



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83
26 January 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 14(c)

特定群体和个人：人口大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者

秘书长代表弗朗西斯·登先生根据人权委员会
第 1999/47 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导言.....	1 - 4	4
一、指导原则.....	5 - 35	4
A. 最近以来对原则的反应.....	7 - 22	5
B. 原则的传播和应用.....	23 - 34	10
C. 需要有一种监督机制.....	35	15
二、制订一个商定的和系统的国际保护框架.....	36 - 47	15
A. 保护国内流离失所者的文件.....	38 - 42	16
B. 全球国内流离失所问题数据库.....	43 - 47	17

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、国别重点.....	48 - 65	19
A. 对哥伦比亚的后续访问.....	49 - 54	19
B. 对阿塞拜疆的后续行动.....	55 - 57	21
C. 今后的实地访问.....	58 - 60	22
D. 关注的地区：科索沃、东帝汶、车臣... ..	61 - 65	22
四、探索新的问题.....	66 - 76	24
五、今后的任务方向.....	77	27
六、结论.....	78	28

内容提要

1992 年，针对国际社会对全世界各地庞大的国内流离失所者人数以及对他们的援助和保护需要越来越感到关切，联合国秘书长应人权委员会的请求任命了一名关于国内流离失所者问题的代表，任期一年(人权委员会第 1992/73 号决议)。要求该代表作出全面研究，查明保护国内流离失所者的现有法律和机制、加强落实这些法律和机制的补充措施和解决现有文书未能充分考虑到的保护需要的替代方法。此后连续三次延长秘书长代表的任务授权(第 1993/95 号决议、第 1995/57 号决议和第 1998/50 号决议)，请他继续对国内流离失所问题的起因，流离失所者的需要，预防措施和加强对国内流离失所者的保护、援助和解决问题的途径作出分析。要求秘书长代表通过与政府、政府间组织、区域组织和非政府组织开展对话并结合具体形势来完成这项任务。

秘书长代表每年向人权委员会和每两年向大会提交一次报告。本报告概述了自上次提交人权委员会的报告(E/CN.4/1999/79 和 Add.1-2)以来，秘书长代表受权开展的工作。其意图在于对提交给大会最近一届会议的报告(A/54/409)作出补充。

主体报告概述了职权范围内的各项工作领域的进展情况，尤其是：《关于国内流离失所问题的指导原则》、体制框架、国别重点、探讨新的问题、确定今后的任务方向。

报告附有三个增编。增编一载有秘书长代表对哥伦比亚作出的后续访问研究其国内流离失所者状况的报告，其中载有对政府和国际社会有效解决这一问题的建议。增编二是继秘书长代表对哥伦比亚作出正式访问之后紧接着召开的一次哥伦比亚国内流离失所问题研讨会的报告摘要。增编三载有代表预定于 2000 年 2 月/3 月对东帝汶进行访问的报告，该报告印发与否将视会议服务司收到的请求而定。

导 言

1. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)1999年12月的一份出版物在封面上写到“如何帮助全世界成百上千万最易受伤害的国内流离失所者是新的千年中的一个灼手的问题”。的确,国内流离失所问题在两方面已成为一个尖锐的问题。首先,近年来国际已越来越多地意识到这个问题——不仅是这个问题的范围和影响,而且还包括有效解决这个问题的必要性。同时,保护和援助留住在本国境内的人,仍然是一个敏感和富有挑战性的问题,没有现成容易的国际对应战略。

2. 科索沃、东帝汶、车臣这些在过去一年中充斥报刊标题的危机表明,全球性的国内流离失所危机正在扩大,新的情况不断涌现,对应办法则极不相同。与此同时,象阿富汗、安哥拉、布隆迪、哥伦比亚、斯里兰卡和苏丹这类长期问题却在继续恶化。而其他地方,例如阿塞拜疆和格鲁吉亚则出现僵持,看不到持久的解决办法。还有其它地方,例如阿尔及利亚、缅甸和土耳其,发生的问题则基本上不为国际所关注。

3. 从积极方面看,在过去几年,对这一可悲现象越来越多的认识和理解已导致在规范和体制框架方面出现了重要的进展,从而为国际、区域、国家和当地一级改善对应措施作了铺垫。然而,全世界各地成百上千万国内流离失所者仍极度渴望得到援助,尤其是保护。他们的悲惨处境使我们清醒地认识到,尽管迄今已取得进展,但庞大的工作仍在等待着我们。

4. 本报告既概述了过去一年在完成任务方面出现的进展,也指出了需要作出更多努力的领域。报告分为五个实质部分,尤其涉及:关于国内流离失所问题的指导原则;体制框架;国别重点;研究议程;和今后的任务方向。

一、关于国内流离失所问题的指导原则

5. 人权委员会忆及国际人权文书、国际人权法和难民法的有关准则,认识到通过查明、重申和巩固保护和援助国内流离失所者的具体权利,尤其是通过《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2),已加强了对国内流离失所者的保护。以往的报告对这一《指导原则》、其制定和内容作了详细介绍,

它规定了根据有关保护国内流离失所者的国际法律，在整个流离失所期间这些人的权利和保障。去年，协助本代表起草《原则》的法律小组主席沃特·卡林博士编写了一份带有注释说明的《原则》，他对该《原则》所依据的法律条款作出了解释，最近这本出版物已由美国国际法协会和布鲁金斯学院国内流离失所研究项目出版。

6. 此外，该《指导原则》的发展已成为由本代表和世界银行雷尼克指导的“全球公共政策研究项目”范围内作出的若干案例研究的重点，而该项目属于联合国基金下的题为“憧憬联合国的未来”研究项目的一部分。由西蒙·巴格肖负责的案例研究研究了制定《指导原则》过程的协作性质，它汇集了范围广泛的政府、政府间和非政府组织的编写人员。“全球公共政策研究项目”以该案例研究和其他案例研究的结果为基础，着眼于就联合国如何能够在加强和必要时组织类似的网络研究具体政策问题方面发挥领导作用提出建议。

A. 最近以来对原则的反应

7. 在委员会上届会议上，根据其请求，本代表汇报了由各国政府、政府间组织和非政府组织就《指导原则》发表的看法(E/CN.4/1999/79,第 14-34 段)。以下介绍了此后收到的意见。

8. 联大以往曾在审议有关儿童权利和联合国难民事务高级办事处(难民署)的议程项目时对《指导原则》给予了肯定。¹ 然而，由于决定对国内流离失所者议程项目两年审查一次，所以大会只是在最近一届会议上对《指导原则》作了某些详细评论。大会第五十四届会议通过的第 54/167 号决议提到了秘书长代表基于对保护国内流离失所者的全面构架作出法律规范方面的编纂和分析，尤其是在《关于国内流离失所问题的指导原则》方面取得的进展。大会如同人权委员会一样，欢迎秘书长代表将《指导原则》应用于与政府、政府间组织和非政府组织的对话并请他在这方面继续作出努力。此外，大会赞赏地注意到联合国各机构和区域以及非政府组织正在把《原则》运用到它们的工作中，并且鼓励进一步传播和采用《原则》。

9. 安理会是就《原则》发表看法的另一个场所。去年，安理会在处理保护武装冲突中的平民问题时提到了《原则》。鉴于武装冲突是国内流离失所和保护问

题的主要起因，在审议这个问题时，受害人口最迫切的需要和国内流离失所者的悲惨处境便成为关注的核心。在 1999 年 2 月安理会第一次审议这个问题时，安理会主席作出的发言(S/PRST/1999/6)明确提到国内流离失所者属于平民人口中最易受害的群体。不少发言者均强调了确保对国内流离失所者给予保护的规范框架的重要性(见 S/PV.3977)。加拿大代表强调了对付正在变化的冲突性质方面出现的新的标准，例如关于国内流离失所者的标准。联合王国代表对编纂国内流离失所问题的原则的工作给予赞扬，并强调需要有一种机制确保这些原则得到遵守。冈比亚代表表示希望在《日内瓦四公约》五十周年之际，国际社会能够就国内流离失所问题通过一项恰当的规范。秘书长关于儿童与武装冲突问题特别代表在着重谈到国内流离失所形势的严重性时，强调了上述做法刻不容缓。

