、索马里和南苏丹。在南苏丹，自2013年12月以来，有123名援助人员被杀，包括2018年16人和2019年前6个月有9人。在中非共和国，袭击援助人员的次数增加，导致两人死亡，阻碍了向有需要者运送救生用品。世界粮食计划署(粮食署)90%的粮食商品要经由杜阿拉走廊，该走廊发生的安全事件和拥堵造成重大延误。

51. 索马里全境持续高度不安全，使之成为人道主义行为体最危险的行动地区之一。2018年，9名援助人员被杀，22人被绑架。由于极端主义团体在西非和中部非洲萨赫勒地区扩大影响力，人道主义空间受到严重影响，人道主义工作者日益成为攻击目标。在尼日利亚，2018年底，两名援助人员被处决，另有四人被杀，表明援助人员面临的风险增加了。

52. 在刚果民主共和国，两名援助人员于2018年11月在坦噶尼喀省遇害，导致人道主义行动暂停。由于不安全，一些受埃博拉影响的地区无法通行，阻碍了应对小组预防新的感染，而2019年4月，一个武装团体杀害了一名应急人员。

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继续破坏保护和援助的提供。人道主义组织在进口救生药品和其他人道主义物品方面面临障碍，非政府组织合作伙伴的登记出现延误，这也影响了人道主义应对。

54. 在一些难民行动中，采取了强有力的行动来处理 and 回应欺诈、挪用资金、不当行为和剥削的指控。在整个联合国系统实施了加强廉正、问责和透明度的体制措施。

55. 各机构加强了应急准备能力。在20多个国家行动中开展了机构间应急规划。2018年全年，难民署利用其全球应急准备高警戒清单和相关诊断工具，了解应对潜在人口流离失所问题的行动准备情况和能力情况，并作出概述。为了有效应对紧急情况，粮食署做了严格规划，采用了新型早期预警系统来预测紧急情况和配置用品。

### B. 粮食和营养

56. 该区域的饥饿情况在世界上是最普遍的，有五分之一的人被归类为营养不良。最大的饥饿危机是在刚果民主共和国，那里有1310万人的粮食严重无保障，500万儿童重度营养不良。布隆迪的长期营养不良水平是世界上最高的，56%的五岁以下儿童被归类为发育迟缓。中非共和国470万人口中有一半以上需要粮食援助。在卢旺达，149600多名刚果和布隆迪难民几乎完全依赖粮食署的粮食援助。

57. 截至 2019 年 2 月，粮食署在乌干达完全通过新的粮食援助收集程序在 13 个难民安置区提供每月粮食援助。难民署的全球分发工具借助虹膜和指纹扫描，用以核实和验证难民身份和资格。在乌干达定居点的 110 万难民中，估计有 90% 的人无粮食保障。

58. 为了应对粮食不安全和营养不良情况，人道主义机构扩大了救生干预措施。在南苏丹，营养群组合作伙伴向约 518 000 人提供了援助。在苏丹，儿基会支持对 159 000 多名急性营养不良儿童进行治疗，通过母亲支助小组向近 569 000 名母亲提供了预防性护理。儿基会扩大了对埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚营地和难民安置区中 5 900 名严重营养不良儿童的营养服务。防止营养不良的活动包括提倡全母乳喂养和适合幼儿的喂养做法。

### C. 健康

59. 非洲境内难民和境内流离失所者受到疾病爆发的影响，粮食不安全和资金短缺加剧了这种情况。呼吸道感染和疟疾仍然是非洲之角的主要关切问题，占 2018 年所有就诊人数的近三分之二。人道主义机构和合作伙伴与各国政府合作应对多起疫情，包括肯尼亚和乌干达的霍乱和病毒性出血热。儿童基金会支持应对乌干达麻疹爆发。

