



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.1
11 February 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

关于国内流离失所者问题的秘书长代表

根据人权委员会第 1999 / 47 号决议提出的报告

增编

流离失所情况：对哥伦比亚进行的后续访问

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 12	2
一、流离失所危机概况	13 - 36	4
二、国家和国际反应	37 - 63	11
三、反应上的差距.....	64 - 104	19
四、结论和建议.....	105 - 126	28

附件：哥伦比亚地图

导 言

1. 哥伦比亚的流离失所情况是世界上最严重的情况之一。该国有一百多万流离失所者，且人数还在不断增加。绝大多数流离失所者是过去几年里因经济处境急剧恶化而被迫离家的。但此问题历史很长，可追溯到几十年以前。

2. 离失所的主要根源是与国内武装冲突相关联并以严重违反国际人权法律和人道主义法律为特征的政治暴力。然而在哥伦比亚，流离失所不仅是武装冲突的后果，而且是蓄意推行的作战策略。实际上，各武装团体（即准军事团体、游击队、武装部队 / 警察等）之间很少发生直接的对抗，相反，这些武装团体为解决相互之间的矛盾往往进攻被怀疑与“对方”有联系的平民，并且手段极为残忍，那些人身安全受到威胁的平民别无选择，只有逃走。

3. 然而，对他们人身安全的威胁并没有随着他们逃走而消失，相反在他们逃到避难的地方之后，威胁随之而至。逃走这件事本身往往强化了关于他们与某一武装团体有关的怀疑，因而强化了成为目标的危险。许多流离失所者因担惊受怕，往往匿名躲藏，试图与城市贫民融为一体。这些人因放弃了家产和生活来源，得到的便是极度贫困和持续的不安全，因而成为社会中极为脆弱的群体。与此同时，流离失所者开始组织起来捍卫自己的权利，但他们的领导人或试图帮助他们的当地非政府组织的领导人便越来越成为武装团体瞄准和杀害的对象。

4. 就积极的一面来说——如果在这种可悲的形势下还有积极的一面可言的话——哥伦比亚政府现在承认了国内流离失所问题的存在，并已表示愿意为解决这一问题进行国际合作。实际上正是应政府的邀请，秘书长代表于 1999 年 5 月 20 日至 27 日对哥伦比亚进行了第二次正式访问。这次访问与秘书长代表参加 5 月 27 至 29 日在波哥大举行的一次会议结合在一起。这次会议的名称是“流离失所问题指导原则在哥伦比亚的适用”，是由布鲁金斯学会国内流离失所项目、哥伦比亚非政府组织集团 Grupo de Apoyo a Desplazados 和美国难民委员会共同主办的。哥伦比亚政府的代表与各国际组织和非政府组织的代表一道参加了会议。这次会议的简要报告载于增编 2。

5. 这次正式访问是秘书长代表于 1994 年进行的访问（见 E/CN.4/1995 / 50 / Add.1）的后续访问。这次访问的目的是：鉴于形势的严重恶化，对 1994 年访问以

来的事态发展进行评估；评估在多大程度上落实了 1994 年访问所产生的建议；为解决目前的形势提出新的建议。

6. 这次访问以“关于流离失所问题的指导原则”(E/CN.4/1998 / 53 / Add.2) 为参考标准，考虑了流离失所者的需要和权利以及当局和其他有关当事方在流离失所各个阶段——流离失所发生前、发生期间、返回过程以及重新融合阶段——的责任。实际上，由包括哥伦比亚在内的 50 多个提案国提出的、未经表决通过的人权委员会第 1998 / 50 号决议指出，秘书长代表打算在与政府以及政府间组织和非政府组织进行对话时使用“指导原则”；在第 1999 / 47 号决议中，委员会欢迎秘书长代表这样做并请他在这方面继续努力。

7. 在哥伦比亚，对于秘书长代表使用“指导原则”作为对话的基础，政府官员十分赞成。实际上一些官员事先根据指导原则编写了对哥伦比亚流离失所情况的分析。内务部人权处主任表示，指导原则应视为具有道义上的约束力的文件。

8. 在访问期间，秘书长代表与 Andrés Pastrana Arango 总统以及若干政府官员进行了建设性的、坦率的对话。政府官员包括副总统、和平高级专员、外交部部长和副部长、内务部副部长、Fiscal (检察长)、Defensor del Pueblo (人民代言人——人权监督官)、内务部人权处主任、“Plan Colombia”的干事、全国规划局副局长。秘书长代表与内务部副部长进行了好几次会晤，这一职位在 1999 年 3 月之前同时是在流离失所问题上的总统顾问职位；秘书长代表还多次会晤了 Red de Solidaridad Social (社会团结网)的经理，这个机构在他访问之前被指定为处理国内流离失所问题的政府联系机构。原定与司法部长和全国军队和警察的代表举行会晤，但因国防部长辞职而未能实现。在 Santander、Sucre 和 Bolívar 三省，秘书长代表受到了地区和市镇当局的接待，包括 Defensoria del Pueblo 驻地方办事处（检察长公署在市镇一级的代表）以及武装部队和警察部门的接待。在访问期间，秘书长代表获得总统同意，可与叛乱团体会晤，叛乱团体也同意这样的会晤，但最终因时间安排上的问题而未能实现。

9. 在许多场合，在波哥大和在各个地区，秘书长代表有机会与联合国机构和国际非政府组织的人员讨论了国内流离失所情况。他还会晤了外交界人士和捐助国的代表。秘书长代表还与一个 Resource Group 举行了会晤，这个小组由联合国各机

构的代表和哥伦比亚知识界人士组成；并且与天主教教会的代表进行了讨论。这些会晤和讨论对哥伦比亚的冲突和和平进程进行了有益的分析。

10. 秘书长代表与国内流离失所者代表和关注流离失所问题的当地非政府组织举行了好几次会晤。在访问 Santander、Sucre 和 Bolívar 三省时，秘书长代表会晤了这三省、临近的 Córdoba 省以及 Montes de María 地区的国内流离失所者的代表。秘书长代表会晤了 Sucre 省的一些村长，这些人自己就是国内流离失所者。在波哥大就全国流离失所的妇女问题举行了一次讨论会，该讨论会的闭幕会议与访问的代表团专门讨论了其建议和结论。秘书长代表还访问了卡塔赫纳郊区（Bolívar 省）的流离失所者居住点，特别是访问了纳尔逊·曼德拉居民区和 Ciénaga de la Virgen 定居点。

11. 秘书长代表赞赏地注意到在与政府官员会晤当中他们所表现出的合作态度，对于所有与他阐述了关于哥伦比亚国内流离失所情况的看法和关注的人，他表示感谢。特别值得一提的是在整个访问期间联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处以及人权事务高级专员办事处所给予的支持。另外还应向哥伦比亚的非政府组织表示感谢，他们提供了广泛的信息，他们专心致志的工作精神和表现出的勇气值得称赞。

12. 本报告分为四节。第一节概述了目前流离失所的情况。第二节描述了国家和国际的反应。第三节参照指导原则列出了在反应方面所存在的差距。每一节都突出地介绍了自 1994 年以来发生的变化，一些段落叙述了进展情况，而另一些段落反映了情况的恶化以及采取更加一致的措施的必要性。第四节载有结论和建议。

一、流离失所危机概况

A. 问题的规模

13. 在秘书长代表第一次访问之时，当时对于哥伦比亚存在着多少国内流离失所者，还没有准确和一致的数字。虽然今天情况依然如此，但自 1994 年以来，为更好地评估问题的规模作出了重要的努力。1995 年，哥伦比亚圣公会发表了关于哥伦比亚国内流离失所问题的研究报告。该报告根据对全国各教区 1,170 名流离失所者的调查，估计从 1985 年到 1994 年共有 586,261 人流离失所。¹ 作为这项研究活

动的后续行动, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) 建立了一个关于流离失所情况的信息系统, 称作 SISDES, 并得到了联合国儿童基金会的支持, 以便每年都对流离失所者人数进行估计。下列数字反映了估计的结果:

年份	新的流离失所者人数	总人数	增长百分比
1985—1994	586,261	586,261	— —
1995	89,510	675,771	15
1996	181,000	856,771	26
1997	257,000	1,113,771	30
1998	308,000	1,421,771	28

14. 根据这些数字, 从 1996 年到 1998 年, 共有 746,000 人成为国内流离失所者, 这远远高于政府对这一时期所估计的 381,755 数字。² 正如 CODHES 和政府都强调的, 这些数字只不是统计预测, 绝非准确的数字。然而, 两种数字的巨大差别是因为所用方法的差异, 这包括缺乏在数据收集方面的共同标准。例如, CODHES 在计算方面所用的主要标准是实际流离失所的处境, 而政府的 Red de Solidaridad 的干事指出, 该机构仅统计据认为需要给予关注的流离失所者。在哥伦比亚这样的国家, 存在着长达几十年的国内流离失所情况, 这里就出现了何时不再把流离失所者计算在内的问题。这的确是一个复杂的问题。由于对流离失所何时终止问题缺乏明确的准则, 所以就需要采取逐案评定的做法, 需要考虑到各种具体因素, 这些因素决定着返回家园的可能性或作为持久解决办法而重新安置的可能性。³ 使计算哥伦比亚流离失所者人数比较复杂的另一因素是许多流离失所者不愿承认自己是流离失所者, 怕人身安全受到进一步的威胁。

