

大会

Distr.: General
17 September 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

议程项目 116(b)

人权问题:人权问题,包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

人权和人口大规模流亡

秘书长的报告

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-6	2
二. 人权与人口大规模流亡的交点	7-19	2
三. 加强预防人口大规模流亡的体制和方案倡议	20-45	4
A. 联合国人权事务高级专员办事处.....	21-32	4
B. 负责国内流离失所者问题的秘书长代表.....	33-37	5
C. 联合国难民事务高级专员办事处.....	38-41	6
D. 其他国际组织.....	42-45	6
四. 预警和交换资料.....	46-52	7
五. 加强协调,对复杂的紧急情况的反应	53-59	8
六. 结论和建议.....	60-62	8

一. 导言

1. 大会第五十二届会议通过题为“人权和人口大规模流亡”的第 52/132 号决议,其中特别大会意识到造成人口大规模流亡的因素多重而复杂,包括侵犯人权行为,痛惜族裔和其他形式的不容忍,并促请各国采取一切必要步骤确保尊重人权,特别是属于少数群体的人的权利。

2. 大会特别注意到联合国的人权机制,包括人权委员会的机制和人权条约机构具有重要的能力,可解决造成难民和流离失所者流动或妨碍持久解决他们困难处理的侵犯人权问题。大会鼓励在国际和区域一级进一步扩大和协调这些机制的活动,对预警情报收集工作的系统化给予优先注意。

3. 由于侵犯人权行为的起因与其他因素——政治、族裔和经济冲突、饥荒、不安全、暴力、贫穷和环境退化——掺杂一起,因此,大会认识到综合办法,特别是预警办法,须采取部门间和多学科的办法,以便特别是在国际和区域一级采取一致的对策。大会欢迎联合国人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署和联合国其他有关实体之间的合作,以保证对其任务和专门知识范围内的各项活动进行有效的协调。

4. 大会感到不安的是,不驱回原则和难民权利普遍遭受侵犯,有时导致难民丧生,并回顾申请庇护者应有机会利用公正迅速的地位确定程序,因此,鼓励尚未加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》的国家,考虑加入这两项文书和其他适用的有关区域难民文书及有关的国际人权文书。大会促请各国除其他外要尊重不容违背的不驱回原则来确保有效保护难民,并鼓励它们高级专员办事处提供有关难民状况、该公约的执行情况、现行的或以后可能生效的法律、条例及法令的执行情况的资料。

5. 大会促请秘书长高度重视和在联合国经常预算的范围内拨出必要的资源,巩固和加强应急准备和反应机制,包括人道主义方面的预警活动,以便除其他外,确保采取有效行动,查明造成人口大规模流亡的一切侵犯人权情况。

6. 最后,大会请秘书长编写并向大会第五十四届会议提交一份关于该决议执行情况的报告,说明人权和人口大规模流亡的所有方面,包括提供详尽资料,说明在方

案、体制、行政、财政和管理方面为提高联合国的能力以避免新的难民潮和解决难民流亡的根本成因而作的努力。

二. 人权与人口大规模流亡的交点

7. 在几个领域人权问题与人口大规模流亡问题交会,每一个领域都需要加以注意:侵犯人权作为流离失所的原因;任意强迫流离失所是侵犯人权;保护难民和国内流离失所者的人权;保护提供人道主义援助者的人权,特别是在冲突情况下。

8. 在联合国人权委员会第五十五届会议上,联合国难民事务高级专员指出“侵犯人权——特别是在冲突情况下,尤其是在内部冲突中——常常使各族之间互斗,引发毫无理性的暴力,并造成大量人口流离失所。”最近发生在科索沃、塞拉利昂和埃塞俄比亚/厄立特里亚的危机证实这一点。

9. 就科索沃的情况来说,阿尔巴尼亚裔难民逃亡据说是由于塞尔维亚人的准军事部队和警察以及南斯拉夫士兵施加各种各样的虐待,包括以拳头和枪托殴打,残忍待遇、强奸和其他形式的性侵犯、肉刑、开枪射击、威胁施以暴力和破坏家园和财产。目睹即决处决和失踪,也促使人们逃跑。难民并引述粮食短缺和不能得到粮食为被迫离开的原因。阿裔难民从 6 月中旬开始返回后,科索沃又发生了另一次大规模逃亡——这一次的逃亡者是塞族人和吉卜赛人。他们的人权遭受到严重的侵犯,包括绑架、谋杀、身体虐待和粗暴地没收财产,为数众多的人流离失所:到 8 月初,科索沃估计的 200 000 塞族人有 150 000 多人逃亡。