60. 2018 年 8 月 1 日正式宣布了刚果民主共和国北基伍省西部埃博拉疫情，该疫情导致 1 400 多人死亡。在布隆迪、卢旺达、南苏丹和乌干达，世界卫生组织(世卫组织)、难民署、儿基会和合作伙伴加强了应对埃博拉病毒的准备工作。

61. 世卫组织加强了对难民和境内流离失所者的预防和治疗服务，而难民署支持各国政府在超过 15 个国家为难民和收容社区提供初级和二级服务。为应对埃塞俄比亚境内流离失所者发生的紧急情况，世卫组织派遣了医疗专家和物资。儿基会为苏丹境内难民和境内流离失所者提供的初级救生保健服务惠及 615 400 名儿童，还治疗了腹泻、疟疾和呼吸道感染。世卫组织和合作伙伴还应对了尼日利亚、南苏丹和乌干达境内难民和境内流离失所者的心理健康问题。

62. 儿基会继续支持在埃塞俄比亚、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国境内的难民收容区提供免疫服务。联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署促进在南苏丹采取多部门集体应对措施，编制了难民和境内流离失所者接受抗逆转录病毒治疗的战略信息。艾滋病署还在马拉维、莫桑比克和津巴布韦应对伊代气旋期间为艾滋病毒携带者网络提供了支助。难民署、儿基会、世卫组织和合作伙伴实施了水、环境卫生和个人卫生方案，以改善整个区域的卫生状况。

63. 各机构倡导将难民纳入国家卫生系统，在肯尼亚、卢旺达、苏丹和乌干达等一些国家取得了进展。

### D. 教育

64. 根据难民问题全球契约，撒哈拉以南非洲难民儿童教育方案支持将难民儿童纳入国家教育系统，在喀麦隆、肯尼亚、马拉维、卢旺达、苏丹和赞比亚取得了重大进展。2018 年 12 月，联合国教育、科学及文化组织全球教育会议提出了一

项得到各国政府和其他利益攸关方认可的全非洲宣言，其中呼吁将移民、难民、境内流离失所者和无国籍人纳入教育系统。

65. 伊加特继续在《吉布提难民宣言》的基础上再接再厉，包括为此要求所有会员国出钱支持难民教育，以改善国家规划。在乌干达，制定了两项这样的计划，旨在将难民儿童纳入国家系统，到 2021 年将惠及 277 000 多名难民儿童。儿基会和难民署还与各国政府合作，支持难民儿童的全纳教育，包括在卢旺达，约 86% 的难民儿童被纳入国家教育系统。由于“教育不能等”提供的支持，4 000 多名喀麦隆难民儿童在尼日利亚学校入学。

66. 儿基会和合作伙伴为非洲东部和南部超过 400 000 名学龄前和学龄期难民儿童和青少年提供了优质教育机会。2019 年，苏丹的教育群组确定了来自境内流离失所者、回返者和弱势收容社区的 140 万名儿童需要教育。该群组让其中 342 000 人接受了教育。难民署在几个国家为现金换教育活动提供了支助，这促进提高了入学率和在校率。

67. 通过建立临时学习空间为收容社区和难民社区提供了教育，包括学习用品以及水和卫生设施。除正规教育外，2018 年，互联学习倡议惠及 4 000 多名学生，为 23 个非洲国家的难民和收容社区学生提供了经认证的高等教育。

68. 学校供餐的重要性日益得到承认。2018 年，粮食署制定了一项新的十年战略，优先支助处于紧急情况中的儿童。在卢旺达，粮食署为就读于同一所学校的难民和收容社区的儿童提供了膳食。2019 年 1 月，粮食署开始为肯尼亚达达布和卡库马营地的难民学童提供膳食。

## E. 住房

69. 由于新的流离失所情况，非洲境内难民和境内流离失所者的住房需求继续增长，联合国及合作伙伴努力寻找紧急解决办法，特别是为最脆弱的人口寻找紧急解决办法。有 69% 的难民生活在非难民营中，因此，制定了“难民营替代方案”战略来应对城市贫困的挑战。难民署扩大了在该区域的住房应对措施，包括在 11 个行动中提供了约 12 000 个“难民住房单元”。