15. 在后续访问期间所提到的国内流离失所者人数估计从 30 万到 100 万不等。秘书长代表所接触过的多数独立观察者往往倾向于认为超过了 100 万数字。特别是, 政府的 Defensoría del Pueblo 提到了 CODHES 所说的过去 10 年有 150 万流离失所者这个数字。按照这一数字, 40 个哥伦比亚人中至少有一人是国内流离失所者, 总体上来看, 哥伦比亚是世界上国内流离失所者人口最多的国家。

16. 对于数字上的差异，外交部副部长提到，评估国内流离失所者问题的规模是一项艰巨的任务，政府希望在这方面得到国际援助。值得一提的是，建立全国国内流离失所者信息网是全国立法中的一项内容，但尚有待实施（见下文第二节）。

17. 虽然哥伦比亚国内流离失所者准确数字难以确定，但不可否认的是，这种人数还在飞快地增加。CODHES 进行的追踪表明，自 1994 年以来，国内流离失所者人数出现了明显的上升趋势。1998 年的人数比上一年的人数增加了 28 %，这是十多年来增长最快的一个时期，在这一年里，平均每八户家庭里便有一户家庭成为流离失所家庭。⁴ 在这一时期，冲突升级，造成流离失所者人数增加，下一节有详细分析，也支持了上述结论。

18. 最后，虽然在评估问题的规模方面还有待改进，但比得到国内流离失所者准确人数更重要的是承认他们的困境并作出充分的反应。在这方面，秘书长代表赞同内务部副部长的意见，即“不论国内流离失所者人数有多少，这总是一个政府有责任加以解决的人道主义问题。”

B. 冲突是流离失所的背景

19. 与秘书长代表所研究过的其他国家的情况一样，哥伦比亚的国内流离失所问题产生于政治暴力，这种暴力与武装冲突相关联，并以严重的违反人权法律和人道主义法律为特征。由于第一次访问报告（E/CN.4/1995/50/Add.1，第 18—28 段）从的历史的角度概述了长期存在的冲突和流离失所的问题，本报告侧重于叙述自 1994 年以来对流离失所问题有影响的事态发展。

20. 首先，应提到冲突的复杂性，这种复杂性是由多种因素和利益牵扯在内而造成的。第一个因素是武装部队（由海陆空军组成）和全国警察，两只力量都隶属于国防部。第二个因素是，存在着各种准军事团体，这些团体都是在一个总的组织即 Autodefensas Unidas de Colombia(AUC)名义下组织起来的。近些年来，准军事活动发展很快。虽然已不再像 1968 至 1989 年期间那样享有合法权威，但准军事机构在前政权统治时期实际上已经制度化了，即存在着“特别的私人保安和看守服务”（原先称为“Convivir”），这些服务团体在法律上获准携带武器并执行类似于武装部队和警察的任务。这些武装团体的活动往往没有得到当局的有效控制或充分的监督，正如人权事务高级专员办事处所报告的那样，这些团体的活动与准军事团体的

活动难以区分，因为“在许多情况下，存在着一致、重合、相互补充或替代的情况。”

(E/CN.4/1998/16, 第 92 段)。应指出，从 1998 年起，政府实施了调整武装团体的作用的措施，对其活动实行了更严格的控制，特别是禁止他们使用自动武器。实行这些措施后，武装团体数量开始减少。第三个因素是存在着好几支游击队，他们组成了单独的、自治的团体。其中最主要的是 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular(FARC-EP),这是军事力量最强的一支游击队。较小的、军事力量较弱的游击队是 Ejército de Liberación Nacional(ELN)和 Ejército Popular de Liberación(EPL)。据报告在哥伦比亚至少一半的城镇存在着明显的游击队活动。

21. 冲突的特征是对人权法律的一贯违反和对人道主义法律的严重破坏⁵，这种情况是各个方面都有的，但近些年来，准军事活动被认为是造成最多的违法和流离失所的因素。法外处决和任意处决（往往是采取屠杀和集体杀害的形式）、被强迫失踪、酷刑、扣押人质以及平民人口和目标的攻击，是冲突的普遍表现。随着近些年来冲突的加剧，这些侵犯人权和人道主义法律的行为也明显增加，由这些行为和普遍的暴力形势所引起的流离失所也相应增加。另外与冲突有关的是，许多家庭为了避免子女被游击队强行征走，不得不逃离家园。

22. 近年来一个重要的事态发展是，冲突各方开始把平民当作军事目标来对待，其结果是，平民的非战斗和受保护的地位变得十分模糊。有些地区被疑为“敌人”的基地，于是遭到“清洗”，整个社区的人口被强迫转移，如果该地区又是具有军事或经济上的战略意义，便接着将支持自己的人口迁移进去。这些大规模迁移往往事先宣布，违令者往往会遇到屠杀或人身安全遭到严重攻击的危险。

23. 与暴力和冲突相关的经济利益也是导致流离失所的因素。随着所谓的“反农业改革”进程（在秘书长代表于 1994 年第一次访问之时，这一进程导致据估计约 3 %的地主控制了全国 70 %的可耕地），流离失所往往成为大地主、毒品贩运者以及计划对自然资源进行大规模开发的私人企业获取土地的手段。大多数农民手中没有合法的地契，于是成为这一进程中的方便目标，Defensor del Pueblo 将之称为“枪口下的土地改革”。人权事务高级专员办事处报告说，收到了众多中小农户的证词：“受毒品贩卖者或当地地主雇用的准军事人员将他们的土地夺走，或者他们在死亡威胁下不得不廉价地将土地卖掉然后逃走。”(E/CN.4/1998/16, 第 98 段)。流离失所的情况也与对自然资源的勘探和开发以及建设大规模项目有关，这里不仅

涉及国内经济利益，而且涉及跨国公司的利益。因此，游击队和准军事团体活跃的地区往往是自然资源丰富的地区，这不是偶然的。

24. 自秘书长代表上次访问以来，在流离失所情况的责任方面发生了重要的变化，正如 CODHES 所整理的数字所显示的。

年份	武装部队和警察	准军事团体	游击队	其他
1985—1994	27 %	21 %	32 %	20 %
1995	19 %	35 %	26 %	20 %
1996	16 %	33 %	28 %	23 %
1997	6 %	54 %	29 %	11 %

25. 自 1994 年以来，游击队侵权责任水平基本上保持未变，但武装部队和警察的责任水平明显降低，同时准军事人员的责任水平提高了三倍。出现这种趋势的原因是准军事人员与武装部队和警察之间存在着协作关系。1998 年，人权事务高级专员办事处报告说，“大量的侵权事件是准军事人员干的，他们起码得到了公务人员特别是武装部队和警察的容忍，甚至得到了他们的共同参与”（E/CN.4/1998/16，第 90 段）。用 Defensor del Pueblo 的话说，准军事团体“成了武装部队和警察的非法助手，他们帮助武装部队和警察干那些他们因受制于法律而无法干的坏事。”准军事活动因此代表着“一种新的不受任何限制的非法镇压”。⁶ 1999 年，人权委员会主席在代表委员会发表关于哥伦比亚人权情况的声明时敦促政府“对涉嫌支持‘准军事’团体的官方机构最大限度地强化政治、行政、司法及其他适当措施”。⁷

26. 结束长期的冲突是 1997 年总统选举中最核心的问题。自 1998 年夏任职以来，Pastrana 当局通过与 RARC-EP 开展和平倡议，极大地推动了和平努力。作为这一进程的一部分，1998 年 11 月 7 日，Pastrana 总统命令武装部队先从南方 Meta 和 Guaviare 省的五个城镇撤出来三个月，撤出行动是在正式开始和平谈判之前两个月。撤出的期限的随后延长了好几次。关于 FARC 在这一地区采取任意行动的严重指控突出地说明了在和平谈判的框架内确立游击队须遵守的基本规则的重要性。

27. 1999 年 5 月 6 日，参加和平谈判的各方发表了有十二点内容的“为了新的哥伦比亚而实行变革的共同议程”，强调了以谈判方式政治解决冲突的重要性，

同时包含了对以下问题的关注：尊重国际人道主义法律、正义、政治改革、全面的农业政策以及同贩毒和腐败做斗争的决心。令人遗憾的是，流离失所问题没有明确地被列入议程中。

28. 与此同时，与 ELN 进行了断断续续的临时性的会谈。准军事团体继续通过恐怖主义策略，包括把高级公共官员绑架等，表明反对把他们排除在和平会谈之外，这种情况也发生在秘书长代表访问期间。

29. 在秘书长代表所会见过的大多数观察家看来，在降低与冲突相伴随的暴力水平方面以及在减少流离失所方面，和平进程尚有待发挥其明显的作用。实际上，秘书长代表自其后续访问之后所收到的报告表明，暴力继续在加强，1999 年夏天所发生的新暴力引起许多人逃难。