10. 联合国塞拉利昂观察团报告,该国发生了骇人听闻的侵犯人权及违反国际人道主义法的事情,包括蓄意杀人和对没有积极参与战斗的人施加酷刑或不人道待遇。反对民主选出的政府的叛乱分子在战斗中,特意针对妇孺,以近距离开枪、强奸、肉刑和其他性暴力行为来对付他们。骚扰和拘禁男人和男童,还有强拉孩童去打仗的事情也有报道。

11. 埃塞俄比亚和厄立特里亚之间的冲突的特点是人口大规模流亡,尤其是驱逐人口。大规模驱逐厄立特里亚人离开埃塞俄比亚,反过来驱逐埃塞俄比亚人离开厄立特里亚,据说已迫使数以万计的人越过边境。

12. 任意地迫人流离失所本身就是侵犯人权。通过强迫迁移来改变特定地区的族裔、宗教和种族构成是

国际人权法所禁止的。种族清洗、种族隔离和作为集体惩罚手段的强迫流离失所等,都在绝对禁止之列。

13. 虽然保护人民免遭其他形式的流离失所并非绝对必要,但是,国家如果任意地迫使人流离失所,即不为保护国家安全、公众秩序、公共卫生或类似的公众利益的绝对必要理由而这样做的话,就违反了它们的义务。一般而言,战斗各方不得强迫平民迁移,除非他们能够证明为了受影响的人口安全或军事上必要的理由需要这样做。不过,人道主义准则不若以往那样受到尊重,导致任意地迫使人流离失所的事件增加。正如我在关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助的报告(S/1998/883)中所指出的,许多冲突情况被弄得特别残暴,原因就是有非正规的武装团伙、民兵、外国雇佣军、儿童兵、罪犯和不甚懂得、不尊重国际法规则的各种各样的集团的参与。

14. 人权委员会第五十五届会议通过的第 1999/47 号决议内,对强迫流离失所的做法,特别是种族清洗,以及它们对大量的人群享受基本人权所造成的不良影响,表示痛惜。第 1998/27 号决议中,促进与保护人权小组委员会(前身为防止歧视及保护少数小组委员会)确认,在一国国内或跨境的强迫流亡、大规模驱逐和递解出境、强迫人口迁移、强迫人口交换、非法撤离、迫迁和强迫迁移、种族清洗和其他形式的强迫流离失所等,不仅剥夺了受影响人口的行动自由,而且还威胁国家的和平与安全。

15. 尊重人权不仅在防止人口大规模流亡方面至关重要,在保护被迫流离失所的人方面也同样是非常重要的。1999 年 3 月联合国难民事务高级专员在人权委员会的发言中强调说,“国际公认的权利是非常有力的架构,可据以解决逃难者的需要。”1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书明确地把保护难民的法律责任放在国家身上。但是,随着难民寻求庇护常常被拒,有时候是被严苛的庇护作法所拒,因此,促进这个难民公约的原则仍然是联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的一项主要活动。

16. 由于人权被侵犯是难民逃亡的根本原因,因此,人权文书和机制是难民、流离失所人士和返回者的权利受保护的基础。例如,《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》所申明的权利,都支持人道主义援助此一基本宗旨,不论这些援助是在流离失所期间或在返回家园和重返社会的时候提供的,这是为了确保人民的人身安全,确保他们

能够有尊严地自力更生。为了支持此一方针,难民专员办事处印发了工作人员人权工作手册,并在该组织内部和外部进行了广泛的人权培训。它鼓励工作人员在保护难民和流离失所人士的工作中利用国际人权法。

17. 确保获得人道主义援助是在许多强迫流离失所的情况中保护人权的关键。在几个大规模流亡事件中,人道主义救援工作受到由冲突造成的一般不安全状况不佳阻碍;国家和非国家行动者无能力或不愿意容许这种援助,有时候则是故意阻挠此种援助。难民和流离失所者住宿的营地及周围地区有武装战斗人员和犯罪份子也使问题更为棘手。

18. 根据国际法,如果难民和其他流离失所人士不能获得本国的保护和援助,则他们有权获得国际保护和援助。如果这项权利要对其打算帮助的人说有任何意义的话,则提供国际保护和援助者必须能够有效地取得它们。正如我关于保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助的报告所说的,一段时间以来出现了这样的情况,即直接袭击或使用武力攻击联合国和其他人道主义组织人员的事件惊人地增加。冲突方这样做,是想扰乱人道主义工作,去除看见或可能看见人权及国际法被侵犯情况的人,另外是由于他们一般不信任和怀疑人道主义组织的动机和意图。人道主义工作人员面临的危险以及与此相关的他们的人权受到侵犯,也因为危害难民和流离失所人士的同武装与此相关的战斗人员而恶化。