70. 在境内流离失所问题上，截至 2019 年 6 月，各住房群组通过 240 个合作伙伴为应对措施提供了支助，提供了 1.5 亿多美元的资金支持。各项挑战包括获得负担得起的住房和保有权保障，这可保障受到法律保护，免受强迫驱逐、骚扰和其他威胁。在撒哈拉以南非洲启动了 11 个住房群组，还有几个工作组负责境内流离失所者的住房协调。

## F. 生计

71. 正如难民问题全球契约所预见的那样，联合国各机构和合作伙伴共同努力，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。一个重要的里程碑是，伊加特成员国的劳工部长和负责难民事务的部长于 2019 年 3 月通过了《伊加特区域难民、回返者和收容社区就业、生计和自力更生问题坎帕拉宣言》。《宣言》支持难民工作和进入劳动力市场的权利。

72. 国际劳工组织(劳工组织)促进难民和收容社区有机会进入埃塞俄比亚吉吉加区域畜牧部门新市场,那里正在实施全面的解决办法。在乌干达,联合国开发计划署(开发署)、儿基会和粮农组织为就业和生计提供了支助。

73. 2019年,在刚果民主共和国,开发署与难民署开展了一项惠及难民和收容社区的联合人道主义发展举措,为约36 000名难民提供了支助。马拉维、莫桑比克、苏丹、赞比亚和津巴布韦的“毕业办法”侧重于生活在极端贫困中的难民和收容社区成员,使难民能够自力更生,同时加强与收容社区的社会、经济和文化联系。该办法旨在惠及撒哈拉以南非洲18个国家的280 000多名难民和收容社区。

## 五. 终止强迫流离失所

74. 解决强迫流离失所问题需要结合多种解决办法。对难民来说,这包括自愿遣返、当地融合和重新安置这三种传统的持久解决办法。通过家庭团聚、教育奖学金和就业机会等补充途径进入第三国,也有机会实现难民问题的持久解决。对境内流离失所者来说,解决办法包括回返或在该国另一个地方定居。

### A. 自愿遣返

75. 2018年,难民自愿遣返的机会仍然有限,该年有341 000名难民得以回返。返回布隆迪的人数最多,超过45 500人。

76. 由于有组织和自发的自愿回返,该区域的索马里难民人数继续下降。2014年12月至2019年6月,约89 500名难民得到回返协助,其中绝大多数来自肯尼亚。

77. 乍得和苏丹之间加强合作,使得一些人得以回返。2018年,为大约1 760名苏丹难民从乍得东部返回达尔富尔提供了便利。与此同时,5 760名乍得难民自愿从达尔富尔返回乍得东部。在西非,难民署为约3 300名科特迪瓦难民从邻国回返提供了支助,其他小规模自愿遣返的例子包括,约3 400名难民从马拉维返回莫桑比克。

78. 在一些国家开展了自我组织的回返,包括回到中非共和国和南苏丹。尽管中非共和国局势动荡,但仍有约306 200名境内流离失所者和35 200名难民返回家园。虽然南苏丹的政治和安全局势仍不确定,但2018年自发回返的人数超过136 000人,许多回返者现在处于境内流离失所的境况。

### B. 回返的可持续性

79. 难民返回自己的国家后,许多人面临严重挑战,联合国机构和合作伙伴要共同努力,使回返成为可持续的,并满足回返者更长期的重返社会需求,包括生计机会和经济自力更生。

80. 在索马里,根据伊加特2017年3月通过的《索马里难民持久解决办法和回返者重新融入索马里社会内罗毕宣言》,继续努力为安全和可持续的回返创造有利环境。根据劳工组织的“就业促进和平和复原力”方案,在索马里实施了一个建设和平跨境试点项目,以支持自愿回返、共存和可持续地重新融入回返地区。