10. 理事会为了对该项目作出进一步的审议，请秘书长编写一份报告，其中载有改进武装冲突情况下对平民的实际和法律保护的方式方面的具体建议，其中包括查明安理会在促进有效执行现有人道主义法方面可作出哪些贡献，并审查在现有法律规范方面存在哪些巨大差距(见 S/PRST/1999/6)。秘书长在给安理会的报告(S/1999/957)中指出，国内流离失所是现有国际法中一个存在空白的问题领域。已注意到，秘书长代表是在缺乏一种明确规定国内流离失所者权利和自由的具体国际法律框架情况下，基于现有的国际人道主义法律和人权法律文书编写了《关于国内流离失所问题的指导原则》。秘书长建议安理会鼓励各国在出现人口大规模流亡时遵循《指导原则》中提供的法律指导。

11. 在讨论秘书长的报告(S/PV.4046 和 Resumption 1 和 Corr.1 以及 Corr.2 和 Resumption 2)时，加拿大代表表示完全支持秘书长着重注意研究武装冲突情况下的国内流离失所者权利和需要的这一做法。印度代表指出，这一《原则》需要由国际社会普遍接受，尔后应由安理会鼓励各国遵守这些原则，国内流离失所问题属于当事国的责任。欧盟代表(也代表保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚和斯洛伐克发言)一方面同意保护和援助国内流离失所者的主要责任应由当事国政府承担，另一方面支持联合国在国家一级开展工作时广泛采用这一《原则》。

12. 安理会在单独就儿童与武装冲突问题辩论时，秘书长关于这一问题的特别代表强调了国际社会需要找出办法，为目前在本国境内流离失所的千百万人，

其中大部分为妇女和儿童，提供更为系统的保护和实际支持以及这个问题的紧迫性。为此目的，他呼吁政府、冲突各方和人道主义团体广泛传播和采用《指导原则》(见 S/PV.4037)。

13. 经济及社会理事会也继续对国内流离失所问题的规范标准问题给予了专门重视，尤其是 1999 年 7 月在日内瓦举行了第二次人道主义专题会议，秘书长在提交经社理事会关于“加强联合国紧急人道主义援助的协调”报告(A/54/154-E/1999/94)中指出，公然践踏国际人道主义法律和人权法律，对平民人口直接袭击，从而导致人口大规模被迫流亡和生命损失，这一现象是对人道主义机构的最严重的挑战。秘书长在强调通过发展和传播与公民权利有关的国际法准则可改善人道主义行动的环境时指出，《指导原则》已迅速赢得了权威性和国际地位。还提到了《原则》的积极传播，由秘书长代表、国际机构和非政府组织举办讨论《原则》如何实际应用的区域会议以及区域组织采用《原则》的情况。经社理事会在其第 1999/1 号商定结论中呼吁各国针对国内流离失所者采用国际公认的准则。经社理事会还注意到机构间常设委员会正在采用《指导原则》。

14. 难民署方案执行委员会是就《原则》发表意见的另一个论坛。过去一年，在执委会第十五届会议上，挪威代表强调需要确保遵守国际人道主义法和人权法，以便更好地保护国内流离失所者，并且提到《指导原则》在这方面是一个有用和令人欢迎的手段。瑞典代表说，应当有效执行《指导原则》并且呼吁难民署应使执委会常设委员会经常了解这方面的情况。美国代表表示，国内流离失所者的悲惨处境是它优先关注的一个领域。它特别对国内流离失所者“目前所受到的不平衡和常常不足的保护”表示关切，强调联合国系统以及会员国必须制定更容易预见的对应措施，确保国内流离失所者得到所需要的照顾和保护。对联合国代表制定《指导原则》和力主联合国有关组织、红十字国际委员会、非政府组织与国家密切合作等工作给予了赞扬。联合国人权事务高级专员在执委会发言时也强调了《原则》的作用，并提到哥伦比亚是人权事务高级专员办事处(人权署)和难民署密切合作为国家保护国内流离失所者的机制提供支持的一个实例。难民署在“关于国际保护的说明”(A/AC.96/914)中详细谈到了哥伦比亚的例子，并指出难民署加强该国关于国内流离失所者的法律、政策和体制框架的方案是围绕着落实《指导原则》而做出的，并且与维护国际人道主义法和加强遵守人权的广泛努力

联系在一起。在由这次会议通过的关于国际保护的结论(A/AC.96/98,第三节 A)中,执委会重申了《指导原则》的作用,并重申支持难民署基于大会确定的具体标准(同上,第20段(t))在帮助国内流离失所者方面发挥作用。

15. 1999年10月31日至11月6日在日内瓦举行的红十字会和红新月会第二十七届国际会议,着眼于改善对武装冲突和自然灾害受害者的照料和保护,也特别强调了保护国内流离失所者的规范性工作。会议通过的《行动计划》在这方面订出了若干措施。³ 在敌对行动中,除了完全禁止直接袭击平民人口和平民目标外,冲突各方应当尽一切努力避免伤害、保护和尊重平民人口,应对特别脆弱群体其中包括对流离失所者,应采取特殊措施。武装冲突各方需采取有效措施,确保避免触发导致人口不应有的流离失所的行动。一旦发生这种情况,冲突各方应确保流离失所者受到尊重和保护,为他们提供适当的援助,使他们能够在和平条件下自愿安全返回家园或自愿在其他地方定居。为实现将最易受害群体的权利和紧迫需要作为人道主义行动的最优先任务,《行动计划》规定:红十字会和红新月会国际联合会和红十字国际委员会各国协会等注意到《关于国内流离失所问题的指导原则》,应为国内流离失所者提供服务,并支持国家履行援助和保护国内流离失所者的义务。奥地利代表在全会发言中谈到结成改善脆弱群体生活的战略伙伴这一专题时,呼吁所有国家通过加强与全国红十字会的合作执行《指导原则》。

16. 人权署和人权委员会的特别机制本身继续促进《指导原则》的采用。秘书长代表在5月于日内瓦举行的特别报告员、代表和独立专家年度会议上向其同事们正式介绍了《原则》。对《原则》的讨论十分热烈,一些与会者提到《原则》与他们的工作相关而有用,还提到正在研究国内流离失所者保护需要的人权委员会机制的重要性。若干国别特别报告员和专题特别报告员以及独立专家开始在他们的报告和紧急呼吁中提到《指导原则》。秘书长代表还计划将《指导原则》介绍给条约机构并向它们提供审议中的有关国家国内流离失所状况的资料。人权委员会对有关特别报告员、工作组、专家和条约机构对国内流离失所问题给予的重视表示欢迎,并且呼吁他们继续搜集造成或可能造成国内流离失所情况的资料,并将有关资料和建议收入他们的报告,然后提供给秘书长代表。

17. 在 9 月于日内瓦举行的人权署驻地代表处负责人第二次年度会议上，《指导原则》也列入了议程。去年，人权署将《原则》分发给了所有工作人员，其中包括驻地工作人员。在驻地代表处负责人召开的会议上讨论《指导原则》，其目的在于审查驻地工作人员在处理国内流离失所者问题方面的经验，他们在改进国际对保护需要作出反应方面所能发挥的作用，以及加强这一作用所必须的业务和其他方面的要求。高级专员特别顾问伊恩·马丁在 1998 年进行的人权署驻地工作审查中，建议人权署与秘书长代表合作，在机构间如何改善国内流离失所者悲惨处境的实地措施的讨论中发挥积极作用，而且这一点应当在驻地办事处的任务授权和工作安排中得到体现。人权署目前正在这方面制定一项支持驻地工作的计划，并且将促进和实际采用“指导原则”作为其基础。人权委员会吁请高级专员在人权署咨询服务和技术合作方案的框架内制定关于促进国内流离失所者人权的计划。

18. 区域组织也继续对《原则》给予重视。1998 年 12 月在喀土穆举行的非洲统一组织关于非洲难民、返回者和流离失所者问题部长级会议，建议将《指导原则》提交给非统组织难民委员会供其下一届会议审议。根据这一请求，秘书长代表应邀于 1999 年 6 月向在亚的斯亚贝巴举行的非统组织难民委员会第三十届会议介绍了《原则》。就《原则》进行的讨论气氛热烈、富有建设性，几乎所有发言者在发表意见时都首先对秘书长代表编写《原则》并向该论坛作出介绍表示赞赏。会议呼吁非洲应提高对《原则》的认识，并建议非统组织和与这一目的有关的其他角色开展一场宣传运动，其中包括举办专题讨论会、研讨会和圆桌会议。会议在结束对该项目的讨论时，特别提到《原则》并给予了赞扬。