19. 这些问题的迫切性,从安全理事会对其注意可见。安全理事会在 1997 年 5 月开会,讨论保护在冲突情况下向难民和其他人提供的人道主义援助问题,并鼓励秘书长就如何改善这方面的工作提出报告。秘书长在 1998 年 9 月提出了报告,强调必须经常地向安全理事会通报冲突地区可能发生和实际发生的人道主义状况,让其能够对问题有一个全面的了解。1998 年 11 月 19 日,安全理事会审议该报告后通过第 1208(1998)号决议,确认难民收容国负有按照国际难民、人权和人道主义法确保难民营和定居点的安全及平民和人道主义特性的主要责任。安全理事会并注意到国际社会需要采取一系列措施来分担非洲难民收容国的负担,并支持它们努力确保难民营和定居点的安全及平民和人道主义特性,其中包括执法、解除武装分子的武装,遏止武器在难民营和定居点内的流通、将难民同没有资格获得国际给予难民的或不需国际保护的其他人分开、前战斗人员的复员和重新融入社会;

三. 加强预防人口大规模流亡的体制和方案倡议

20. 我在向大会第五十二届会议提出关于人权与人口大规模流亡的报告(A/52/494)中指出,联合国有许多活动是与预防、准备和应付人口大规模流亡的工作有关的。促进一般福利和社会稳定的多种活动,包括努力促进和巩固和平、民主与人权,经济和社会发展及保护环境,有助于避免引起人口大规模流离失所的危机。努力应付可能发生的危机情况,其目的是正在出现的冲突尚未升级成为全面紧急状态并造成难民外流之前,促使和平解决或处理这种冲突,也有助于避免人口大规模流亡。在发生危机时,促使和平解决的努力,包括维持和平行动、和平调解、人道主义援助和保护平民不受伤害的行动,减轻人口可能大规模逃亡不利影响。

A. 联合国人权事务高级专员办事处

21. 大会认识到联合国的人权机构在支助所有这些活动方面起着特别作用。联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)的活动通过该办事处的监测活动和外地行动来处理人口大规模流亡问题,促进难民和流离失所者的权利与安全。该办事处还支持负责国内流离失所者问题的秘书长代表和小组委员会特别报告员关于诸如人口转移、行动自由及强迫迁离等相关问题的任务。自 1997 年以来,高级专员参加改革方案所设立的四个执行委员会和机构间常设委员会,这有助于保证在这些论坛的讨论中包括人权观点和纳入人道主义行动的全面办法以及和平与安全、发展、经济和社会事务等问题。

22. 联合国人权外地人员驻扎在许多受人口大规模流亡影响的国家,包括布隆迪、安哥拉、刚果民主共和国、格鲁吉亚(阿布哈兹)、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联盟共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、哥伦比亚、加沙地带、柬埔寨和印度尼西亚。外地人员能够监测返回者和流离失所者的权利。他们还酌情支助国家和专题特别报告员的能力,监测和报告返回者和流离失所者的境况。人权专员办事处正在编写的人权监测手册包括有对难民营和流离失所者营区以及返回期间进行监测的章节。人权专员办事处冲突后状况活动旨在创造尊重人权的环境,这将有助于使难民和流离失所者重返社会和预防未来人口大规模流亡。

23. 为应付 1999 年春季阿尔巴尼亚人大规模逃离科索沃的局势,联合国人权事务高级专员向前南斯拉夫的马其顿共和国、阿尔巴尼亚和南斯拉夫联盟共和国(黑山)派出人权监测员,支助科索沃紧急行动。这项部署的目标是(a) 派驻外地人员尽可能接近科索沃的实际事态发展;(b) 当面调查难民和对侵犯人权的指控力求公正核查;(c) 力求查明侵犯人权事件的类型和趋势;(d) 咨询和帮助在国际伙伴之间协调收集和分析与科索沃境内侵犯人权事件有关的资料;(e) 收集资料,载入向人权高级专员以及波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别报告员及联合国其他机构,包括前南斯拉夫问题国际刑事法庭提出的报告;和(f) 探讨在区域未来重建和安全方面进行技术合作的机会。

24. 自 6 月在科索沃重新派驻人员以来,人权外地人员恢复监测活动。根据从外地收到的资料,人权高级专员 8 月初要求为据报在南斯拉夫联盟共和国被拘留、被监禁或被绑架的 5 000 名科索沃阿尔巴尼亚人采取紧急行动。她还谴责严重侵犯塞尔维亚人、吉卜赛人和其他人的人权事件,并深切关注 150 000 名塞尔维亚人从科索沃大规模流亡,他们与克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那境内超过 500 000 名的塞尔维亚难民一样忍受苦难和处于塞尔维亚前途未卜的境况。