难民署和合作伙伴努力加强索马里难民的教育和技能发展，减少对人道主义援助的依赖，让他们做好回返准备。

81. 根据难民问题全球契约，粮食署在马里实施了针对 93 000 多名受益者的方案，开展了有助于建设和平和最终回返的活动。粮食署和粮农组织还在建设和平基金的支助下，在迪法(尼日尔)和 Kanem(乍得)发起了一个跨境项目，以防止在一个因争夺土地和水资源而局势普遍紧张的地区，农民和牧民之间发生族群间冲突。在布隆迪，开发署、人口基金、难民署和粮农组织支持地方提高回返者和当地社区获得社会服务和生计机会的能力。

82. 境内流离失所者也获得了成功重新融入原籍地的支助。粮食署通过粮食援助满足最弱势群体的需求，还通过恢复生计以及道路和土地等重要基础设施，帮助改善长期粮食安全和复原力。粮食署的“粮食援助和资产”方案为回返乍得和刚果民主共和国的境内流离失所者提供了至关重要的支助。

### C. 就地安置

83. 在促进就地安置方面取得了进展。几内亚比绍批准了长期流离失所的塞内加尔难民获得公民身份的资格。因此，他们有 7 000 人获得了国籍。在利比里亚，向 300 名塞拉利昂难民发放了国籍和身份证件，并开始为约 8 000 名科特迪瓦难民融入社会做准备。马里境内近 2 000 名毛里塔尼亚难民儿童获得了国籍。

84. 在冈比亚，当局采取了简化难民入籍要求的措施。在坦桑尼亚联合共和国，1972 年从布隆迪抵达的难民的入籍进程还在继续。

### D. 重新安置和补充路径

85. 重新安置仍然是满足一些最弱势难民需求的一个关键保护工具。2017 年，撒哈拉以南非洲略多于 21 500 名难民申请重新安置，而当年可用重新安置地点减少，之后，2018 年，这一数字增至 36 400 多人(约占难民署全球申请人数的 45%)。前往重新安置国的人数从 2017 年的 15 800 人增至 2018 年的 19 300 多人，主要是到澳大利亚、加拿大、法国、瑞典和美利坚合众国。其中近 60% 的难民来自刚果民主共和国。

86. 2017 年 9 月设立了加强地中海中部路线沿线重新安置和补充路径核心小组，之后，难民署呼吁提供 40 000 个重新安置地点，截至 2019 年 6 月 30 日，约有 34 000 名难民提交审议。他们来自 15 个优先庇护国：阿尔及利亚、布基纳法索、喀麦隆、乍得、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、苏丹和突尼斯。在此期间，离开这些国家的人数共计约 16 400 人。

## 六. 伙伴关系

87. 与包括非政府组织、发展行为体、区域组织和私营部门在内的广泛行为体和组织建立伙伴关系，对于为非洲难民提供保护、援助和解决办法至关重要。

88. 根据难民署的难民协调模式，针对布隆迪、刚果民主共和国、尼日利亚和南苏丹的冲突，制定了应对难民区域计划。15 个国家的超过 224 个合作伙伴参与制定了这些应对难民区域计划，这是他们规划、提供和筹集资金应对难民问题的一个共同平台。

89. 联合国在非洲开展的大多数方案都是与地方、国家和国际非政府组织密切合作实施的。非政府组织伙伴关系对于提供生存援助、确保保护和拿出解决办法以及开展宣传工作，包括全面应对难民问题方面仍然至关重要。2018 年 11 月，粮食署、难民署和儿基会推出了“联合国伙伴门户网站”，这是一个旨在精简、简化和加强联合国机构与民间社会组织之间伙伴关系的在线平台。

90. 区域组织继续在应对非洲境内的流离失所挑战和促进解决办法方面发挥关键作用。值得注意的是，包括西非经共体和南共体在内的区域组织举行了高级别会议，以推动在相关区域实施难民问题全球契约。