19. 非统组织难民委员会的这一决定随后提交给了 7 月在阿尔及尔举行的非统组织部长理事会第七十届常会。非统组织秘书长在关于委员会上述会议涉及非洲的难民、返回者和流离失所者情况的报告中突出强调了委员会的决定，并且赞赏地提到了《指导原则》。这份报告还概述了 1998 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的上述研讨会，并明确提到这次研讨会强调需要在整个非洲大陆推动《指导原则》的传播和应用，并探索非洲各区域和分区域组织在解决国内流离失所者问题方面的作用。

20. 在美洲，美洲国家组织所属美洲人权委员会欢迎《指导原则》并表示给予全面支持。它指出，《原则》最全面地重申了用于国内流离失所者的准则，为该委员会提供了在流离失所所有阶段如何解释和适用法律的权威性指导。该委员会及其关于国内流离失所者问题报告员已在其工作中采用了《原则》。⁴

21. 欧洲安全与合作组织已向其参加国散发了《原则》，并在讨论欧安组织实地行动在人权工作中的作用的人权专题讨论会上散发了《原则》。欧安组织民主体制与人权厅正在与秘书长代表商议举办关于《原则》如何在欧安组织受国内流离失所问题困扰的国家应用研讨会(见以下 C 小节)。秘书长代表已获邀今年向欧安组织正式介绍《原则》。

22. 非政府组织继续积极推广《指导原则》和将它用于帮助流离失所者的工作。大赦国际已开始有计划有步骤地采用《原则》，监视全世界范围内的国内流离失所者的境况并就如何改进对应措施提出建议。⁵ 挪威难民理事会继续通过其有关国内流离失所问题的各种活动促进《原则》的实施，其中的一些活动由本报告不时作出详细介绍。各国非政府组织也积极促进《指导原则》在本国的应用。例如，在菲律宾，全基督教流离失所家庭和社区委员会就《原则》举办了一次论坛讨论，⁶ 并且最近与全国红十字会合作举办了一次关于《原则》的培训班(见以下 C 小节)。

B. 《原则》的传播和应用

23. 人权委员会和大会均赞赏地注意到联合国各机构和区域组织以及非政府组织正在把《指导原则》运用到它们的工作中并且鼓励进一步传播和应用《原则》。关于传播，今年所采取的若干主动行动表明这种努力已遍及全球，也显示了联合国各机构、非政府组织和各国政府在这项工作中形成了伙伴关系。人道主义事务协调厅以小册子形式印发的《指导原则》，现已有英文、法文、西班牙文和葡萄牙文，并且已在全世界广泛散发。已按当地使用的有关语种将许多这类小册子寄往人权署的驻地办事处。在格鲁吉亚，人道主义协调厅出版了格鲁吉亚文的《原则》小册子，它是去年由一个当地非政府组织在难民署的支持下完成的。在斯里兰卡，难民署与人道主义协调厅一道出版了僧伽罗文和泰米尔文的小册子。在哥伦比亚，难民署与当地维护人民利益办公厅联合印发了一份西班牙文

《指导原则》的小册子，它是唤起民众提高对该国国内流离失所问题严重性认识的宣传运动的一部分。在菲律宾，在难民署、主管和平进程的总统顾问办公室、联合国新闻中心和菲律宾人权信息中心的支持下，由一个当地的非政府组织 EDCFC 重新印刷了《指导原则》小册子，其目的在于使政府领导人、立法者、武装冲突和抢占土地的各方、非政府组织以及与国内流离失所问题有关的所有各方都能了解其内容。

24. 就全球而言，去年编写了若干份材料以推动《原则》的采用。应国际机构和非政府组织的请求，秘书长代表指定他人编写了一份《关于国内流离失所问题的指导原则使用手册》，它阐述了《指导原则》的含义。这本由被迫迁徙问题专家苏珊·福布斯·马丁博士编写的手册得到了布鲁金斯学院国内流离失所问题研究项目的支持。在人道主义协调厅 4 月份在纽约召开的一次会议上联合国各机构代表和非政府组织代表对这本手册作出了研究。秘书长代表为这本手册撰写了前言，手册将由人道主义协调厅印发。

25. 这本手册将由人道主义协调厅作为一套书目的一部分散发，这套书还包括一本“国内流离失所问题使用指南：联合国各机构和帮助国内流离失所者实地行动伙伴组织经验实例”。这本指南载有 60 多个关于应用《指导原则》的实地行动方案行动例子，其目的在于激发实地工作人员在他们的方案设计中力求解决国内流离失所者的需要。在联合国儿童基金会指导下编写的并得到人道主义协调厅和秘书长代表办公室支持的这本指南由 3 月份召开的一次专家会议定稿。它正在由人道主义协调厅印发，并由紧急救灾协调员为其作了序。

26. 机构间常设委员会在其 1998 年 10 月 15 日对联合国系统人道主义援助能力的审查建议中提出，需要在涉及国内流离失所者的保护和人道主义援助的法律规范方面开展培训。在最后确定这些建议之后不久，机构间常设委员会培训工作组重申需要搜集关于国内流离失所者问题的培训材料。去年，在编写培训材料方面采取了具体的步骤。要求人道主义事务协调厅在秘书长代表的配合下搜集相关的现有培训材料，作出评估，并提出还需要哪些资料的建议。挪威难民委员会和人道主义事务协调厅开发了初步培训教材，并在上述乌干达培训班上作了试用。在制订机构间整套培训资料的工作中，将会从它和现有的其他培训材料中汲取有意的内容。5 月份，在一次机构间常设委员会国内流离失所问题联系部门会议上审

查了这一建议并赞同由儿童基金会和挪威难民委员会作为拟订全套培训材料的汇总单位。

27. 整套培训材料的目的在于：促进《指导原则》的采用，提高对于国内流离失所者的保护、援助和发展需要的认识。这套材料涉及的对象包括国际机构的中层管理人员和制订方案的实地工作人员以及负责国内流离失所者的非政府组织和政府当局。培训教材包含的专题有：国内流离失所者的定义、《指导原则》的法律渊源、体制框架、流离失所的不同阶段、对强迫流离失所的保护、流离失所过程中的保护、返回、重新安置和重新融入社会等持久解决办法。机构间常设委员会若干成员国和伙伴机构包括人权署，其工作人员参与了培训教材的拟订，教材将由一次专家会议作出审评并提交给机构间常设委员会于 2000 年春天作出审查。当然，关于《指导原则》和国内流离失所问题的培训不应当仅局限于机构间常设委员会这一范围，还应当扩展到所有能够在解决国内流离失所者悲惨处境方面发挥作用的团体和个人。在这方面的一个相关实例就是安理会最近请秘书长确保联合国参与缔造和平、维持和平和建设和平活动的人员在国际人道主义、人权和难民法律方面受到恰当的培训(安理会第 1265/1999 号决议)。

28. 关于《指导原则》的专题讨论会和培训班是促进其传播和应用的另一个手段。人权委员会欢迎秘书长代表将《指导原则》用于同政府、政府间组织和非政府组织的对话，尤其是用于涉及流离失所问题的研讨会，并且请他继续这样做。特别提到了在非统组织主持下 1998 年在亚的斯亚贝巴召开的研讨会。这次研讨会的报告已提交给委员会上届会议(E/CN.4/1999/79/Add.2)。它连同研讨会上提交的其他文章以及由秘书长代表撰写的一篇前言已由难民署刊载在《难民普查季刊》的一期专刊上。⁷

29. 自人权委员会上一届会议以来，计划在世界其他地区举办更多的这类研讨会和培训班，有的实际上已经举办了。1999 年 5 月 27 日至 29 日，在哥伦比亚波哥大举行了一次“执行《关于国内流离失所问题的指导原则》研讨会”，它是由布鲁金斯学院国内流离失所研究项目、哥伦比亚一个从事国内流离失所问题工作的当地非政府组织联合体(帮助流离失所者组织集团(GAD))和美国难民委员会联合发起的。这次研讨会使政府官员、地方非政府组织、国际非政府组织和机构以及国内流离失所人口的代表汇聚一堂，以《原则》为基础分析了哥伦比亚国内流