C. 流离失所的模式

30. 广泛的流离失所危机几乎蔓延于全国，这充分反映了近年来冲突的加剧和地理范围的扩大（见附件地图），除个别省份外，几乎所有省份都受影响。受影响的主要地区是 Antioquia、Bolívar、Santander、Córdoba、Magdalena、Chocó、César、Sucre、Meta、Putumayo、Valle de Cauca、Caquetá、Cauca、Guaviare。在 Antioquia 发生的流离失所占了全国总数的 25 %。

31. 通过对受影响的人口进行分析，可以发现，流离失所主要是社会中处在边缘地位的群体容易遭遇到的困境。与 1994 年的情况一样，流离失所者主要是农民，或曰 campesinos，他们居住在准军事团体或游击队影响的地区。该国的土著居民和非洲裔社区尤其受到影响，特别是在 Chocó、Antioquia、Córdoba、Cauca、Meta、Caqueta、Guaviare，即他们集中的地方。Córdoba 省 Alto Sinú 地区的 Emberá-katio 土著人尤其处在危险境地，他们不断受到威胁，其领导人不断遭到杀害。与此同时，“政治清洗”现象也造成越来越多的人成为流离失所者，这种清洗的对象是工会领袖、政治活动家、社区领袖、市长、镇政务委员会委员、法官、公共检察官、记者、人权活动分子、教师、其他城市阶层。

32. 妇女和儿童继续是流离失所者中的大多数，约占 80 %。国内流离失所者中有 58 % 是妇女，55 % 是低于 18 岁的少年儿童。根据 Defensoría del Pueblo 和儿童基金会 1998 年 12 月提出的报告，至少有 62 万儿童受流离失所的影响。继秘书

长代表访问哥伦比亚之后，负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表访问了哥伦比亚，他对国内流离失所的儿童所给予的注意受到了特别的欢迎。⁸ 流离失所削弱了传统的家庭结构，特别是在家庭的男性成员被杀害、失踪或被迫逃难或到外地工作以后。据估计约 36—39 % 的流离失所家庭是由妇女担任着家长。⁹

33. 逃难的模式主要是从农村逃向城市。另外，有一种现象被称作“城市间的流离失所”，即向城市地区的流动有加速递增的趋势，因为人身安全不断受到威胁以及援助的需要得不到满足，迫使他们从小城市逃向大城市。在许多人最终逃到了波哥大（据估计每天有 37 个流离失所的家庭来到首都）以及其他大城市，包括 Medellín、Cartagena、Barranquilla。在这些城市里，流离失所者往往集中在贫民窟里或棚户区，他们在这里沦为城市里的最贫困者。其他一些流离失所者可能在较长的时间里得到亲戚的照顾。由于来自农村，流离失所者通常难以适应城市里的生活。

34. 过去人们通常单个地或以家庭为单位地逃难，但自 1997 年以来，出现了越来越多的集体或大规模逃难，往往是整村整村地逃难。造成这种趋势的原因是，流离失所成了更为有组织的现象，往往是执行武装团体让整个村子迁移的命令而发生的，这不像以前为了躲避人身危险而零散地逃走的情况。最出名的一次大规模逃难是 1998 年 6 月和 7 月发生在 Bolívar 省南部 Magdalena Medio 地区的一次，17 个村子的约 1 万人逃到了 Barrancabermeja。他们在那里的拥挤和恶劣的条件中生活了三个多月，然后才返回家园，返回的过程也问题重重（见第三节 C）。

35. 流离失所模式出现的重大变化是 1997 年在哥伦比亚首次出现了国内流离失所者集中居住的营地，如设在 Pavarando (Antioquia) 和 Turbo (Antioquia) 的营地。新闻媒介对 Pavarando 营地进行了大量的报道，反映了国内流离失所者在那里受煎熬长达两年多的情况，这使人们认识到了哥伦比亚国内流离失所问题的严重性，也反映了政府对处理流离失所现象所做的反应的不足。

36. 另一个值得一提的发展是，由于跨界逃难，流离失所危机具有了国际意义。虽然边界地区的军事化以及存在着高山、河流、丛林等天然屏障，使逃向外国极为不易，但逃到境外的人数仍然明显增多了。在 1997 年上半年，边界地区治安形势的恶化导致许多人逃到巴拿马，接着又有许多人逃到委内瑞拉和厄瓜多尔。然而，逃到这些国家的大多数人不被认作难民，而被认作是无证件的移民，许多人被强行

遣返。¹⁰ 流离失所危机增加了跨界逃难这一因素，于是对国际反应具有重要的影响，即涉及到人权事务高级专员办事处的工作，对此问题下文将有讨论。

二、国家和国际反应

A. 哥伦比亚政府

37. 在秘书长代表于 1994 年第一次访问之时，哥伦比亚的国内流离失所问题刚开始受到政府的承认。对于此问题，当时尚无明确的政策，对于问题有多大规模及如何采取反应，也无明确的说法。另外，政府内部缺乏协调，政府与国际社会之间缺乏协调，都妨碍了作出现有的反应。另外，中央和地方各级政府机构的看法和活动需要协调，政府与非政府团体之间的关系也需要改善，这种关系往往表现为相互猜疑，缺乏合作。秘书长代表的建议侧重于解决这些问题，尤其是提高对流离失所问题的认识，鼓励政府拟定关于国内流离失所问题的政策，要求政府机构内部以及国家与国际社会之间加强协调，并倡议政府与非政府组织团体开展合作。

38. 秘书长代表在其后续访问期间发现，自上次访问以来，哥伦比亚当局对国内流离失所形势作出反应方面有所进步。首先，政府对哥伦比亚国内流离失所形势以及政府的责任有了更多的认识。最突出的是，在 1994 年 9 月 9 日，即在哥伦比亚人权日，Samper 总统承认了国内流离失所的问题和国家在解决此问题方面所担负的责任。¹¹ Pastrana 政府重申了这一点。

39. 政府承认其对国内流离失所者所承担的责任，这一点反映在各种政策文件中。国家经济和社会政策委员会（CONPES）（这是行政部门的一个实体）于 1995 年通过了“全面注意由暴力造成的流离失所人口问题的国家方案”。¹² 虽然该文件吸收了秘书长代表的一些建议以及美洲国内流离失所问题常设磋商所产生的建议，但该方案存在着一些结构性问题，正如政府所承认的那样，尤其存在着“机构间的管理和协调、信息和资金等困难”。¹³

40. 为了解决这些缺陷，1997 年 5 月，国家经济和社会政策委员会发了第二份文件，对原来的方案作了修订，新的文件规定了处理国内流离失所问题的“制度”，并规定了预防、紧急援助和“巩固和社会经济稳定化”的战略。这项新文件得到了

内务部、总统流离失所问题顾问（1997年4月28日设立的职位）、总统人权事务顾问、总统社会政策和国家发展规划顾问的批准。¹⁴

41. CONPES 所提出的两个文件以及政府各种法令所包含的政策倡议最后正式归纳成一项国内流离失所问题全国计划并纳入到第 387 号法律中，由国会于 1997 年 7 月 18 日通过。¹⁵ 六个月之后，即 1998 年 1 月 26 日，总统发布命令，公布了实施第 387 号法律的细节。¹⁶ 该年 3 月，另一项法令拨款 400 亿比索（3070 万美元），专门用于按照第 387 号法律解决国内流离失所问题。¹⁷ 另一项有关的政策文件是 1999—2002 年全国发展计划。在论述受武装冲突影响地区的发展时，该计划注意到国内流离失所者的问题。

42. CONPES 所提出的第二个文件以及第 387 号法律所规定的体制结构有三个层次。首先是全面援助国内流离失所者全国委员会，该委员会由高级政府官员组成，主席由总统特别委任。¹⁸ 这一协商机构负责设计关于国内流离失所问题的国家政策并确保为执行这些政策获得必要的财政资源。其次是 15 个全国专门机构，它们负责国家政策的具体实施。第三是在各级地方政府（市、区、省）建立的国内流离失所问题委员会。这些委员会由地方的行政首脑（省长或市长）担任主席，其组成包括当地军事当局、警察部门、民防当局、卫生当局、家庭福利机构、哥伦比亚红十字会和教会的代表以及国内流离失所者社区的两名代表。这些委员会负责在地方一级支持解决国内流离失所问题的国家制度。

43. 为了协助上述各级部门的工作并为了评价解决国内流离失所问题的国家计划的有效性，第 387 号法律还设立了国内流离失所者全国信息网。信息网目的是提供全国及地区的流离失所趋势信息，并便利对强迫的流离失所现象进行定量分析以及拟定援助、保护和为国内流离失所者寻求持久解决办法等措施。为了收集信息，各市将建立联系点，并且将鼓励非政府实体参加进来。

44. 第 387 号法律还设立了一项监督强迫流离失所问题的机制（Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia），由专家组成，担负起分析和咨询的任务。按照法律规定，该监督机制须强迫流离失所问题的规模、其趋势的变化以及处理此问题的国家政策的效果提交分析报告。

45. 因此，自秘书长代表第一次访问以来，政府在制定公共政策、制定法律和体制框架以处理国内流离失所问题等方面取得了进步。然而，在执行方面政府的反

应严重不够。实际上，解决国内流离失所问题的全国制度建立得十分缓慢。正如政府自己所承认的，存在着结构性的障碍，妨碍着其政策的执行：在中央和地方两级，有关部门没有完全承担起责任，技术和财政资源不足，也使这些机构无力履行其职责，另外各机构之间缺乏协调。¹⁹