91. 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，在住房、可持续能源、教育、自力更生活动、环境卫生和医疗方面提供现金和实物支助。

92. 通过发展规划和合作，在支持难民和收容社区方面取得了进展。通过世界银行的国际发展援助难民和收容社区子窗口(IDA 18)，各国政府参与了关于将收容难民的服务不足区域纳入发展规划的政策对话。世界银行的参与也有助于利用其他发展方案和合作伙伴的参与。

93. 世界银行在乍得、肯尼亚、尼日尔和乌干达与国家统计局合作，开展贫困评估。这些评估促使编写了难民人口社会经济概况，为发展伙伴今后投资奠定了基础。在布隆迪和津巴布韦，非洲开发银行利用其过渡支助机制提供资源，以满足难民和收容社区的需求。

94. 开发署和难民署开始实施一项多年行动计划，在布基纳法索、布隆迪、埃塞俄比亚和马拉维开展包括持久解决办法在内的全面应对措施，并针对刚果民主共和国和尼日利亚局势采取区域应对措施。

## 七. 供资

95. 2018 年 7 月至 2019 年 5 月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员从中央应急基金中拨款 3.08 亿美元，为撒哈拉以南非洲 24 个国家的救生活动提供支助。其中，约 2.08 亿美元用于协助援助机构提供人道主义援助，应对 16 个国家的流离失所危机。这包括基金快速应急窗口(8 100 万美元)和供资不足的紧急窗口(1.27 亿美元)的拨款。

96. 中央应急基金有助于解决布基纳法索和埃塞俄比亚境内暴力引发的新流离失所造成的紧急人道主义需求，以及吉布提、苏丹和其他国家长期流离失所者所需维持生命援助方面的重大差距。紧急救济协调员批准 1 亿美元，用于应对 15 个撒哈拉以南非洲国家发生的气候灾害和疾病爆发情况，其中包括受到各种危机直接影响的或面临风险的流离失所者所在国家(例如，尼日利亚东北部爆发霍乱)。

97. 苏丹的援助机构获得的资金最多(4 600 万美元), 用于加大对难民、回返者和境内流离失所者以及收容社区和其他受日益恶化的粮食不安全影响者的救生援助。其次是刚果民主共和国(4 200 万美元)、喀麦隆(1 600 万美元)、埃塞俄比亚和尼日尔(各 1 500 万美元)以及乍得、南苏丹和乌干达(各 1 100 万美元)。获得财政支助最多的部门是健康和营养(各 2 800 万美元)以及水、环境卫生和个人卫生(2 500 万美元)。

98. 2018 年, 国家集合基金拨款 3.66 亿美元, 用于支持救生人道主义活动, 其中包括中非共和国(2 840 万美元)、刚果民主共和国(6 790 万美元)、埃塞俄比亚(8 470 万美元)、尼日利亚(3 610 万美元)、索马里(5 300 万美元)、南苏丹(5 340 万美元)和苏丹(4 250 万美元)。

99. 世界银行国际发展援助第 18 号子窗口承诺将可用 20 亿美元的近一半用于 14 个国家的一系列项目, 其中包括 12 个非洲国家(布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、乍得、刚果、刚果民主共和国、吉布提、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚、尼日尔、卢旺达和乌干达)。

100. 资金不足限制了几个方面的人道主义行动。难民署 2018 年给非洲预算 28 亿美元, 其中包括用于意外紧急情况的追加预算, 仅有 44% 的资金到位。这导致保健和教育等服务减少, 影响了保护监测和生计援助。

## 八. 结论和建议

101. 非洲持续冲突和被迫流离失所情况日增造成了灾难性的人道主义后果, 使数百万人无法返回家园。难民问题全球契约在认识到这些挑战的同时, 带来了充满希望的机遇和前景。最重要的是, 该契约承认收容国在向逃离冲突者提供保护和保持边境开放方面所做贡献, 呼吁国际社会对此给予更多支持。