离失所问题的形势并讨论了如何推动采用这一《原则》的战略。由上述非政府组织 GAD 起草的这次研讨会的最后宣言，承认《指导原则》与哥伦比亚国内流离失所问题的形势密切息息相关，并指出《原则》规定了应当遵守和保障的最起码的标准，并强调了将《原则》付诸实践的重要性。出席研讨会的政府代表承诺将与非政府组织举行会议，以便制订出这方面的战略。GAD 这一非政府组织已将这次研讨会的研讨内容刊载在西班牙文的《论文集》中。⁸ 增编二载有一份这次研讨会报告的英文摘要，它也由布鲁金斯学院国内流离失所者研究项目予以发表。

30. 2000 年 2 月将在曼谷召开一次亚洲国内流离失所问题区域会议。这次会议是由难民署、布鲁金斯学院研究项目、非政府组织亚洲论坛联合体，挪威难民委员会和美国难民委员会共同发起的，它将由朱拉隆功大学亚洲移民研究中心和亚洲论坛主办。这次会议的目的：促进《指导原则》的传播和应用；互通关于亚洲地区国内流离失所问题的情况，其中包括问题的起因和影响，并找出在当地、国家、分区域和区域一级解决这一问题的“切实可行的办法”；鼓励区域和分区域组织对这个问题给予更多的重视；并促进区域内的联系和联网，以便朝着定期和更有系统地搜集整理该问题的文献资料和监督这个问题的方向发展。除了秘书长代表、区域组织和国际组织的代表以及国际专家外，还将邀请地方和国际非政府组织的代表以及 15 个亚洲国家和领土(阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、中国、东帝汶、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和泰国)的学术和研究机构及记者出席这次会议。研讨会的报告以及会上发表的论文将刊载在下一期《难民普查季刊》上。这次研讨会的报告还将提交给人权委员会下一届会议。

31. 正在计划 5 月份在第比利斯召开一次南高加索国内流离失所问题区域座谈会。这次座谈会是由欧安组织民主体制与人权厅和布鲁金斯学院研究项目联合发起的，这次座谈会的侧重点是阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚大约 80 万国内流离失所者的状况，这些人背井离乡已有多数，但目前仍没有找到结束其悲惨处境的持久解决办法。这次座谈会的具体目标是：使该地区的政府和非政府组织了解关于国内流离失所者的国际标准并促进这些标准在该地区的应用；鼓励制订解决国内流离失所问题的体制和法律构架，并加强政府部门和公民社会中有志于加强当地和国家能力的组织和个人的工作；找出当地、国家、区域和国际一级的“最

佳做法”；并使国际社会重视该地区国内流离失所者的悲惨处境。而有待解决的具体问题包括：行动自由、安全返回、返回的替代方法、财产的赔偿和恢复原状、政治参与以及国内流离失所妇女和儿童的特殊需要。秘书长代表在座谈会召开时将会完成对这三个国家的访问，届时将会介绍对这三个国家作出的国别考察的结果和其他问题(见 E/CN.4/1999/79/Add.1 和以下第四节)。除秘书长代表外，与会者还将包括处理国内流离失所或强迫迁徙问题的当地非政府组织、学术界人士和律师、政府官员、流离失所者代表、在该地区工作的国际组织和非政府组织的代表以及所涉具体问题方面的国际专家。可望这次座谈会将会发挥重要的催化作用，鼓励政府官员与非政府组织开展对话，它有助于使这一问题非政治化，促进为流离失所问题找到持久的解决办法并加强地方组织的能力。

32. 目前正在考虑在非洲分区域或国家一级召开关于国内流离失所问题的其他座谈会和研讨会，作为 1998 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的国内流离失所问题座谈会的后续行动。在前面提到的非统组织难民委员会最近就《指导原则》进行的讨论中突出强调了特别是通过包括研讨会、座谈会和圆桌会议在内的促进运动，提高非洲对《原则》的认识。

33. 召开关于国内流离失所问题的区域座谈会将继续成为布鲁金斯学院研究项目的一个优先活动领域。秘书长代表也是该项目的负责人之一。此外，秘书长代表也鼓励其他方面主办这类座谈会。挪威难民委员会在这方面尤为积极。应乌干达政府的请求并在人权署的合作下，去年 3 月它在坎帕拉召集了一次关于《指导原则》的座谈会。⁹ 座谈会的目的在于：促进《原则》在乌干达的传播和实地应用；促进国内流离失所者群体与地方非政府组织、国际组织和国际非政府组织以及政府当局就该国国内流离失所者的保护和援助需要开展对话；鼓励在流离失所领域开展工作的组织相互之间交流工作经验和最佳做法。这次座谈会的参加者包括政府和军事当局人员、地方非政府组织和人权专家、国内流离失所者的代表和在该国开展工作的国际人道主义和开发机构的代表。他们一致认为，应当将《原则》广泛传播给所有有关方面，其中包括通过电台节目和将《原则》译成地方语言的方式传播。此外，还主张为军队、国内流离失所者代表、教会领导人和非政府组织举办关于《指导原则》与人权的地方一级的培训班。还呼吁国际社会通过筹措资金和提供技术援助为这类宣传普及和培训活动提供帮助。

34. 由于有了乌干达座谈会的成功经验，挪威难民委员会正在支持在其他国家举办同样的座谈会。11 月份，它在菲律宾与当地非政府组织 ECDFC 共同发起举办了一个关于《指导原则》的座谈会。¹⁰ 座谈会的出席者包括政府官员、当地非政府组织和有关国际机构的代表。正如秘书长代表给大会的报告(A/54/409,第 49 段)中所提到的，也邀请秘书长代表和协助其完成任务的人权署工作人员出席这次座谈会。他们原已计划出席，但应该国政府的请求，又取消了赴该国出席座谈会的计划。这次座谈会建议邀请秘书长代表对菲律宾作出正式访问，就国内流离失所问题的形势与政府开展对话并共同谋求落实《指导原则》的途径。

C. 监督机制的必要

35. 虽应继续鼓励监督和推动采用《原则》的各项努力，但现在该是考虑更系统地开展这项工作的机制的时候了。联合王国代表在安理会关于保护武装冲突中的平民的辩论中强调，需要有一种机制确保使《原则》得到遵守。秘书长代表在《强迫迁徙审评》(2000 年 1 月)的一篇文章中正式呼吁建立《原则》的监督机制。的确，希望在未来的十年中能够在国际、区域和国家一级建立监督机制，以便促进在全世界范围内最广泛和最有效地执行《原则》。目前已经存在若干不同类型的执行不具约束力标准的鼓励和监督机制。2000 年 9 月在奥地利政府主办的一次专家会议上将审议这方面的各种备选措施以及推动在全世界范围内采用《原则》的下一步其他步骤。

二、制订一个商定的和系统的国际保护框架

36. 正如《指导原则》所强迫的那样，确保使国内流离失所者得到保护的首要责任在于国家当局。安理会最近在审议在武装冲突中保护平民问题之后通过的第 1265 号决议也重申了这一点。然而，正象秘书长在关于这一问题的报告所指出的那样，经常发生的情况是保护流离失所者的国际人权法律和人道主义法律遭到蔑视。有的国家当局甚至不愿意承认国内流离失所者的存在。他们甚至阻挠国际援助和保护流离失所者的努力。而非国家角色则常常不愿意或没有能力满足流离失所者的保护需要。除此之外，在最近发生的许多起事件中，交战双方不仅依赖

平民的流离失所，甚至从中获利。在这种情况下，国内流离失所者落入了国家责任的真空，因而引起国际社会的关注。

37. 然而，国际作出的响应并不十分有效，尤其是在保护人身安全和人权方面。秘书长在其 1997 年《改革方案》中强调，为国内流离失所者提供保护和援助仍然属于各机构现有职权范围所疏忽的一个人道主义问题。为此，正象去年给人权委员会的报告中所详述的那样，已采取了若干重要步骤弥补这一缺陷，尤其是在紧急救灾协调员的领导下在机构间常设委员会这一范围内开展这项工作。然而，恰如安理会在最近讨论保护武装冲突中的平民问题时所强调的，需要研究一种商定的框架，更有计划有步骤地为国内流离失所者提供保护。

A. 保护国内流离失所者的文件

38. 制订这样一种框架的关键第一步在于清楚地理解保护国内流离失所者的含义。人权事务高级专员、紧急救灾协调员和秘书长代表在 1998 年举行的一次讨论各自在确保保护国内流离失所者工作中的作用的会议上也得出这一结论。上述官员所领导的机构随后拟订了一份关于保护国内流离失所者的联合文件，并于 1999 年 1 月与机构间常设委员会工作组进行了交流，它成为在机构间常设委员会范围内拟订有关这一问题的政策文件的基础。1999 年 12 月，这份文件得到机构间常设委员会的认可，它为国际对国内流离失所问题作出凡响奠定了重要的基础。