46. 关于各级机构没有完全承担其责任的问题，一部分原因是，第 387 号法律要求的是“*reglamentación*”，即要求拟定执行的方式。没有做到这一点，则各级政府机构对于自己的责任缺乏明确的认识。实际上，省、市一级的官员向秘书长代表表示，对于如何执行政府的政策缺乏具体的规定，这是他们面对的主要困难之一。各级政府应如何处理国内流离失所问题，需要有明确的指南，这样才能避免官员们所说的“各行其是”，这是到目前为止所做的反应的特点。虽然为了第 387 号法律的“*reglamentación*”而已经采取了一些初步的努力，但完成这一过程是十分重要的。

47. 另外，确保法律规定的新体制机制得到建立和有效运作，也是十分重要的。在访问之时，全面援助国内流离失所者全国委员会已经建立了两年，但它一次会议还没有开过，尽管个别的委员已经明确要求过。由于该委员会是设计国内流离失所问题国家政策和为政策的实施保障有效资源的负责机构，所以迟迟不能开会一定妨碍整个制度的有效运作。在地方一级，有一些情况是，省和市的委员会迟迟不能建立起来。与此同时，虽然建立全国信息网的工作早已经开始，（在国际移民组织的协助下）已经设计了必要的软件，但这一工作一直没有完成。另外，虽然政府依然承认 *Observatorio* 的重要性，但没有为建立这种机构而采取具体行动。为建立 *Obervatorio*，需要不断地评估国内流离失所问题和对问题作出的反应，需要把政府以外的专家集中起来，以评估政府的反应。

48. 在秘书长代表初次访问期间，当时中央与各地区以及与地方当局之间缺乏协调，令人遗憾的是，这种情况依然没有改变。国家当局和地方当局都向秘书长代表表示他们在相互沟通方面遇到困难。实际上令人惊讶的是，在各地区听到当地的官员谈到“政府”，好像他们不是政府的一部分。鉴于省和市一级委员会所承担的责任，加强中央与地方当局之间的协作是十分重要的。

49. 最近，即 1999 年 3 月，*Red de Solidaridad Social* 被指定为解决国内流离失所者问题的全国联系机构，希望通过这样做能使协调得到改善。1999 年 3 月，自 1997

年以来一直存在着的总统流离失所者问题顾问一职被撤销，其职责转给了 Red。²⁰ Red 于 1994 年设立，其任务是处理社会中处境最弱的群体的需要，如穷人、儿童、妇女、少数民族，现在还包括国内流离失所者。与原来的总统顾问一样，Red 直接受总统府领导。此外，Red 在全国各地设立了办事处，因而具有在全国范围开展业务的能力，从而有可能与省、地区、市各级伙伴直接合作。然而，若要做到这一点，需要加强省、地区和市各级处理国内流离失所者问题的委员会的力量，但 Red 承认这一点还没有做到。另外还需要围绕保护问题开展培训，提高这方面的认识。与穷人不同的是，国内流离失所者面对着人身安全问题，这些问题必须加以解决。

50. 使法律规定的体制框架投入运作，一个重要的办法就是向有关机制提供援助，使它们能够履行对国内流离失所者担负的责任。在这方面，政府最近在 Red 内设立了一个联合技术股，负责提供技术咨询，以加强对国内流离失所问题的反应，这一做法令人鼓舞。联合技术股由一个委员会领导，该委员会来自提供资金和负责实施对国内流离失所者的全面援助政府机构、参与人道主义援助的有关国际组织和国内非政府组织。联合技术股将向实地派遣一个由国内和国际专家组成的机动小组，负责向各地的 Red 工作人员、各市的委员会、非政府组织和从事援助流离失所者活动的其他人提供技术支持。

51. 关于资金问题，据计算，在 1997—1998 年，政府约支出了 38,500 美元以帮助国内流离失所者，相当于每人获得 0.32 美分。²¹ 但 Red 解释说，现在还有另外的资金来源，这取决于流离失所的阶段。在预防方面，主要资金来源是 Plan Colombia（这是一项总额达数十亿美元的国家发展计划）²²、Red 以及国际援助。提供人道主义援助的是国家灾害基金、Red 捐助方案以及专门用于救济国内流离失所者的各市、全国以及国际款项。支持解决办法阶段的有 Plan Colombia、专门用于解决国内流离失所问题的各部门资金以及国际援助。1999 年，将为国内流离失所者拨出 2000 万美元，这是 Plan Colombia 在五年内总共拨款 1 亿美元计划的一部分。Red 还积极地寻求国际援助，以支持帮助国内流离失所者的方案。然而各种资金尚未充分地到位。

52. 除了资金的数额问题以外，还有一个资金分配的问题。地区和地方当局表示，资金迟迟不能到位，是影响他们有关地履行对国内流离失所者的责任的主要障碍。另外分配给地区和地方当局的资金应与他们所担负的巨大责任相适应。

53. 另一个问题是目前过于强调人道主义援助，而很少注意流离失所问题的预防以及对持久解决办法的支持。据一位省长的说法，目前当局所采取的做法可以称作“灭火”式的做法，即流离失所问题发生后才采取行动，而对于预防没有给予足够的注意。据他说，“这样的做法与这么大的问题不相称”。而且，正如下文所述的，对紧急人道主义援助的侧重在内容和范围上都有限，没有使大量的需要援助的国内流离失所者得到援助。希望国内流离失所问题上的国家政策的缺陷和不足会在 CONPES 提出的第三份文件里得到有效的处理，在秘书长代表访问之时，该文件正在拟定之中。

54. 在设计和分析对国内流离失所者需要的国家反应时，非政府组织的参与需要得到加强，这种参与需要更加系统化。1994 年，秘书长代表曾强调，在照顾流离失所者方面，从事人权和人道主义活动的非政府组织应被政府视为伙伴（E/CN.4/1995/Add.1，第 113 段）。在后续访问期间，非政府组织指出，虽然在个别事例上，与政府有关机构进行了建设性的合作，但总的来说，与政府机构的协调可以说是处在时有时无的状态。地区和地方当局承认，政府部门与其他方面的参与者实现适当的协调，“还有很长的路要走。”具体来说，需要开辟政府与非政府组织进行对话的渠道。考虑到关于国内流离失所问题的国家政策正在重新拟定，各机构的责任最近发生了变化，这样做现在尤其有益。这将使非政府组织能够贡献其积累的关于最佳做法的宝贵经验和对现有政策和方案的批评意见。政府代表在讨论会上承诺于 6 月份与非政府组织举行一次会议并建立一个更为永久的对话场所，即设立一个 *mesa de trabajo mixto* (圆桌会议)，这种表示令人鼓舞。然而，这种承诺在实施方面尚有差距——这表现了该国对流离失所问题的反应的通病：*mesa de trabajo mixto* 仍有待召开，即使在 6 月份举行了一次会议，但秘书长代表得知，有好几位重要的非政府组织代表未获准参加会议。显然需要有一个更为包容性的更为永久性的论坛。设立一名非政府组织联络官将十分有助于便利和促进与非政府组织的合作。

B. 国际社会

55. 哥伦比亚政府已经证明，在满足国内流离失所者的援助和保护需要方面，它愿意接受或请求国际合作。近年来这一点尤其明显，自秘书长代表 1994 年访问以来，已经有若干国际机构在哥伦比亚设立或加强了其代表处。秘书长代表当初提

出的一项重要建议便是向哥伦比亚增派国际机构人员。本报告限于篇幅，不能全面地概述各国际机构为流离失所者进行的活动，只能简要地提一下参与国内流离失所问题的解决最为活跃的主要国际组织的活动情况。

56. 红十字国际委员会（红十字会）自 1969 年以来就在哥伦比亚积极开展活动，是在该国派遣的人员最多最为全面的国际组织，外籍人员共有 50 多人，在波哥大工作的当地人有 150 多人，另外在全国各地设有 14 个办事机构。红十字会的代表通过与冲突各方保持经常的接触，努力促进对国际人道主义法律的尊重，以期创造条件，使平民能够在自己的家园安全并有尊严地生活。除了保护活动以外，红十字会向一旦成为国内流离失所者的人提供紧急援助，集中援助刚刚流离失所的人。1998 年，该组织援助了 13.7 万国内流离失所者，其中约 10 万人属于大规模流离失所的人，其余者是单个地逃难的人。鉴于流离失所者人数日益增多，红十字会宣布准备在 1999 年扩大其紧急援助方案，将 17.1 万国内流离失所者列入援助范围。²³ 它提供的 90 天紧急援助包里除了有食物以外，还有厨房用品、毛毯以及床垫。在有些情况下，例如在 Pavarando 营地，红十字会提供的紧急援助超过三个月，达一年以上。然而，一般来说，对于流离失所已有好长时间的人，红十字会向他们提供农具、渔具等，促使他们自力更生。

57. 除红十字会以外，自秘书长代表 1994 年访问以来，又有新的国际组织参与进来。1997 年，人权事务高级专员办事处根据 1996 年 11 月 29 日与政府签订的协议，在波哥大设立了办事处。办事处的任务有两项：监督人权情况和提供技术合作，以期解决造成人权问题的根本原因。对国内流离失所问题给予和特别的注意，尤其是在办事处内安排专人负责此问题。