102. 该区域一些国家颁布的有进步意义的难民政策和法律表明了对难民保护的持续承诺, 必须得到国际社会的坚定支持。加强协作、协调和伙伴关系水平, 包括通过区域组织予以加强, 已在促使在非洲境内采取更有效的应对措施, 这惠及了流离失所者和收容社区。正如难民问题全球契约所呼吁的那样, 发展行为体、私营部门和民间社会加强参与可以促进复原力和加强生计, 为解决办法奠定基础。有鉴于此:

(a) 敦促国际社会支持执行难民问题全球契约及其行动纲领, 包括提供大力支持, 应对非洲日益增长的需求;

(b) 敦促各国应对流离失所问题的根源, 支持持久解决难民和境内流离失所者问题, 促进非洲的和平、稳定和繁荣, 重要目标是预防冲突, 避免冲突造成严重的人道主义后果;

(c) 呼吁各方确保尊重国际人道主义法和人权法, 包括为此在武装冲突期间保护平民和防止严重侵犯人权行为, 特别是性暴力和性别暴力;

(d) 提醒各国义务尊重寻求庇护的权利，向逃离冲突和迫害者开放边界，要遵守《关于难民地位的公约》所载的不驱回原则，这是习惯国际法的一项准则；

(e) 呼吁所有国家和非国家行为者为迅速和畅通无阻地接触难民、境内流离失所者和其他冲突受害者提供便利，并采取一切适当步骤保护人道主义工作人员，确保庇护所以及收容流离失所者的营地和场所的平民和人道主义性质；

(f) 认识到国际团结以及负担和责任分担原则的重要性，鼓励各国与相关利益攸关方合作，全力支持在非洲实施全面的难民应对措施；

(g) 特别是收容国应在发展伙伴和金融机构的支持下，将全面的难民应对措施纳入国家发展计划，采取促进持久解决的包容性办法；

(h) 根据难民问题全球契约，鼓励国际社会减少难民的脆弱性、贫困化和边缘化，为此提供和支持谋生机会，增加获得保健和教育的机会，这也有助于收容社区的福祉；

(i) 需要大力关注非洲流离失所问题的解决办法，确保回返是安全、有尊严的和自愿的，确保将重新安置机会和补充途径提升到与需求相称的水平，确保探索就地安置的好处；

(j) 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》的非洲国家考虑加入，并努力实现到 2024 年消除无国籍状态的目标；

(k) 同样，鼓励尚未签署或批准《坎帕拉公约》的非洲国家签署或批准该公约，敦促已经批准该文书的国家将其充分纳入国内法，以便在国家一级有效实施；

(l) 要依赖所有行为者加紧努力，应对非洲大陆日增的境内流离失所现象，同时充分尊重《关于境内流离失所问题的指导原则》，并大力落实三年行动计划；

(m) 鼓励各国支持善治、民主、尊重人权、正义和法治，根据非洲联盟《2063 年议程：我们希望的非洲》和可持续发展目标促进包容和可持续发展，包括与发展行为体建立新的伙伴关系；

(n) 敦促人道主义和发展行为体关注妇女的需求，为此促进性别平等，加强自力更生，鼓励妇女参与决策，增强她们作为决策者和变革推动者的权能；

(o) 呼吁各方加强对流离失所者承担的问责，包括减少欺诈和不当行为的风险，消除一切形式的性剥削和性虐待；

(p) 敦促捐助方确保提供充足、灵活和可预测的资金，帮助应对非洲难民和境内流离失所者前所未有的需求，并通过探索新型、可持续的、长期和灵活的筹资方式，为全面的难民问题应对措施提供支助；

(q) 鼓励国际社会团结起来，考虑承诺推动难民问题全球契约的目标，为 2019 年 12 月举行的第一届全球难民论坛做好准备。