39. 面对平民常常遭到规模和程度难以想象的严重侵犯人权暴行和恐怖的严酷现实——有时故意将他们作为目标——现已得到广泛承认，国际对于危机形势的反应并不仅限于满足他们的援助需要，还应当关切他们的人身安全。针对这种形势设立人权驻地机构的做法反映了这种关切。然而，极为有限的资源和与待援人口的需要要求其他角色必须更为积极地参与保护工作。然而，尽管许多人道主义和发展组织确信需要扩大在这方面的活动，但其保护作用的确切性质仍处于初期拟订阶段。机构间常设委员会提出的关于保护国内流离失所者问题的政策文件代表了国际人权、人道主义和发展组织为解决这一问题做出的第一次具体尝试。

40. 这份文件吸取了保护武装冲突中的平民和广而推之，保护难民的含义，首先基于《指导原则》中阐述的保障，着手由国际社会对国内流离失所者的保护作出界定进行了第一次尝试。文件确定了若干活动领域，目的在于确保这些标准

的确得到遵守。其中包括：传播和推广《指导原则》；宣传；监督和报告；早期预警和作出反应；支持和加强地方和国家一级的保护能力；就国内流离失所问题作出培训；在涉及援助以及返回、重新安置和融入方案时将保护内容考虑在内；和建立有效的协调机构。

41. 机构间常设委员会在重申，确保对国内流离失所者和面临流离失所危险的人提供保护和援助的首要责任在于国家当局，同时它还为国际机构和非政府组织规定了保护责任，并指出，“所有为国内流离失所者提供人道主义援助的机构均有责任考虑如何使其援助活动的筹划和执行能够为促进保护国内流离失所者作出最有效的贡献”。这份文件的附件概述了属于机构间常设委员会下的个别组织目前所发挥的针对流离失所者的保护作用。机构常设委员会的这份文件承认，由于国内流离失所危机所具有的规模庞大和多层面性质，必须在各种国际角色之间采取协调措施，因而作为结论，阐述了针对具体国家形势提高可预见性和综合反应能力的基本原则。

42. 这份文件的拟订和通过是朝着重视对国内流离失所者的保护和鼓励国际对他们开展更多的保护活动迈出的重要一步。正如这份文件导言所指出的，“国际组织正在做出更大的努力以更具前瞻性方式解决国内流离失所者的需要，评价和分析他们的需要并在国内流离失所者的权利遭到侵犯时采取行动。”的确，政策上的这一重要进展将会在国际社会对具体的国内流离失所情况作出反应方面产生最大的影响。由人权署进行的国际在国内流离失所问题上的协调安排国别效率审查最有助于评价将机构间常设委员会的政策转化为实地有效保护的程度。

B. 全球国内流离失所问题数据库

43. 在面对全球国内流离失所危机作出更有系统的反应方面出现的另一个重要进展就是全球国内流离失所问题信息管理系统的创建。建立一种机制系统地搜集、接受和传播国内流离失所问题方面的资料，长久以来一直是秘书长代表所主张的并且受到人权委员会的鼓励。去年，这一计划结出硕果，最引人注目的是于1999年12月10日正式对外成立了全球国内流离失所问题数据库。由机构间常设委员会交由紧急救灾协调员负责的这一数据库，目的在于成为国内流离失所问题的资料中心以及有关这一问题的参考资料档案中心。具体说，它定有以下目标：

可集中索取有关国内流离失所者的资料；通过以标准格式提供关于国内流离失所问题的最新准确资料，为机构间常设委员会、紧急救灾协调员和秘书长代表的任务授权提供支持；通过为现有的咨询网络作出补充，协助人道主义组织的实地行动；通过促进资料搜集的共同标准、指标方面的共同定义和标准方法，为协调国内流离失所问题资料管理的做法作出贡献；成为非政府组织宣传国内流离失所者的保护和援助需要以及有关这方面的资料的一个网点；通过监视全世界范围内的国内流离失所问题，协助衡量《指导原则》的效果。

44. 数据搜集过程目前正在采取一种逐渐递增方式。在第一阶段，正在从公共领域的各种渠道搜集资料，其中包括秘书长代表提交的国别考察报告。第二阶段也已经开始，它采取了一种更为主动的数据搜集方式，尤其是扩大资料来源并开发与国内流离失所问题有关的国家和国际非政府组织、联合国机构、学术机构和区域组织网点的信息网。将鼓励这些网点为数据库提供信息。目前正在探讨与机构间常设委员会成员，其中包括人权署分享信息的框架。

45. 数据库是按照国别情况编排的。其中再分专题，即：流离失所者的背景和原因；人口组成和数字；流离失所的方式类型；保护方面引起的关切；基本生活需要；接受教育；自力更生和公共参与问题；证明文件和公民资格；家庭团聚，身份和文化问题；财产问题；返回和重新安置方式；人道主义帮助；国家和国际作出的反应。对每个国家都刊有一份摘要，概述每一专题领域中的调查结果。还提供了国别情况介绍中所引用的资料来源网络(其中包括，凡再的话，全文电子连接)，使这一数据库成为一个不可多得的研究手段。

46. 12 月该数据库正式上互联网(网址为 www.idpproject.org)，其中载有 14 个国家的情况介绍：阿富汗、安哥拉、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、缅甸、秘鲁、塞拉利昂、索马里、斯里兰卡、苏丹和乌干达。在即将来临的一年中将会继续增加国别情况介绍，最终将会包括所有受国内流离失所问题影响的国家(目前估计为 50 个以上)。预期将会定期对危机形势下的国别情况介绍作出数据更新，而其他国家的情况至少两年修订一次。

47. 定期更新国内流离失所形势的资料是确保国内流离失所问题的具体情况为国际社会所关注、不被忽视或遗忘的关键所在。秘书长代表长期以来就主张开发一个国内流离失所问题综合资料系统，尤其是现在，对数据库作了预览之后就

更加确信犹如该数据库所呈现的关于国内流离失所问题的全球综合信息系统是加强全世界范围内对国内流离失所者的需要作出反应的先决条件。为了维持和进一步开发该数据库，提供财政支持极为重要。

三、国别重点

48. 对全球国内流离失所危机作出的响应，其效果如何最主要的是要通过当地的实际条件来加以衡量。国别考察为秘书长代表提供了通过亲身体验评估流离失所者的境况并大力宣传改进需要的机会。迄今为止，秘书长代表已访问了 14 个国家：阿塞拜疆、布隆迪、哥伦比亚(两次)、萨尔瓦多、莫桑比克、秘鲁、俄罗斯联邦、卢旺达、索马里、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、和前南斯拉夫。

A. 对哥伦比亚的后续访问

49. 去年，秘书长代表对哥伦比亚作了后续访问，两次访察报告分别编入本报告的增编一和增编二。自秘书长代表 1994 年首次对哥伦比亚作出访问以来，其国内流离失所问题的形势越发严重，现已影响到 150 万人之多。根据难民署最近公布的数字，哥伦比亚继苏丹和安哥拉之后已拥有全世界第三大国内流离失所者人口。¹² 此外，哥伦比亚的国内流离失所者人口还继续增长。尽管从数字上看这一流离失所问题超过了例如东帝汶、科索沃或车臣的情况，但哥伦比亚的危机基本上属于“沉默的”，在国家和国际一级均未受到足够的重视。秘书长代表通过亲身体验重新评估了这一形势而且近年来目睹了它的迅速恶化之后，更确信绝不能继续对这一危机熟视无睹了。¹³

50. 的确，近年来哥伦比亚政府已采取措施改善其对国内流离失所问题的应对措施，其中包括提高对这个问题的认识，承认暴力行为是导致流离失所的原因，通过立法，研究制订解决这一问题的体制机制并争取国际援助。但，秘书长代表发现，其 1994 年访问时提出的大部分建议(见 E/CN.4/1995/50/Add.1)今天仍然适用。通过的立法执行不力，在满足流离失所者的需要方面也不够全面。体制责任，尤其是保护和预防方面的体制责任需要更明确界定。在管理程序上存在着不合理的规章制度，致使流离失所者被那样“认定”，其结果妨碍了其中许多人获