58. 另一件重要的事情是，难民署于 1998 年 6 月在哥伦比亚开设了一个办事处。1997 年，秘书长代表曾写信给联合国难民事务高级专员，鼓励难民署向该国派驻人员，包括派驻实地工作人员。对国内流离失所情况作出反应，是难民署在哥伦比亚活动的一部分核心内容，难民署专门为此制定了特别方案。方案的目标有两个：根据基本的保护原则并在特别强调国家体制框架的情况下，支持政府和民间团体以有效、综合、协调的方式对国内流离失所者的需要作出反应；通过对与国内流离失所联系在一起的人道主义关注作出反应，促进和平进程倡议的实现。为实现这些目标而采取的活动包括：（1）加强该国对国内流离失所者问题作出反应的整体法律和

体制框架；(2) 促使并支持哥伦比亚政府拟定保护战略，以期预防流离失所的发生；(3) 改善紧急反应，充分满足流离失所者的需要；(4) 提倡为国内流离失所的情况寻求安全的解决办法，包括促进国内流离失所者直接参与寻求安全解决办法的过程；(5) 开展宣传和介绍，以提高公众对国内流离失所问题的认识，确保满足流离失所者需要的必要资金，将国内流离失所问题纳入到和平谈判的议程中。这一方案计划从 1999 年 6 月起实施，一直到 2000 年 12 月，预计产生如下结果：在国家一级建立可持久的国家体制能力，具备必要的技术和管理技能，能够在与民间团体合作之下，评估、监督国内流离失所者的需要并对之做出反应；减轻国内流离失所者的困难，特别是加强其人身安全以及享受基本权利和服务的条件。难民署目前仅在波哥大派有人员，但目前正制定计划，争取在 1999 年年底之前在 Barrancabermeja、Apartado、Puerto Asis(Putumayo)另外设立三个外地办事处，向那里派驻联合国志愿人员。

59. 除了执行自己的业务计划以外，难民署所起的另一个重要作用是便利联合国各机构在国内流离失所问题上进行交流。这是应联合国驻该国协调员请求，在非正式基础上进行的。在这方面，难民署支持四个机构间委员会（信息和预防、修订规范框架、协调国际合作、支持地方委员会）的工作。

60. 其他机构开展的帮助国内流离失所者的活动只能简要地提一下。开发计划署正在开展若干项目，支持从事援助国内流离失所者工作的国家机构的能力建设，包括支持在 Defensoría del Pueblo 内发展早期预警能力。另外值得一提的是开发计划署在 Magdalena Medio 地区进行的发展与和平项目（秘书长代表访问了设在 Barrancabermeja 的地区办事处），该项目的目标是加强民间团体的力量并支持这一地区的可持续发展。这一地区是受国内流离失所影响十分严重的地区。儿童基金会除了支持 CODHES 的信息系统以外，还开展一些项目，向流离失所的儿童提供社会心理方面的支持，并向约 2 万个国内流离失所的家庭提供教育用品包和基本的卫生援助。世界卫生组织与泛美卫生组织一道工作，开展了一个项目，其目标是加强卫生部向国内流离失所者的卫生需要给予关注的能力。世界粮食计划署自 1962 年起就在该国开展了活动，该机构支持为流离失所者设计的以工换粮的项目。它拥有援助流离失所的土著社区的具体方案，并维持着一项循环信贷基金，通过提供方便的信贷，促进社会经济活动。在访问之时，粮食计划署正计划扩大其援助国内流离失

所者的方案，开展一个总金额为 900 万美元的两年期项目（计划从 2000 年 2 月开始执行），向大约 22.7 万国内流离失所者提供紧急食品援助、以工换粮机会或补充的食品援助，侧重于脆弱群体、包括女性户主、学龄前儿童和小学儿童以及土著的和哥伦比亚非洲后裔社区。联合国粮食及农业组织（粮农组织）与粮食计划署共同开展了一个项目，在这一项目中，粮农组织在粮食生产方面提供技术支持，以求提高国内流离失所者的粮食安全水平。联合国人口基金的生殖卫生服务部门将国内流离失所者列为服务对象。还必须提到国际移民组织的工作，该组织在设计和实施关于国内流离失所的信息系统方面提供了技术援助，这一项目能使国内流离失所者得到个人身份文件。该组织为社会工作者提供了能力建设方面的服务，使他们能更好地为国内流离失所者提供援助。

61. 此外，另有十多个国际非政府组织现在参与了援助国内流离失所者的工作。援助国内流离失所者的好几个国际机构是由欧洲共同体人道主义办事处提供资金的。这些机构以及参与援助国内流离失所者工作的其他国际人道主义机构和发展机构都属于一个跨机构的团体，称作“DIAL”（Diálogo Inter-Agencial），通过这一团体，上述机构协调其业务活动以及与国内流离失所有关的宣传工作。

62. 秘书长代表得知，虽然从事保护和援助国内流离失所者工作的各国际机构或组织之间的协调已有明显的改善，但仍然不够。鉴于此种情况，秘书长代表感到高兴的是，人道主义事务协调厅（人道协调厅）派了一名代表随他一同访问哥伦比亚，以便考察这方面的需要并提出解决此种需要的建议。机构间常设委员会工作组在听取了秘书长代表和人道协调厅的关于访问结果的介绍²⁴之后，承认需要加强在国内流离失所问题上的协调。在这方面，它核准了人道厅的如下建议，即以人力资源支持难民署履行其对国内流离失所问题的国际反应的职责。

63. 值得强调的是，在过去五年里，国际参与明显地增加了。但除红十字会以外，国际参与人员依然有限。而且，大多数国际人员住在首都，没有充分地散布于各地，所开展的国际方案针对的目标也只是一少部分流离失所者。国际参与人员有限的原因之一是，政府愿意邀请国际参与这一点有可能免除国家对其流离失所人口所担负的责任。实际上，曾遇到各个级别的这样一些官员，当问及他们需要怎样做时，他们往往把主要的担子往国际社会上推。显然需要在如下两者之间保持平衡：一是国际社会的作用，这种作用是至关重要的，再者就是需要确保哥伦比亚——

这么一个拥有大量人力和物质资源的国家——不把它有义务有能力承担的责任推给国际社会。

三、反应上的差距

64. “指导原则”为评估国内流离失所者的需要和评价必要的反应提供了规范性框架。因此，并且与指导原则本身相对应，本节按三个部分组织，对应着流离失所三个阶段——对任意流离失所的预防、在流离失所期间的保护和援助、返回或重新安置和重新融合期间的保护和援助。令人遗憾的是，正如 Defensor del Pueblo 所指出的，指导原则的许多规定没有得到遵守。

A. 对任意流离失所的预防

65. 流离失所者人数的不断增加清楚地表明在对任意流离失所的预防上做得很不够。正如秘书长代表于 1994 年所建议的那样，政府加入了《日内瓦公约》第二号附加议定书（该议定书第 17 条明确禁止使人民流离失所），这当然是一项积极的发展。另一项积极的发展是，武装部队开展了人权培训方案，第五旅旅长曾向秘书长代表承诺，将在这些方案中加上关于指导原则的培训内容。尽管如此，正如上文说过的，继续不断地普遍地发生对国际人权法律和人道主义法律的违反，事实上自秘书长代表第一次访问以来，这种现象在范围和程度上都有增无减。

66. 因此，当局需要尊重人权法律和人道主义法律并促进对这些法律的尊重，这样做反过来又会预防和避免产生流离失所的条件。尤其是，所有的武装团体都要按照国际人道主义法律承认平民是非战斗人员和受保护者。正如一位国内流离失所者所说的，“这是最重要的一个信息；就这么容易，这么简单。”这一呼吁既适用于个人，也适用于明确表示自己的非战斗性质的社区团体，例如在教会支持下在某些地区建立起来的“和平社区”以及公开宣布自己处在中立地位的好几个土著社区。然而，就在访问之前一个月，Rrabá 地区的一些“和平社区”遭到攻击，社区的好几名成员遭到杀害或绑架并引起了大量的流离失所。1999 年 4 月 24 日，Alto Sinú 保留区的 Emberá-katio 土著部落领袖 Lucindo Domico Cabrera 身中八枪而死。他曾于 1999 年 2 月与其他土著领袖一起设法阻止这一社区一部分流离失所。

67. 鉴于武装团体进行的许多杀害或屠杀事件是事先公平宣布的（根据 Defensoría del Pueblo 的说法，1998 年这种情况占 50 %），显然在采取预防行动，保护人们不遭受任意的流离失所或更坏的情况，是可以有所作为的。第 387 号法律第 14 条规定了一些预防措施，包括武装部队发挥一定的作用，以处理导致流离失所的因素。然而实际上，可以看出来，在预防方面，政府的反应是最薄弱的。虽然国际机构、非政府组织以及 Defensoría del Pueblo 以及 Personería 都经常向地方和全国当局发过关于发生侵犯人权或大规模流离失所的警告，但当局没有采取行动。