25. 关于埃塞俄比亚/厄立特里亚的冲突,在非洲统一组织(非统组织)所提出有关解决争端框架协定的建议中,预料将沿着边界部署人权观察员,负责重新安置边界沿线的流离失所者和恢复民政管理工作。

26. 较广泛来说,人权专员办事处提供技术援助和训练,促进对人权的尊重。这些活动着重:将国际人权标准纳入国家法律和政策;建立或加强能够根据法律规则促进和保护人权及民主的国家机构;制订国家行动计划以促进和保护人权;人权教育和训练;和提倡人权文化。这种援助可采用专家咨询服务、训练课程、讲习班及研讨会、研究金、补助金、提供资料和文件及评价需要等方式。

27. 鉴于高级专员须要最适时进行预防活动,办事处把资料管理作为高度优先事项。已建立综合人权资料网,作为人权专员办事处的资料管理战略的重要部分。具体来说,人权信息计算机分析环境系统业已建立,让人权专员办事处工作人员能够进行有效的资料管理工作。

28. 人权委员会和促进与保护人权小组委员会任命的特别报告员、代表及独立专家定期提供关于可能引起人口大规模流亡或妨碍人口流亡问题得到解决的侵犯人权事件的资料。特别是小组委员会几个特别报告员及专家组审查了流离失所的不同形式和方面,包括与行动自由、强迫迁离及人口转移有关的问题。

29. 小组委员会特别报告员关于人权和人口转移的1997年报告(E/CN.4/Sub.2/1997/23 和 Corr.1)集中注意强迫居民互换、定居者安置、非法撤走、迁离及由国家引起其他种类的国内或越境流离失所和迁徙。特别报告员指出,不实现经济、社会和文化权利就会引起人口大规模流动。他建议设立关于此问题的小组委员会工作组、加强区域机制和更深入研究返回权利问题;他还处理了恢复和赔偿、必须协调其工作与秘书长国内流离失所者代表的工作等问题(见下面,B节)。特别报告员还把“人口转移和定居者安置宣言草案”附在其报告后面。在审议该报告后,小组委员会第1997/29号决议确认所述的做法不仅剥夺受影响居民的行动自由权,而且威胁各国的安全与稳定。

30. 在同一会议上,小组委员会还审查了特别是在适当住房权的范围内,强迫迁离的相关问题。该用语涵盖根据现有法律制度无论是否视为合法强迫和非自愿使个人、家庭和团体离开其家园、土地及社区。1997年6月举行的专家研讨会指出,强迫迁离与其他引起强迫流离失所的做法相似,因为强迫迁离使社会冲突加剧,并会导致进一步流离失所。研讨会拟订准则,确认强迫迁离构成侵犯多种国际公认人权的初步证据,并只在特殊情况下和充分按照国际人权法的有关规定才能加以实行。小组委员会第1998/9号决议欢迎专家研讨会的报告(E/CN.4/Sub.2/1997/7)和准则。

31. 1997年,一名小组委员会专家还向该委员会提出关于行动自由权的工作文件(E/CN.4/Sub.2/1997/22)。该文件界定行动自由为包括人人在一国境内享有行动自由和选择住所的法定权利,禁止蓄意剥夺进入国境权和尊重不驱逐原则。相关问题,涉及剥夺居民的这些权利,包括强迫离乡背井、大规模驱逐和驱逐出境、人口转移、强迫居民互换、非法强迫撤走、迁离和强迫迁徙、种族清洗及其他强迫居民在国内或越境流离失所的形式。小组委员会第1997/29号决议欢迎工作文件和决定召开另一个专家研讨会,就这个题目的进一步工作提出实际建议。预期明年召开这个研讨会。

32. 小组委员会通过这些不同的进程,就人口转移、强迫迁离和侵犯行动自由权的相关现象得出相同结论,认为其中涉及胁迫因素和国家无法保护基本人权不受侵犯。不过,由于这些问题在小组委员会议程的不同项目下(人口转移、难民和移徙事项在题为“行动自由”项目的“人口流离失所”分项目下讨论,而强迫迁离在实现经济、社会和文化权利的另一个项目下讨论)审议,因此小组委员会已在人口转移和强迫迁离方面制订不同的准则。同时,委员会审议了秘书长国内流离失所者代表所提出关于国内流离失所的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)。这些努力互相补充对保证在强迫流离失所方面有一个明确而全面的规范性框架至关重要。