得援助、医疗保健、教育和其他公共服务。在处理国内流离失所者问题上需要大力放权，辅之以相应的资源。

51. 制造流离失所现已成为一种战争手段，故结束冲突是扭转哥伦比亚流离失所者人数上涨趋势并为成千上万背井离乡的人找到一种持久解决办法的关键所在。在这方面，由帕斯特拉纳总统发起的和平进程以及他认同秘书长代表的观点，即流离失所问题应当成为这一和平进程中人权和人道主义组成部分的一个关键内容，可谓大胆和最令人欢迎的举措，值得国际社会给予支持。同时，必须采取措施解决国内流离失所者的眼前的迫切需要。一项为此目的的全面战略应当包括的内容有：当局作出有效反应防止任意造成流离失所，尤其是在预先得到警告时更应当防止这一情况的出现。作战人员遵守国际人道主义法和它所规定的对平民人口的保护；保护流离失所者和为流离失所者的权利大声疾呼的人的人身安全；给予及时和充分的帮助，解决流离失所者的需要，其中包括食物、饮水、住所、医疗保健、身份登记、教育、培训和创收活动，尤其是注意妇女和儿童的特殊需要，他们构成流离失所者的大部分；保障返回或被重新安置的流离失所者的人身安全；对原先拥有但因流离失所而丧失的土地和财产给予恢复原状或赔偿。

52. 国际社会需要加强其对这一明显的人道主义危机的反应。尤其重要的是增加向有关国家尤其是首都以外派驻国际人员，作为协助防止任意造成流离失所并监督返回或重新安置地区的安全状况的一种手段。国际红十字会和非政府组织和平桥梁国际的工作已证明，国际人员与处于危险中的人口在一起具有保护作用，尤其是在边远地区，需要增加派驻的国际人员。难民署最近通过设立三个驻地机构增加在波哥大以外的办事机构的决定是一个最值得欢迎的行动。正如秘书长代表以前建议的，应鼓励人权署积极与政府探讨采取同样做法的可能性。

53. 在机构间常设委员会工作组最近关于哥伦比亚国内流离失所状况的讨论中，秘书长代表提出了关于需要增加国际派驻人员的建议。提给国际社会的其他主要建议是承认这一情况属于人道主义危机，应更多地重视保护和援助需要。陪同秘书长代表一起出访的人道主义事务协调厅工作人员向机构间常设委员会工作组提交了一份报告，其中载有关于改进国际协调安排以解决国内流离失所者悲惨处境的建议。机构间常设委员会工作组在对秘书长代表和人道主义事务协调厅的调查结果和建议作出深入讨论之后指出，应当加强派驻国小组的人道主义组成部

分。它鼓励人权署为难民署提供支持，促进关于国内流离失所问题的机构间协调工作。除此之外，工作组承认国际红十字委员会在哥伦比亚发挥了极为重要的作用并强调了避免重复工作的重要性，尤其是在保护方面和传播国际人道主义法方面。这次讨论之后出现的一个重要进展是人道主义事务协调厅的两名工作人员有望于 2000 年初派驻该国，他们的职责是协助难民署协调国际对该国国内流离失所状况作出的反应。

54. 希望秘书长代表就更有效地处理哥伦比亚国内流离失所者的状况而提交给该国政府和国际社会的建议能够受到应有的重视并毫不拖延地得到执行。人权委员会对邀请秘书长代表作出访问的国家政府表示感谢，并鼓励它们落实其建议并提供由此而采取的措施方面的情况。

B. 访问阿塞拜疆之后的行动

55. 去年，秘书长代表向人权委员会提交了一份他于 1998 年 5 月对阿塞拜疆作出的访问的报告(E/CN.4/1999/79/Add.2)。在人权委员会审议这一报告时，秘书长代表在日内瓦会见了该国政府官员，与他们讨论了报告的结论并收到自上次访问以来新的发展。秘书长代表获悉，1998 年 9 月 17 日，阿塞拜疆总统颁布了一项政令，阐述了政府经修订的解决该国成千上万的国内流离失所者悲惨处境的政策。首先，来自仍被部分占领地区现住在营地、安置点或公共建筑物内的国内流离失所者，为他们提供了机会，使他们迁到“被解放的”地区的集中居民点，因而靠近他们的原居住地，并能使用适于耕种的土地和可以饲养牲畜。第二，改善仍居住在营地和公共建筑物内的国内流离失所者的生活条件，为他们提供创收机会，凡有需要，继续向他们提供人道主义援助。这些进展与秘书长代表的若干项建议相符，其中包括：支持包括重新安置和自力更生在内的持久解决办法；提供创收机会；和继续为有需要的人提供人道主义援助。

56. 在由该国政府、联合国组织和世界银行联合召开的一次会议上，对国家以及国际社会就国内流离失所问题作出的反应，尤其是为支持持久解决办法而采取的行动，作出了进一步思考。由有关政府官员、国际人道主义和发展机构以及外交界召开这种会议，制订共同战略以满足国内流离失所者眼前、中期和长期需要，这正是秘书长代表出访所得出的关键建议之一。

57. 秘书长代表深受这些进展的鼓舞并希望了解其执行情况方面的详细资料，尤其是关于南高加索地区国内流离失所问题座谈会的筹备情况，而他将于 5 月份参加这次会议。

C. 今后的实地访问

58. 展望未来，计划在即将到来的一年中将对若干国家作出访问。原定于 1999 年秋季对格鲁吉亚和亚美尼亚作出的联合访问应格鲁吉亚政府的请求而推迟到 2000 年 5 月，在南高加索国内流离失所问题研讨会召开之后进行。

59. 2 月份，秘书长代表计划根据人权委员会有关东帝汶形势的特别会议的请求对该国作出访问。人权委员会在 S-4/1 号决议中对于将人口大规模强迫驱往和迁往西帝汶及其附近地区以及流离失所的东帝汶人，尤其是儿童和其他脆弱群体所面临的严峻的人道主义形势深表关切，这些人被剥夺了食物和基本的医疗保健服务。人权委员会呼吁印度尼西亚政府保障所有难民和流离失所者自愿返回，其中包括被强迫迁往西帝汶营地的人，并确保人道主义机构能够立即与流离失所者接触，保证人道主义救援人员的安全和行动自由。虽然此后返回进程开始，但人权委员会表达的不少关切，尤其是与西帝汶营地中流离失所者进行人道主义接触方面的关切直到 1999 年底仍然是相关的。秘书长代表将向本届人权委员会会议报告其访问的结果(见本文件增编三)。

60. 正如去年报告中所表明的，秘书长代表已写信给安哥拉和土耳其政府，要求应邀对这两国的国内流离失所问题的形势作出第一手研究。去年，秘书长代表向墨西哥政府提出了同样的请求。他也表示有兴趣对斯里兰卡作出后续访问。迄今为止，尚未收到上述请求的答复。人权委员会已呼吁各国政府为秘书长代表的活动提供便利，尤其是面临国内流离失所问题而又未发出邀请或对秘书长代表索取资料的请求未作出积极反应的政府。

D. 关切的地区：科索沃、东帝汶、车臣

61. 正如以前有机会向人权委员会指出的那样，秘书长代表能够通过国家访问给予注意的国家恰恰是那些承认存在这一问题并且给予合作使秘书长代表有机

会作出第一手研究的国家。然而，存在严重的国内流离失所情况但却否认这一问题或拒绝接受访问的国家，是无法完全逃避国际监督的。实际上，拒绝访问常常引起反效果，因政府反应态度方面存在的差距而引发更大的关切，这样只能提高国际关注的需要。为引起对这类情况的注意，需要采取不同作法(见以下第四节)。秘书长代表开始采用的一种做法就是发表关注声明。

62. 去年在人权委员会审议这一议程项目时，秘书长代表发表了一份公开声明，呼吁对于所指的科索沃悲剧的“隐藏的一面”给予更多的注意。¹⁴ 当全世界的注意力正确地为科索沃人口大批流向阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的活生生的镜头所抓住的时候，在电视摄像机拍摄距离以外，成千上万的国内流离失所者正被困在科索沃，他们刻不容缓地需要国际保护和援助，许多人的悲惨遭遇现在才被发现。因此，尽管科索沃危机跃升到国际议程首位并招致外部国家前所未有的强烈反应，但它也揭示了在对国内流离失所者的国际保护方面出现的巨大鸿沟。