68. 的确，正如一些官员指出的，政府可能缺乏能力，不能在所有的地区及时到场并提供充分的保护。但这不能说明为何根本缺乏一致的保护努力。至少，政府需要作出反应，以显示它愿意设法化解它得知的屠杀和流离失所的危险，尤其应加强在高危地区的力量。这不一定意味着单纯依靠军队和警察的力量，也应加强国家机构的存在。例如，需要加强 Defensoría del Pueblo 和 Personería 的存在，应保障在这些机构工作的个人的人身安全，这些人也往往受到威胁。此外，在早期预警和预防方面，地方当局也需要发挥更大的作用。

69. 作为补充措施，国际社会需要向实地派遣更多的人员。秘书长代表了解到这样的情况：由于有联合国工作人员或国际非政府组织人员，即将发生的屠杀受到阻止，至少暂时受到阻止。要使这种保护具有长久的效应，正如国际和平队和红十字会的经验所证明的那样，有必要向实地派驻永久性的国际人员。在重新评估了实地情况之后，秘书长代表更加确信，正如近年来他所建议的那样，人权事务高级专员办事处和难民署需要在哥伦比亚首都以外的地区设立实地办事处（E/CN.4/1998/53，第 60 段；E/CN.4/1999/79，第 84 段）。难民署关于建立区域办事处的计划因而是最受欢迎的。政府应给予合作，以使人权事务高级专员办事处也能这样做。

70. 当然，由于许多流离失所是由武装冲突引起的，结束武装冲突是防止进一步的流离失所的最终的最好办法。Pastrana 总统所发起的和平进程是大胆的值得欢迎的一步，国际社会应给予支持。与此同时，还应注意由大规模工程项目引起的流离失所，例如在 Alto Sinú 地区，应确保这些项目是由紧迫和重大的国家利益所需要的，在容许发生这样的人口迁离时，应确保指导原则中的保障措施得到认真的尊重。

B. 流离失所期间的保护和援助

71. 尤其值得关注的是人身安全、寻求庇护权、援助流离失所者的工作人员的人身安全、获得基本的人道主义援助的机会、教育以及创造收入的机会等问题。

1. 流离失所者的人身安全

72. 正如 Defensoria del Pueblo、当地非政府组织和国际机构在提到具体案件时都指出的那样，有充分的证据证明，对国内流离失所者人身安全的保障措施没有得到遵守。生命权和人身完整权每天都受到侵犯。

73. 另外，逃到外地并没有使保护问题得到缓解。在寻求避难的新的社区，流离失所者也往往遭受到对人身安全的威胁。正如早先指出过的，逃难这一事实本身往往引起怀疑，使人怀疑他们同情冲突的某一方，因而更容易成为攻击的目标。国内流离失所者告诉秘书长代表：“我们感到没有任何人保护我们”。他们说，当局“并不认真对待”他们注意到的对人身安全的威胁。因此，许多流离失所者甚至不敢靠近当局，怕暴露自己，引起更多的怀疑或威胁。

74. 然而，近年来，越来越多的流离失所者开始团结起来，组成协会，以集体的方式向当局申述自己的权利，以求获得安全。但这些团体的领导人遇到严重的危险，因为他们常常成为骚扰和攻击的目标，包括成为酷刑和杀害的目标。例如，Rioblanco 地区（Tolima 省）流离失所者协会主席于 1999 年 9 月被暗杀。在过去两年里，流离失所的土著社区的 127 名领袖被暗杀。

2. 寻求庇护权

75. 由于许多国内流离失所者很难在哥伦比亚找到安全地方，因此其他国家有责任尊重遇到危险者的逃难权利。难民署和一些非政府团体例如美国的难民委员会都记录了逃难的哥伦比亚人被拒绝入境的情况，这不仅使国内流离失所者人数增多，而且使寻求庇护者的安全和生活遭到严重危险。²⁵

3. 援助流离失所离失所者的工作人员的人身安全

76. 向流离失所离失所者提供保护和援助的个人的人身安全也受到严重的危险，因此秘书长代表发出的关于为国内流离失所者组织和援助他们的个人提供保障和安全的工作条件的呼吁依然有效。在整个后续访问期间，秘书长代表了解到许多援助流离失所者的个人人权遭到严重侵犯甚至遭到杀害的情况。例如秘书长代表曾与全国互助协会（ANDAS）一同视察了卡塔赫纳以外的国内流离失所者定居点，该协会的三名成员和领袖于 1996 年和 1997 年被杀害。1999 年初，准军事团体领导人 Carlos Castaños 宣称人权捍卫者和非政府组织通通都是“军事目标”。这种恐吓为人权捍卫者和非政府组织工作人员制造了恐惧气氛，出现了越来越多的失踪和杀害事件，许多人权捍卫者被迫离开，一些非政府组织办事处被迫关闭。

77. 必须指出，公务人员也无幸免受这种威胁。Defensoria del Pueblo 在地方的代表也成为目标。而且，正是在访问期间，参议员 Piedad Córdoba 被准军事团体绑架，她是参议院人权委员会的主席，是流离失所者权利的公开捍卫者。幸运的是，她后来被释放了。但总的来说，流离失所者和那些帮助他们的人的处境自访问以来又进一步恶化了。

78. 国际人道主义组织的工作人员也遇到越来越大的危险，导致一些组织从某些地区撤走或减少在那里的活动。保障他们的安全加强国际存在的重要前提条件。

4. 基本人道主义需要

79. 根据第 387 号法律，政府将向流离失所者提供三个月的紧急人道主义援助，在例外情况下，还可延长三个月。尽管有这一规定，尽管对国内流离失所作出反应的全国制度也强调这一点，但实际上许多国内流离失所者没有收到援助。在 1997 年，仅有 54 % 的国内流离失所者收到某种形式的援助，而在收到援助的情况下，40 % 的人收到的援助仅是食品援助，据估计仅有 20 % 的人收到了住房和医疗援助。²⁶ 在秘书长代表遇到的国内流离失所者中，收到的援助情况各不相同，有的收到一年的援助，有的收到六个月或三个月的，或更少，也有的没有收到任何援助。

80. 造成人道主义需要得不到充分满足的原因虽然据认为有资源不足包括资金被滥用等情况，但主要问题是“发放合格证”手续，按照这种手续，国内流离失

所者须首先得到合格证，被确认为国内流离失所者，然后才有权享受法律规定的援助和其他福利。

81. 实际上，没有多少国内流离失所者收到合格证。有好几个原因。首先，国内流离失所者往往受到怀疑，因此许多人不敢去申请合格证，怕因此而成为目标。而真正敢于去申请的人又发现，他们逃难的理由的真实性往往受到怀疑。当局往往要求他们提供证人的姓名以支持他们的说法，可以理解的是，他们不愿意这样做，怕连累他人。官员们还往往坚持要查看个人身份证件，例如出生证等，然后才考虑他们的申请。然而，与在其他国家的情况一样，流离失所者往往在逃难的过程中把个人身份证件丢失了。而且在哥伦比亚，许多流离失所者从来没有过这种证件，特别是在农村地区，因为那里从来不需要这种证件。据官方的数字，只有 17.64 的流离失所妇女拥有某一种个人证件，男人的比例是 60 %。^{27/} 为了获得登记所需的个人身份证件，就需要流离失所者返回到原地，即返回到他们为活命而逃离的地方。事实上，当局应向所有的国内流离失所者发放享受和行使合法权利而需要的一切证件，不应施加不合理的条件，例如要求他们返回到原地获得必要的证件。法律规定的发放合格证的手续没有要求返回原地获得必要的证件，这往往是地方官员的要求。这一点进一步说明，对于参加法律执行的人员，十分需要向他们澄清法律和有关程序。

82. 另外还需要简化和加快发放合格证的手续。长时间的拖延意味着即使那些最终能获得合格证的人也往往须等几个月才能得到任何援助。难民署和红十字会与内务部、登记署和 Red 一同发起的机动登记方案是为解决此问题而迈出的重要一步。

83. 另外值得关注的是获得援助的期限为三到六个月，这也是有问题的，因为大多数人流离失所已有很长时间，甚至已有数年。秘书长代表见到的一些国际非政府组织代表提到，长时间流离失所的人的处境比新的流离失所者更坏，因为后者毕竟还能得到援助。需要制定战略，不仅解决流离失所者的当前需要，而且要解决他们的远期援助需要。红十字会、粮食计划署、粮农组织以及一些非政府组织提高流离失所者长期粮食安全水平的方案因而具有很大的重要性。但是当局在这方面也需要采取更大的行动。

84. 对援助需要的国家反应的另一个差距是，援助工作基本上侧重于大规模流离失所的人口，而对于许多单个地逃难的人的需要没有给予足够的注意。需要制定

解决单个的流离失所者的需要的国家战略。关于国际反应，正如上文指出的，红十字会的援助方案覆盖了一些单个的流离失所者。但国际机构向秘书长代表指出，总的来说，需要有更多的国际援助，来支持解决单个的流离失所者的需要的项目。

85. 一些人，例如政府官员、非政府组织和流离失所者，也都强调，国内流离失所者需要更多地参与解决他们处境的方案的设计和执行。另外人们还建议，需要作出特别的努力，确保妇女能够充分地参与基本人道主义物资的规划和分配。