B. 负责国内流离失所者问题的秘书长代表

33. 人权专员办事处积极支持负责国内流离失所者问题的秘书长代表的工作。应人权委员会的请求,1992年任命该名代表,并授权他监测全世界流离失所问题;执行国家任务;与各国政府进行对话;制订国际法律框架;在国际和区域二级促进建立有效的体制安排;确定预防和保护战略;注重国内流离失所的妇女和儿童的需要;出版报告和研究报告,努力提高国际社会对该问题的认识。

34. 自1992年以来,该代表一直与各国政府及人权、人道主义和发展机构进行对话,以提高对全球性国内流离失所问题的认识。他访问了13个国内流离失所问题严重的国家,出版关于这些国家局势的报告,并提出改善流离失所者状况的建议。他的访问常常在国家一级引起公众注意国内流离失所者的需要,而且在某些情况下还促使建立处理该问题的机制和机构。

35. 人权委员会和经济及社会理事会注意到该代表在制订法律框架、尤其是在有关国内流离失所者的法律准则汇编和分析和拟订《关于国内流离失所的指导原则》¹方面所做的工作,同时还赞赏地注意到联合国各机构及区域和非政府组织正在工作中应用《指导原则》,并鼓励进一步传播和实施这些原则。非洲、美洲和欧洲的区域组织也注意这些原则,正在向其工作人员传播这些原则。

36. 为支持进一步传播和实施《指导原则》,机构间常设委员会(机构间常委会)鼓励其成员向各自的执行局和工作人员传播这些原则,并为了国内流离失所者的利益在其各项活动中实施这些原则。机构间常委会还请其成员和伙伴机构提供支持《指导原则》的现场方案的

例子。这些例子已汇编成册——外地处理国内流离失所问题手册：联合国各机构和伙伴组织在外地支助国内流离失所者的行动实例。与此同时，该代表还委人编写了指南卷——实施国内流离失所者指导原则手册，其中以通俗的语言阐明了《指导原则》的意义，以促进在实践中应用这些原则。² 这二卷手册业经联合国机构和非政府组织审查，将同时分发给各外地办事处，其内容包括：关于防止被迫流离失所的切合可行的建议；保护流离失所者和提供人道主义援助者的权利；寻找持久解决办法，包括回返和重新安置。

37. 在过去一年中，该代表还举办了一系列国内流离失所问题讲习班，旨在进一步认识国内流离失所者在当地面临的各种问题，以及为解决他们的痛苦必须在国家、区域和国际各级实施的各项战略。更具体地说，这些讲习班推动了就宣传和传播《一般原则》进行颇有价值的讨论。1998年10月，该代表与儿童基金会、非统组织和布鲁金斯学会国内流离失所问题项目（该代表是此项目主管之一）共同在亚的斯亚贝巴举办第一期讲习班，并向人权委员会提交了报告（E/CN.4/1999/79/Add.2）。1999年5月，布鲁金斯学会项目与美国难民问题委员会和哥伦比亚非政府组织联合会合作，在哥伦比亚波哥大举办了关于宣传和实施《指导原则》的讲习班。

C. 联合国难民事务高级专员办事处

38. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）是国际社会授权保护和援助难民、回返者和处境与难民相同者（有时也包括国内流离失所者）的机构。

39. 难民专员办事处在工作中非常重视人权问题，这一点在其执行委员会1998年召开的第四十九届会议上通过的最近一个《关于国际保护的结论》中显而易见。³ 在该结论中，执行委员会承认难民问题与国家尊重人权和基本自由及遵守有关的保护难民原则密切相关，重申教育和其它方案在以下方面的重要性：与种族主义及歧视和仇外现象作斗争；促进容忍和尊重所有人及其人权；促进法治及立法和司法能力建设；加强民间社会和可持续发展。与此同时，执行委员会鼓励难民专员办事处进一步加强与人权事务高级专员办事处及有关人权机关和机构协作，并指出需要改进协调、增强互补性、避免工作重叠和保持各自任务的独特性。

40. 执行委员会特别提到难民、流离失所妇女、儿童和老年人的权利。这些人在世界上被迫背井离乡的人中占80%以上，他们的人权经常遭到特别侵犯。在现代

战争中，与性别有关的暴力、包括强奸和毁伤身体已司空见惯。继续侵犯难民儿童权利的行为包括：绑架儿童，强迫他们参加军事活动；被迫与家人分离；性虐待和性剥削；暴力行为；威胁其尊严。

41. 难民专员办事处采取切实可行的步骤促进尊重难民和流离失所者的权利。难民专员办事处努力通过其“拓展”倡议给各国政府、非政府组织、其他联合国组织、国际金融机构、企业界和其他方面支助国际保护制度注入新的活力。在《行动伙伴》框架内，保护问题在难民专员办事处与非政府组织之间的合作中占突出位置。难民专员办事处还编写培训材料，开办关于保护难民和流离失所者及监测回返者权利的讲习班和课程。最近非政府组织与其伙伴合作，出版了非政府组织难民保护问题外地指南。