63. 科索沃危机还以两种重要方式暴露了国际对强迫流离失所局势反应上的选择态度。首先，从全球角度看，超出一切的区域利益意味着对这场危机给予了前所未有的重视和援助，而其他远离家乡的人，特别是在非洲则仍旧严重缺乏生存手段。其次，继去年夏天科索沃阿尔巴尼亚人大规模流亡之后发生的事件表明，如要避免进一步的流离失所，就需要加强遭受种族暴力蹂躏的社会的安全与和解：夏季大部分难民已迅速返回，随之而来的是塞尔维亚族和罗曼族人口的大规模流离失所，他们的安全权利和返回权利值得引起国际的关注。

64. 谈到东帝汶，1999年9月8日，秘书长代表和人权委员会其他专题机制的一些代表，如法外处决、即审即决或任意处决特别报告员，酷刑问题特别报告员和任意拘留工作组主席兼报告员联合向印度尼西亚政府发出了一份紧急呼吁并就局势向报界发表了一份声明。¹⁵ 对正在东帝汶发生的大规模侵犯人权行为以及据称保安部队人员与民兵相互勾结的事件表达了关切。其中特别提到收到的关于发生凶杀事件、范围广泛的酷刑和其他形式的虐待，非自愿或强迫失踪，约20万人当时被强迫背井离乡和关于阻止个人逃离的报道。特别要求注意《关于国内流离失所问题的指导原则》，尤其是其中关于防止任意失踪，在流离失所过程中提供保护和援助，安全返回和重新安置以及应获得人道主义帮助的规定。要求有关

政府提供资料，说明其为确保保护不遭任意驱离、身心不受侵犯和生命权而采取的步骤。迄今为止，尚未收到该国政府的答复。

65. 1999 年 12 月 20 日，秘书长代表发表了一份关于车臣局势的声明，当时已有 25 万多人被迫离开家园。¹⁶ 鉴于绝大多数流离失所者逗留在俄罗斯联邦境内，主要是在车臣和印古什，秘书长代表强调俄罗斯联邦政府负有援助和保护这些人首要责任。因此，秘书长代表呼吁该国政府承担这一责任，解决涉及这些人在印古什和车臣的保护和安全以及能否得到足够的生活必需品方面的关切，例如食物、衣着、医疗和适足的住所。秘书长代表呼吁俄罗斯联邦当局遵守《关于国内流离失所问题的指导原则》。随后 1 月份，秘书长代表在纽约会见了该国政府的代表并讨论了其声明中提到的关切以及因车臣冲突而造成的国内流离失所的形势。对方向秘书长代表提供了关于俄罗斯在该地区的军事行动和俄罗斯政府面对冲突局势在人道主义领域作出的反应的书面资料。

四、探索新的问题

66. 虽然研究全球国内流离失所危机和解决这一危机的现有法律和体制框架的主要任务已基本完成，但仍需要对某些领域作出更多的研究和思考，以下概述了若干这种领域。

67. 首先，国内流离失所问题如果发生在既不承认存在这一问题也不允许国际涉足其境内的流离失所者的国家该如何处理，需要对此所作出战略思考。很明显，不能漠视面临严重的国内流离失所问题却能逃避国际监督，在有些情况下还不准其国内流离失所人口得到国际援助和保护的国家。1999 年 1 月在华盛顿特区举行的一次由布鲁金斯学院国内流离失所问题研究项目和美国难民委员会联合发起的会议上，对这个问题作了探讨。与会的联合国机构、非政府组织和学术机构的代表集中讨论了阿尔及利亚、印度、缅甸和土耳其的国内流离失所问题的形势，并为会议提供了这方面的背景文件。此后，美国难民委员会发表了关于土耳其的国别报告，标题为《否认的高墙背后：土耳其的国内流离失所问题》，并载有更为有效地解决这一问题给该国政府和国际社会的一系列建议。¹⁷ 有关印度和缅甸的报告即将出版。此外，一篇有关这次会议的文章还将发表在 2000 年 1 月号的《被迫迁徙评论》上。

68. 需要探讨的另一个问题是如何解决不在政府控制下的地区的国内流离失所的问题。尤其是如何让非国家角色对国际标准和原则承担责任的问题。《指导原则》承认，不仅是国家和所有其他当局，而且还包括团体和个人均负有保护和援助国内流离失所人口的责任。然而，仍需要制定有效的战略，在非国家角色之间传播和促进《原则》的应用。这个问题已在关于《指导原则》的区域研讨会上作了讨论，例如在亚的斯亚贝巴召开的座谈会上就汲取了国际红十字委员会在这方面的经验和专长。

69. 亨利·迪南人道主义对话中心在哈佛大学人口与发展研究中心人类安全研究项目的合作下，1999年12月在日内瓦召开了一次研讨会，会上对武装集团对平民的责任这一问题作了进一步的审议。由秘书长代表办公室参加的这次研讨会汇集了政府、联合国机构、红十字运动和非政府组织的代表，共同审议了与非政府角色在保护平民方面的作用有关的三个主要问题：如何确保遵守人道主义原则；如何在出现暴力情况下执行这些原则；和如何谈判提供人道主义援助。布鲁金斯学院研究项目今年将研究如何促进非政府角色遵守《关于国内流离失所问题的指导原则》。

70. 目前研究的第三个专题探讨国内流离失所问题中的捐助方政策，尤其是审查捐助方通过双边和多边援助解决国内流离失所者悲惨处境的具体供资活动的性质。作为第一步，布鲁金斯学院研究项目就美国政府对国内流离失所问题的做法撰写了一篇文章。¹⁸ 这篇文章在1999年12月由布鲁金斯学院研究项目和美国难民委员会共同主持在华盛顿召开的一次会议上作了宣读，当时美国政府代表和秘书长代表均出席了这次会议。这篇文章提出的建议包括：举行国会听证会，找出美国政府所作反应方面的缺陷；由最高行政部门发表一份澄清美国目标和体制责任的政策咨文；选定一个当出现大规模国内流离失所情况时促进协调反应计划的政府牵头机构。还在政府审查其人道主义反应的体制结构范围内与美国政府官员就上述建议进行了进一步的协商。通过这些协商，政府官员们越来越认识到需要将国内流离失所问题更多地纳入人权、人道主义和发展行动中。还计划在未来的一年中对其他捐助方采取类似的行动。

71. 由于妇女和儿童构成国内流离失所人口的大多数，因此继续需要对国内流离失所的妇女和儿童的特殊需要给予关注。应当指出，人权委员会欢迎秘书长

代表在其执行任务授权时对国内流离失所妇女和儿童的特殊援助、保护和发展需要给予特别重视，并鼓励他继续引起人们对这些需要的重视。这项工作常常出现在国别方案中，在这种方案中秘书长代表坚持单独会见国内流离失所妇女，与她们讨论她们和子女的具体关切，例如，关于哥伦比亚的国别报告(增编二)就载有这方面的资料和建议。

72. 然而，需要对妇女和儿童的特殊需要以及解决这类关切的措施给予更系统和深入的分析。为此目的，目前关于国内流离失所问题的区域座谈会和研讨会专门研究了国内流离失所妇女和儿童的特殊需要。另一项重要行动是 1999 年 6 月由儿童基金会主持召开的关于国内流离失所问题中的妇女问题专家会议，秘书长代表办公室也是这次会议的参加单位。¹⁹ 与这项工作有关的是去年政府间常设委员会妇女与人道主义援助工作小组的工作，秘书长代表办公室也参与了这项工作。由该工作小组起草并提交给机构间常设委员会的题为“将妇女问题纳入对紧急情况作出人道主义反应的主流”的背景文件对国内流离失所问题给予了相当大的注意，而由机构间常设委员会尔后通过的关于这一问题的政策声明也效法了这一做法。机构间常设委员会工作组在其工作中吸取上述行动的经验，就促进更有效的援助和保护国内流离失所者的方式和方法提出十分重要的建议，尤其是涉及到其中的脆弱群体，包括某些类型的妇女和儿童。国内流离失所残疾者以及需要心理治疗的人属于秘书长代表计划给予更多重视的流离失所者中脆弱群体的另一部分人。