86. 流离失所的妇女指出健康方面的需要是她们关心的主要问题。在没有得到合格证的情况下，她们在获得公共医疗服务方面就遇到困难，即使有了合格证，她们也说由于是流离失所者，她们受到了歧视。只有 20 % 的儿童获得了医疗援助。²⁸ 然而所有生病的流离失所者以及残疾者，应该尽实际最大可能并在最短的时间内获得他们需要的医疗照顾，除了基于医疗理由的区分外，不得以其他任何理由进行区分。按照国际法，单纯由于他们是流离失所者而在医疗服务方面对他们进行歧视，这是不允许的。

87. 流离失所者也指出，即使他们有机会获得医疗服务，但他们无钱买药。地方当局在 Nelson Mandela 定居点设立了医疗中心，红十字会与哥伦比亚红十字会共同开展了向 Urabá 地区派遣机动医疗队的方案，但由于冲突，上述地区成了其他医疗工作者无法进入的禁地。这些情况说明，为解决流离失所者的医疗需要，而必须做出什么样的努力。

88. 秘书长代表在访问期间看到的居住条件是他从未见过的。尤其是在 Ciénaga de la Virgen(处女沼泽地)定居点，这个定居点是在一片死水沼泽地中。国内流离失所者利用垃圾在沼泽地中填平了一片地方，用能够找到的任何东西例如纸板箱等，建造最简单的棚子；一些国内流离失所者在秘书长代表到来时还正在建造这些棚子。要进入棚子需要踩着架在泥地和污水上的木板。下雨时，棚子里便到处是水。一些棚子连顶都没有。另外缺乏的是蚊帐，由于沼泽地蚊虫肆虐，蚊帐是绝对不可缺少的。

89. 住在附近 Nelson Mandela 营地的流离失所者情况相对来说好多了，这主要是由于教会以及当地和国际非政府组织的支持，但这里的 25000 多名流离失所者仍然得不到自来水、下水道和电。定居点离一个垃圾填埋场很近，这引起人们对污染以及可能产生的健康问题产生了严重的关注。

90. 在繁华、清洁的旅游名城卡塔赫纳的郊外，竟然存在着如此贫困交加的情况，这尤其让人难以接受。在后来与省和市官员的会晤中，秘书长代表肯请他们到定居点里实地看看流离失所者的恶劣处境，然后与国际伙伴进行讨论，以解决这些问题。定居点里的人告诉秘书长代表，当地的官员只有在竞选的时候来参观定居点。

5. 教 育

91. 正如 Defensoria del Pueblo 所报告并被当地和国际非政府组织所证实的，令人震惊的是，据估计仅有 15 % 的流离失所儿童接受某种形式的教育。这么低的入学率是由几个因素造成的。国内流离失所者家庭觉得他们负担不起课本费和校服费，虽然这些费用很小，有人曾提到是 5 美元或 10 美元，但他们根本连这点钱也没有。另一个解释是，流离失所者经济处境极为困难，迫使相当多的孩子进入非正式的劳动市场，包括卖淫市场。另一个因素是缺乏教师，正如上文提过的，教师也是“政治清洗”的目标之一。流离失所者遭受的歧视也使他们的子女不敢去上学：一位妇女说，她的儿子曾遭受过老师这样的训斥：“难怪你这么笨，你是个流离失所者的孩子。”

92. 即使那些上了学的流离失所者的子女，他们往往由于认真困难、记忆力差、营养不良、社会心理等问题而学业不佳。当局应按照指导原则，确保流离失所者的子女能够受到免费的小学义务教育，在条件允许时，应向国内流离失所者尤其是青少年和妇女提供教育便利。

6. 就业和创收

93. 国内流离失所者强调，就业和创收是需要优先解决的问题。流离失所者大多来自农村，进入城市之后发现，买吃的，付房租，买建房材料，都急需要钱，压力巨大。支持“社会和经济的巩固和稳定”，是反映在第 387 号法律中的援助国内流离失所者国家计划的主要内容之一。

94. 然而，该国自 1997 年以来经济进入低谷，整体经济增长率下降，因而使寻找有意义的经济活动十分困难。失业率达到了 20 %（据一些人讲，在某些城市失业率达到了 30 %）。对于流离失所者来说，由于名声不好，处境令人怀疑，再加上

缺乏教育程度和城市工作技能，寻找工作因而更加不易。国内流离失所者所从事的创收活动往往是收入很低的临时工作，例如男人干建筑工，妇女做女佣。女佣遭受的性污辱据认为十分普遍。²⁹ 在街头兜售食品、小工艺品或生活用具在流离失所者中十分普遍，但这些活动只能挣来微薄的收入。据报告许多流离失所妇女和女青年被迫去卖淫。

95. 作为就业和创收的其他途径，国内流离失所者提到可以雇用他们参加公共工程的建设，也可鼓励私人部门为他们创造创收的机会。人们提到，粮食计划署的微型信贷方案便是有针对性地响应流离失所的土著社区的特别需要的重要例子。流离失所的妇女强调她们需要技能培训、微型企业项目以及微型信贷计划。

96. 为了支持妇女的创收活动，需要提供托儿所一类的设施。在这方面国家开展的一项方案是在 Nelson Mandela 营地开展的“Madres Comunitares”方案，一些流离失所的妇女帮助参加工作的母亲照料其孩子并领取报酬。妇女们还提到，应向流离失所者提供受补贴的公共交通服务，这将是政府便利创收活动和缓解决城市生活负担的切实可行的办法。

7. 信 息

97. 国内流离失所者一般不清楚按照国家政策他们有权享受什么以及如何行使这些权利。Defensoria del Pueblo 在其关于国内流离失所情况的有益的分析中，强调国内流离失所者有权获得信息，即有权知道国家将提供什么以及如何获得国家提供的帮助。一些地方官员承认，国内流离失所者没有得到足够的信息。这一情况再次说明，十分有必要向所有的人，即官员和国内流离失所者都包括在内，提供指导，说明法律的内容和实施法律的方式。国内流离失所妇女问题全国讨论会提出了弥补这一缺陷的建议：它要求出版一本小册子，向国内流离失所者介绍他们按照法律可以享受的福利、有关的体制程序、他们有资格享受的各种政府和非政府组织方案。这是一项费用不高的具体措施，可给国内流离失所者的生活带来很大变化。

C. 返回或重新安置和重新融合

98. 关于为国内流离失所者提供的可持久的解决办法，必须指出，政府至今的努力侧重于返回，而对于重新安置这一替代性的办法没有给予足够的注意。事实上，第 387 号法律也把讨论仅限于返回上。关于自愿性问题，必须指出，国内流离失所者通常没有直接遭受必须返回的压力。然而他们往往遭受所居住的地方的政府的间接压力，或者单纯由于得不到足够的保护和援助因而出于无路可走而被迫返回。另外，有时当局鼓励国内流离失所者返回并向他们保证人身安全会得到保护，而实际上，他们一旦返回后却发现根本不是那么回事，往往有更糟的情况等着他们。

99. 鉴于上述情况，正在考虑返回的社区应获得清楚的信息，应了解到返回地区或重新安置地区的安全状况和援助情况。只有获得了这样的信息，才能保证返回或重新安置决定的自愿性。秘书长代表了解到好几起这样的情况：流离失所社区试图返回到原居住地区，但那里的安全状况已达到最低点，造成他们流离失所的原因显然也没有消除。秘书长代表见到的一名流离失所者说，就在他试图返回到他在 Montes de Maria 地区的老家之前的一天，他的汽车被一伙武装人员截住，车上的好几位旅客被杀死。由于缺乏对人身安全的职位，所以返回的流离失所者不得不第二次甚至第三次逃离家园，这种情况并不少见。

100. 在发给返回的广大流离失所者的恐吓信中，往往返回者的领袖成为特别攻击的对象。最近发生的两起严重事件说明了这一现象。1998 年，Pavarando 营地的 4000 名国内流离失所者返回到 Riosucio(Chocó 省)的八个社区，他们在天主教会的支持下在那里组成了“和平社区”，明确宣布远离任何武装团体。然而，1999 年 4 月 5 日，一个准军事团体闯入这些定居点，杀害了 12 名领袖，绑架了 7 人（后来把他们放了）。在另一起案件中，前面提到过的约 8000 人从 Bolivar 南部大规模逃到 Barrancabermeja，他们试图于 1998 年 11 月返回，但由于好几位领袖遭到准军事人员的杀害和伤害，此事因而未能成功。在两起案件中，返回过程都是流离失所者与政府签订协议之后开始的，政府承诺保障返回者的安全。

101. 不用说，如果政府承诺保障返回者的安全，那么政府就应明确地信守承诺，采取一切必要措施保障返回者的安全。但事实显然不是这样。向返回地区派驻国家机构人员，例如 Defensoria del Pueblo 的人员、内务部的人权股和司法工作人员以及派遣警察和武装部队，这些都是可以采取的必要措施。向返回地区增派国际

人员，对这些地区的安全状况进行客观的评估并监督返回的国内流离失所者的安全情况，这些也都是十分重要的措施，当然这些措施只能对国家采取的行动加以补充。

102. 当局需要履行返回问题上的承诺也与提供援助以保障尊严和可持续性的条件有关。虽然法律规定了提供救济和基础设施方面的援助等事项，但有些返回的社区实际上发现政府没有提供这些救济和援助或拖延很久才提供。