D. 其他国际组织

42. 联合国儿童基金会（儿童基金会）为流离失所者利益而进行的工作基于《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》等人权文书。在极为动荡不安的形势下，出现大规模流亡，一直最脆弱的儿童生命遭受特别危险。儿童基金会的紧急方案表明，该基金会致力于在紧急情况下保护特别易受伤害的妇女和女童，并认为妇女是克服战争、冲突和混乱破坏影响的主要力量，但往往未得到利用。儿童基金会印发了培训材料，包括人道主义原则培训：在复杂紧急情况下保护儿童权利，以提高对儿童权利问题的认识。

43. 联合国开发计划署（开发计划署）在大规模流亡方面发挥三个关键的作用，即预防、处理和恢复。开发计划署努力公平处理贫穷问题，以减小社会经济差距，因为这种差距会产生造成人们流离失所的状况。减小人口的易受伤害性会减少潜在的侵犯人权现象，从而人口不易被迫流离失所。开发计划署的特别方案倡议设法减少可能引发战斗的情况，例如在阿尔巴尼亚推动实施减少小型武器方案以及在中非共和国支持预防性外交。开发计划署努力在危机期间使发展持续进行，一有机会就重新发起发展倡议，并与难民专员办事处和其他机构共同规划和实施这些倡议。但完全不同的捐助者资助战略及其他因素，继续在国际援助中制造人为的差距，妨碍从救济迅速过渡到发展。

44. 世界粮食计划署（粮食计划署）强调获得充足粮食是基本人权，在发生大规模流亡的情况下实行三重战略。第一，为可能出现的紧急情况预先规划，此方面的活

动包括:对易受伤害性进行分析并周密筹划;应急规划;对后勤能力和各项备选措施进行评估。第二,粮食计划署加紧努力提供必要的投入,以便对大规模人口迁移和其他类型的人道主义紧急情况立即作出反应。第三,改进紧急情况管理工作,包括通过进一步向外地放权,有步骤地分散进行粮食计划署的行动。

45. 国际移民组织(移民组织)与其国际合作伙伴共同努力,在以下方面提供援助:应付移民工作的挑战;增强对移民问题的认识;鼓励通过移民促进社会经济发展;维护移民者的尊严和福利。移民组织参与各阶段的大规模流亡工作,向移民者提供运输和保健等领域的技术和业务知识及其他服务,特别是移民组织在冲突后社会中的工作旨在推动受影响的人们回返和重返社会;加紧恢复正常;避免人口进一步大批外迁;赋予主要地方当局管理当地资源的权力,以便重建社会结构,帮助营造和平、和解和信任的气氛,使生活在国外的本国专家和专业人员能够回国,帮助全面重建国家。典型的项目包括:向易受伤害的回返者(包括老人、妇女和儿童)提供援助;重新安置复员战斗人员;登记回返者;寻找失散亲人,帮助家庭团聚;提供移民资料和查询服务;支助受影响社区开展微观经济发展活动。

四. 预警和交换资料

46. 有系统地监测侵犯人权事件和引起大规模流亡与破坏对难民和流离失所人士的保护的其他因素,能提高联合国采取行动预防、筹备和响应人道主义紧急状况的能力。因此,对预警指示数的监测和产生对策的进程是有效的预警系统必不可少的要素。本组织内部门间和机构间的协商已逐渐开始将更多时间和努力用于分析从政治、经济、人权、人道主义和发展观点引起重大关切的原因的情况。非正式的国家或情势审查会议评估可能发生冲突的风险及酌情提出各种选择供联合国系统一个或多个机构采取预防的或准备的措施。

47. 改进预警和对策的两个关键性信息工具是综合区域信息网和救济网,它们各自独立,但是相互补充及加强人道主义事务协调厅(人道协调厅)的信息单位。这些单位对收集和传播资料采取一种创新的跨国界和执行机构间的办法,同时加强认识问题和事件具有连锁和区域方面。

48. 综合区域信息网于 1995 年末期成立,现在内罗毕、约翰内斯堡和阿比让都没有办事处,使它能深入地

详述撒哈拉以南非洲的事件。综合区域信息网的最新资料和警惕包括一大系列人道主义、人权、政治、经济和社会问题,取自联合国和其他方面的一个广泛的联络网,从各国政府、国际组织、学术机构和大都市的智囊团到非政府组织、宗教团体和私人企业都有。综合区域信息网的最新资料和警惕通常包括关于可能发生的或实际的流离失所人口的保护和援助需要的资料。综合区域信息网的报告主要经由电子邮件分发。估计每天有 16 000 个读者。此外,几千个读者经由 1999 年 4 月开办的综合区域信息网网址(WWW.reliefweb.int/itin/)上网。