73. 需要探讨的另一个问题涉及政治参与。在《法律规范的编纂与分析》的第一部分中已指出，国内流离失所者有许多权利被剥夺，他们常常被剥夺参加政府和社区事务的机会，而身份证件和(或)财产被没收可能是一个促成因素。²⁰ 如能参加政府和公共事务对于国内流离失所者影响和，可能的话，改进当局对他们的需要作出的反应具有重要的意义。秘书长代表办公室目前正在起草一份有关这一关键但基本上被忽视的问题的研究文件。这份文件将由布鲁金斯学院国内流离失所问题研究项目出版，它尤其与秘书长代表即将对格鲁吉亚作出的访问有关，该国中的国内流离失所者的投票权引人关注。它与南高加索国内流离失所问题区域研讨会也有关，这次研讨会将审议政治参与问题。

74. 归还国内流离失所者的住房和财产问题是有待进一步研究的另一个领域。小组委员会已注意到这个问题的重要性，它承认通过或采用下列法律给难民和国内流离失所者的返回和重新融入以及重建和和解造成严重障碍：目的在于或结果造成与住房或财产有关的租赁，使用，拥有或其他权利的损失或被取消，取消居住在某一特定地点的权利，或对难民和国内流离失所者撤销雇用的法律(第 1998/26 号决议)。小组委员会敦促所有国家确保所有难民和国内流离失所者自由和公平行使其返回家园和习惯居住地的权利，并为此目的制定有效和迅速的法律、行政和其他程序，其中包括解决悬而未决的住房和财产问题的公平有效的机制。

75. 人权委员会在关于国内流离失所者的第 1999/47 号决议中提到了小组委员会的决议，并鼓励小组委员会继续从事这方面的工作。在这方面值得注意的是，小组委员会请难民署与人权署协商，制定出增进和促进所有难民、国内流离失所者自由、安全和自愿返回家园和习惯居住地的政策指针，并视情况，包括难民署的职权在内(第 1998/26 号决议)。为此，1999 年 11 月，难民署就归还难民和国内流离失所者的住房和财产问题举行了一次专家协商。秘书长代表办公室出席了这次会议并在会上散发了一份非正式说明，在编纂和分析的基础上找出了有关国内流离失所者的恰当法律规范，并提供了秘书长代表所作的国别访问的有关调查结果的实例。

76. 展望未来，秘书长代表在赴格鲁吉亚访问时将会对与归还住房和财产有关的问题作出研究。在格鲁吉亚，国内流离失所者的住房由他人占据构成了持久解决的主要障碍。在南高加索国内流离失所问题区域研讨会上也将对这些问题作出讨论。

五、今后的任务方向

77. 在去年给人权委员会的报告中，提到了在布鲁金斯学院研究项目的主持下进行的一系列协商，其中讨论了授权工作的新的策略和方向。这项基础广泛的工作获益于联合国内外从事国内流离失所问题的专家和官员们的经验和透彻的见解，他们提出了若干富有创意的想法，秘书长代表由此得出两个主要结论。首先，需要加强对国内流离失所问题具体形势的着重注意，增加国别访问的数目并更多地注意所提建议的后续行动。为此，秘书长代表计划在 2000 年，在布鲁金斯

学院的同意下，拨出更多的时间用于其任务授权，目前他在该学院任非洲问题高级研究员，其代表职位属于半日制和志愿性质的。他还在争取更多的支持，以便使他能够作出更多的考察而不仅限于人权署特别程序机制目前允许人权委员会进行的两到三次国别访问。第二，与此有关的是，需要增拨工作人员协助秘书长代表的活动。在这方面，秘书长代表感谢挪威政府为其任务授权提供的一名研究助理，并感谢难民署最近拨出的一名为期一年的专业人员，其办公地点设在人道主义事务协调厅，以协助属于职权范围内的在纽约的活动。布鲁金斯学院研究项目目前对任务授权工作给予的支持仍十分宝贵，主要表现为在联合国机构、区域组织和非政府伙伴的支持下所发起的关于《指导原则》的研讨会和座谈会以及查明和探索所需要的新的研究领域。

六、结 论

78. 鉴于对全球国内流离失所危机现已有了认识上的提高，国际社会目前必须重视确保《指导原则》——这一普遍承认需要在国内流离失所情况下予以遵守的原则——有计划有步骤地得到应用。现时不应再局限于临时作出反应，而应当商定一种保护国内流离失所者的明确的法律和体制框架了。由本报告国别形势所印证的国内流离失所者朝不保夕的悲惨处境以及无法预见的国家和国际反应都突出反映了将迄今为止创建的规范和体制构架转化为当地实际保护的紧迫性。这正是秘书长代表的任务以及其在联合国系统、区域组织、非政府组织和政府机构中的伙伴今后将要面临的挑战。

注 释

¹ 分别见大会第 53/128 号和 53/125 号决议。

² 法律规范的编纂和分析载于：E/CN.4/1996/52/Add.2(亦见《人权研究丛刊》第 9 号“国内流离失所者：法律规范的编纂和分析”，联合国出版物，销售编号 E.97.XIV.2) 和 E/CN.4/1998/53/Add.1。

³ 亦可查询互联网 <http://www.redcross.alertnet.org/en/conference/proceedings.asp>。

⁴ 见，例如，美洲人权委员会《关于哥伦比亚人权状况的第三次报告》(1999 年 2 月 26 日)，第六章。

⁵ 见，例如，大赦国际的下列报告：南斯拉夫联盟共和国，科索沃省的人权危机，文件 B 系列：“悲惨事件继续发生：保护科索沃的流离失所者和难民”，AI 索引 70/73/98 (1998 年 10 月)；乌干达，“打破恶性循环：北部战区的人权保护问题”，AI 索引 AFR 59/01/99 (1999 年 3 月 17 日)；东帝汶，“抓住时机”，AI 索引 ASA 21/49/99 (1999 年 6 月 21 日)；缅甸，“后果：在克耶邦发生的三年流离失所情况”，AI 索引 ASA 16/14/99 (1999 年 6 月)；俄罗斯联邦：车臣共和国，“人道主义不可分割”，AI 索引 EUR 46/38/99 (1999 年 11 月)。

⁶ 见全基督教流离失所家庭和社区委员会《箴言报》，第 13 卷，第 6 期 (1998 年 11 月-12 月)，第 12-17 页。

⁷ 《难民普查季刊》，第 18 卷，第 1 期(难民署文献和研究中心与牛津大学出版社，1999 年)。

⁸ Memorias: Seminario de divulgación en Colombia de los principios rectores de los desplazamientos internos, Santa fé de Bogotá, 27 de mayo, 1999 (Santa fé de Bogota: Editorial Códice, 1999)。

⁹ 见“1999 年 3 月 29 日至 31 日在乌干达坎帕拉举行的《关于国内流离失所问题的指导原则》研讨会：最后报告”(挪威难民委员会，1999 年)。

¹⁰ 由共同主办人起草的研讨会报告全文即将出版。

¹¹ 该文将由人道主义事务协调厅于 2000 年初发表。

¹² 难民署，“全世界出现国内流离失所者的主要国家”《难民》第 4 卷，第 117 号(1999)，第 16 页。

¹³ 见弗朗西斯 M. 登“不要忽视哥伦比亚的人道主义危机”，《基督教科学箴言报》(1999 年 10 月 6 日)。

¹⁴ “秘书长代表称国内流离失所者为科索沃悲剧的‘隐藏的一面’”，新闻发布稿，HR/99/29 (1999 年 4 月 16 日)。

¹⁵ “联合国专家呼吁印度尼西亚确保保护东帝汶人的权利”，新闻发布稿，

HR/99/85 (1999 年 9 月 8 日)。

¹⁶ “秘书长关于国内流离失所者问题的代表呼吁俄罗斯当局遵守《关于国内流离失所问题的指导原则》”，新闻发布稿，HR/99/121 (1999 年 12 月 20 日)。

¹⁷ 《否认的高墙背后：土耳其的国内流离失所问题》(华盛顿特区：美国难民委员会，1999 年)。

¹⁸ 詹姆斯·坤德，“美国政府与国内流离失所者：存在但并未计入考虑”，(华盛顿特区：布鲁金斯学院和美国难民委员会，1999 年 11 月)。

¹⁹ 儿童基金会，“国内流离失所中的妇女问题专家会议，1999 年 6 月 14 日-15 日，纽约”(纽约：儿童基金会紧急方案司，1999 年)。

²⁰ “国内流离失所者：法律规范的编纂和分析”，同前引，第 350 段。

-- -- -- -- --