49. 救济网被公认为是关于自然灾害和复杂的紧急情况的首要联机来源。它的任务是加强人道主义救济机构作出反应的能力,方法是保证总部的决策者和外地的救济工作队能获得时间上很重要的报告、地图和财务捐献,以便及时分发关于反应、准备和灾害预防的可靠资料。关于世界的危机点和救济行动的资料 24 小时加以订正,由超过 300 个来源提供,包括综合区域信息网、人道协调厅和其他联合国机构、各国政府、国际组织和非政府组织、科学和学术机构及媒体。

50. 救济网对超过 170 个国家的使用者是一种宝贵的工具,他们每月提出多达 50 万(页)要求人道主义的资料。根据国际社会对资料的需求,救济网已扩大其地图中心,添加人道主义联络指南和就业出缺科,及提供联合国联合呼吁的捐者捐款财务追踪资料。救济网提供国家背景部分的联系,作为通往其他人道主义网址的门户网站。1999 年 3 月,综合区域信息网和救济网合并,综合区域信息网在因特网救济网址首次出现。从 1999 年 9 月起,将向外地因特网连通性不可靠或无法获得的使用者电子邮件订户提供电子邮件救济网服务。

51. 作为综合其信息事务的全盘战略的一部分,人道协调厅计划在 1999 年使救济网和综合区域信息网结合得更紧密。这项举动目的是利用这两个单位的成果,同时维持其各自不同的单位,尽量利用资源,减少费用,以及提高人道协调厅对更广的人道主义社会提供信息服务的效率和用途。

52. 与流离失所有关的另一项信息管理工具是,将在 1999 年秋季开展的全球国内流离失所者数据库—将与救济网联系。这个关于国内流离失所者的全球信息系统,将把关于国内流离失所现状的原因和形态、受影响人口的概况、其保护、援助和发展的需要,以及全国和国际的反应的具体国家数据集中起来。在机构间常委

会的倡议下,已将数据库的发展和管理外包给挪威的难民理事会。

五. 加强协调,对复杂的紧急情况的反应

53. 对大规模流亡的预防、准备和反应的成功取决于协调良好的和综合的行动计划,以及能否获得执行这项计划所需的人力、物力和财政资源。在过去几年,联合国已采取几个重要步骤来加强它在这些方面的规划和执行能力。

54. 1992 年成立人道主义事务部,1997 年它演变在人道主义事务协调厅,是朝向加强协调,对大规模流亡作出有效反应所必须的活动的必要步骤。人道协调厅的任务是调动和协调国际社会、特别是联合国系统的集体努力,以一致和及时的方式满足那些在灾害和紧急状况中遭受身心痛苦和物质破坏的人的需要。这需要减少脆弱性,促进根本原因的解决,以及促进顺利地从救济过渡到重建和发展。它的工作分成三个领域:人道主义政策的拟订;人道主义关切的宣传;以及根据复杂的紧急状况和自然灾害作出的人道主义紧急反应的协调。

55. 人道协调厅作为机构间常委会的秘书处,后者不仅包括所有联合国人道主义和发展机构,并且包括人权专员办事处、秘书长关于国内流离失所者的代表、红十字运动、移徙组织和三个非政府机构联合会的参加。主管人道主义事务副秘书长领导机构间常委会。秘书处的职能由于机构间常委会的事务与由该副秘书长领导的人道主义事务执行委员会的事务合并,获得加强。人道主义事务执行委员会使秘书长负责儿童和武装冲突问题特别代表、政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国儿童基金会、世界粮食规划署、联合国及农业组织和世界卫生组织加入一个联合论坛,以便就人道主义关切提供加强的战略协调。

56. 在政策发展领域,人道协调厅已拟订一些优先事项供国际社会协调注意:就人道主义原则达成共识及鼓吹这些原则;使人道主义进程和政治进程联系;确定人道主义行动和人权行动之间的关系;对国内流离失所者的援助和保护;以及人道主义工作者的安全。关于这些问题,特别是与大规模流亡有关的问题,1999 年在人道协调厅内为国内流离失所问题指派一名联络员,同秘书长代表协作,是朝向改进反应的重要一步。

57. 机构间常委会在 1998 年审查了关于人道主义行动和人权的文件后,成立了一个工作一级的咨商小组,由人道协调厅、人权专员办事处、难民专员办事处、儿童基金会、国际志愿机构理事会和红十字国际委员会的代表组成,讨论人道主义援助和保护逃难者之间的相互配合。还有,1999 年机构间常委会工作纲 正在拟订关于保护国内流离失所者的政策文件。

58. 对于加强规划和对大规模流亡及复杂的紧急状况的其他方面的反应,必不可少的是继续改进机构间的联合呼吁程序。在联合国呼吁程序之内,联合国各机构及其他参加实体(因情况而异,但是可能包括非政府组织和其他国际组织等实体)已集中注意联合规划、确定优先次序和拟订共同战略。人权专员办事处最近参加联合呼吁程序,将确保充分注意人权问题。另一项倡议是,以对人道主义需要和行动的最全面观点尽量同时向捐者及其他有关各方提出尽量多的呼吁。因此,1998 年 12 月在人道协调厅的赞助下,为 23 个国家发动了联合呼吁。

59. 尽管去年有这些不同的发展,但科索沃的危机说明,在建立一个处理大规模流亡的有效制度方面仍须克服一些困难。1999 年 1 月开始,联合国机构同驻贝尔格莱德和普里蒂纳的捐助组织和非政府组织讨论法国朗布伊埃举行的会谈的各种结果的应急计划。为了满足 100 000 名科索沃的新难民的需要,已制订的计划很快失去作用,因在北大西洋公约组织发动空袭的头八天就有 227 000 人逃离科索沃,在敌对行动停止之前共有 850 000 人逃离科索沃。自 1999 年 3 月底以来,东南欧人道主义行动证明同各参加的联合国人道主义机构所曾面临过的一样政治化、困难和复杂。在一个充满政治和安全问题的环境,必须处理一大堆关于保护、后勤和协调的问题、虽然人道主义行动实现了它首要的目标—确保成千上万名难民的安全和满足他们当前维持生活的需要,但是太多行为者、包括双边行为者,使提供一致有效的人道主义反应问题复杂化。已经学到许多经验,难民专员办事处已委托进行一项独立的评价,(7 月初开始),以确保适当地记录所有有关的经验。

六. 结论和建议

60. 人权关切和大规模流亡之间的内在联系,使人权和人道主义机构必须合作,谋求解决这些危机。这方面已

取得很多进展,作为一项措施,可以考虑人权事务高级专员办事处积极参加机构间常委会和人道主义事务执行委员会,联合国难民事务高级专员定期参加人权委员会的会议,以及这两个组织在处理相互关切的问题方面增加合作。

61. 但是,还有更多必须做的。我关于在冲突情况中保护向难民和其他人提供人道主义援助的报告中提出的许多建议仍然是重要的:

(a) 促进加入国际法律文书,包括人道主义法、人权法和难民法;

(b) 传播和鼓吹人权和人道主义原则,鼓励遵守禁止武断和强迫流离失所,更加尊重那些逃亡的权利;

(c) 建立机制以确保遵守国际法,以便结束当前存在的逍遥法外的文化:所有违反国际法的都必须绳之以法,不论是国家或非国家行为者,鼓励会员国批准国际刑事法院规约,以便尽快生效;

(d) 同经历大规模流亡的最大政治、经济和社会影响的国家分担责任,以鼓励和支持它们在处理难民和流离失所者方面尊重人权和人道主义原则;

(e) 加强安全和取得人道主义援助,并且为被冲突危及的平民和援助的运送创造安全的环境;

(f) 鼓励会员国批准 1994 年联合国人员和有关人员安全公约,及训练人道主义人员安全程序;应努力扩大公约的应用范围,以便适当地包括所有人道主义人员;

(g) 确保将可能或实际的冲突情况中的人权和人道主义情况定期通知安全理事会。

62. 确保有效协调与人权和大规模流亡有关的一切联合国活动保持优先地位,如有可能也保持精简反应的优先地位。需要三个类型的协调和精简。第一,各种人权机制需要考虑强迫的流离失所问题,以协调其活动,特别是关于制订标准和准则。这些重迭的活动有些可以合并。第二,联合国行动的人权部分和人道主义部分之间亟需作出最大限度的协调。合作战略有助于确保处理造成大规模流亡的原因和结果的侵犯人权事件,加强保护难民和流离失所者。最后,一方面是联合国行动的人权和人道主义组成部分,另一方面是政治和军事的组成部分,这两方面的协调将有助于确保分享必要的资料,以便以有效和全面的方式评估发生大规模流亡的可能性,

及拟订和执行各种战略以预防、准备和回应这些紧急情况。

注

¹ 《国内流离失所人士:法律标准的编纂和分析》。联合国出版物,出售品编号:E.97.XIV.2。

² 直到编写本报告时,这两册都在出版过程中,只有英文。

³ 《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 12A 号》(A/53/12/Add.7),第三章,A 节,第 21 段。