103. 可持久的解决办法的另一项主要内容也需要给予认真的处理，这就是因流离失所而失去的土地和财产的归还或赔偿问题。应该强调的是，按照指导原则，当局有义务有责任协助返回的或重新安置的流离失所者尽可能地收回他们留下的或在离开时被拿走的财产。如果不可能收回这些财产，则应协助他们获得适当的赔偿或其他形式的公平补偿。

104. 在哥伦比亚，对土地的控制是冲突的一个核心问题，因此，公平的土地改革和分配是寻求持久解决的关键。大多数流离失所者缺乏合法的地契，因此要收回留下的土地或获得赔偿便极为困难。第 387 号法律第 19 条规定，Instituto Colombiano para la Reforma Agraria(INCORA)应在发生流离失所的地区以及在接待地区实施特别的土地证书和转让措施，并应为流离失所者提供优惠的信贷便利。然而，为流离失所者恢复土地产权或重新分配土地的过程十分缓慢，拖延的时间长达九个月至两年。另外，关于农业改革的立法，特别是第 160/94 号法律并没有充分地考虑到国内流离失所者的具体情况。按照该法律的规定，他们应与其他任何农民一样，对于分配给他们的土地，须交付新土地总成本的 30 %。国内流离失所者失去了财产和一般生计手段，根本掏不出这笔钱。

四、结论和建议

105. 鉴于以上所述，很显然，虽然政府在承认其对国内流离失所者所承担的责任方面以及建立解决问题的法律和体制框架方面有所进步，但 1994 年时发现的许多问题至今依然存在。主要问题不在于制定法律和选择战略方面——当然这方面的努力值得称赞——而是在于实施。按一位当地观察员的话说，第 387 号法律是一项有名无实的法律，因为仅存在于纸上。

106. 实施方面的问题有多种多样的原因。总的来说，政府似乎没有足够的意愿或决心把法律付诸实施。因此，各个机构的责任也就不清楚。资源的划拨发生长

时间的拖延，下放给地方的权力很不够。官僚手续方面的障碍，特别是“发放合格证”的手续，妨碍了流离失所者获得援助。中央政府与地方官员有着十分不同的看法，这也妨碍了对流离失所者的需要作出可预料的有效的反应。政府内部的协调以及与非政府组织的协调依然存在着问题。对流离失所者的疑虑很深，导致对他们的忽视和歧视。把解决流离失所者的需要的责任转移给国际社会倾向也是一个十分令人关注的问题。此外，国内和国际帮助流离失所者的努力没有得到足够的整合。像谋求和平这样的事情，当然应当对流离失所者有帮助，但往往排挤了一些紧迫的问题，例如防止进一步的任意流离失所，保护和援助大量的国内流离失所者，支持为他们寻求可持久的解决办法等。与此同时，哥伦比亚流离失所者人数继续在增加。

107. 鉴于国内流离失所情况的恶化，现在急需制定一项全面的战略，将政府的作用加以澄清，并将其他方面（非政府和政府间方面都包括在内）的辅助工作整合起来。以下是这么一项战略的应有内容。

108. 清楚地评估对此问题的国家和国际反应。这里再次提及外交部副部长关于提供国际援助以评估问题的规模的请求，的确，更好地了解国内流离失所者的人数，特别是以此使政府和国际社会都清楚地了解问题有多大和多严重，这是十分有益的。与此同时，必须承认，在这方面已经做了大量的工作，特别是教会和非政府组织做了大量的工作，在许多人看来，其中包括一些政府官员，对问题已经有了足够的认识。事实上，哥伦比亚的国内流离失所问题是世界上记录得最详实的例子之一。因此重点应在做出反应上。在这方面，秘书长代表建议对国内流离失所者的需要做出的反应进行一次评估，弄清楚谁在干什么，在哪里干什么，产生了什么结果。这样的分析有助于查明在地理区域和需要的覆盖上有哪些漏洞，也有助于避免工作上的重复。

109. 国家政策的澄清和实施。需要采取措施将政策付诸实施，具体地说，这意味着：完成第 387 号法律的 reglamentacion；通过广泛的磋商包括邀请非政府组织参加磋商，完成 CONPES 的第三份文件的最后文稿拟定；将具体责任落实到有关的机构。此外，关于国内流离失所问题的国家政策应把关于国内流离失所问题的指导原则的内容纳入其中。

110. 建立第 387 号法律所规定的体制机制。这包括：举行全面援助流离失所者全国委员会会议，支持地方、地区和小各级国内流离失所问题委员会的设立和能

力建设；确保向这些委员会及时转拨资金，资金数额应与其担负的责任相适应；使国家信息网投入运行；建立 *Observatoria del Desplazamiento Interno por la Violencia*。设立这样的 *Observatoria* 尤其重要，它将使国内和国际非政府组织参与这一工作并确定他们在哪些方面可以为国家的反应作出有效贡献。

111. 加强国家一级反应的协调。与 1994 年时的情况一样，政府的反应因过于集权而受到妨碍，结果是，国家政策并不能总是适合具体地区的需要。国家当局与地方当局之间需要有更密切的协调，而地方当局需要通过法律所规定的地区、省、市援助流离失所者委员会的建立和有效运行，促进地方一级的协调。JTU 的工作应能加强他们这样做的能力。

112. 开辟政府与非政府组织合作与对话的空间。必须单独提到的是，需要促进政府与非政府组织之间的伙伴关系。除了建立 *Observatoria* 以外，在这方面建议采取的措施包括：举行圆桌会议，使所有有关的非政府组织都能参加政府与非政府组织之间的会议，并在政府内部设立一名非政府组织联络官。采取措施保证为流离失所者进行工作的非政府组织和其他组织的安全，这是绝对必要的。

113. 加强国际一级的协调。在联合国系统内部，人们已经承认，协调工作还有待加强，联合国各机构与非政府组织之间需要建立更密切的互动关系，这是十分有益的。作为这次访问的后续行动，在秘书长代表的支持下，人道协调厅机构间常设委员会提出了加强国际机构之间协调的建议。该委员会已经对下列几点表示同意：目前在流离失所者问题上的“事实上的”协调安排即让难民署发挥协调作用的安排应该维持，人道协调厅应支持难民署发挥这一作用，国别工作队里的人道主义部分应得到加强，应尽一切努力避免工作上的重复。

114. 增派更多的国际人员，特别是实地工作人员。向实地增派更多的国际人员具有极大的意义。国际人员例如红十字会和国际和平队人员的存在有助于向边远地区遇到危险的平民提供保护。难民署决定向首都以外地区增派人员，建立三个实地办事处，应受到欢迎。如果人权事务高级专员办事处也能这样做，则同样具有意义。保障国际工作人员的安全显然是向实地增派国际人员的前提条件。

115. 围绕流离失所者的困境和权利，开展一场全国公共教育运动。与 1994 年时一样，国内流离失所者在哥伦比亚继续被视为一个“问题”，而不是被视为受冲突之害因而需要保护和援助的同胞。在整个访问期间，一些人谈到 1999 年 1 月该

国发生强烈地震之后，政府以及整个社会对地震灾民给予的大量同情和支持，这与流离失所者所受到的怀疑和歧视形成了鲜明的对照。这种看法导致了严重的歧视，妨碍了流离失所者享受他们的基本权利，即获得保护、援助、医疗、教育和就业的权利。因此，需要使整个哥伦比亚社会认识到国内流离失所者的困难处境，以促进对他们的声援和支持。在这方面迈出的重要的第一步是在难民署支持下由 Defensoria del Pueblo 出版了关于国内流离失所问题的指导原则，指导原则明确禁止对流离失所者的歧视。这一小册子应广泛散发。

116. 将流离失所问题纳入和平进程。不用说，结束冲突是解决哥伦比亚国内流离失所问题必不可少的，因此和平进程是值得欢迎的，应该给予支持。秘书长代表表示支持这一倡议，并在与总统、副总统、和平事务高级专员以及其他高级官员会谈时都敦促把流离失所问题——流离失所的预防、对流离失所者的保护和援助、他们的安全返回或重新安置和重新融合等——纳入到和平进程中。总统和参与和平进程的高级官员都表示出积极的态度，即他们有可能准备这样做。

117. 为预防任意的流离失所而做出一致的努力。尊重国际人权法律尤其是人道主义法律，所有武装团体尊重平民尤其是和平社区的非战斗性质以及这种地位所应享有的保护，这是现在急需的。如果能将现有的或设想中的各种早期预警努力统一到一个单一的综合系统中，这将是十分有益的。当局需要对各种关于侵犯人权和流离失所的早期预警信息做出及时和有效的反应；屠杀和流离失所行动往往是事先宣布的，这就为采取预防行动提供了很大的余地，也提高了人们对于这方面的有效反应的期待。为了保障面临危险的人口的人身安全而采取的预防措施包括在高危地区加强国家军事、警察和文职机构的力量，当然，这些机构的活动须切实与准军事团体和其他武装团体的活动脱离。另外还需要采取特别的保护措施，保护那些土著社区和与土地保持着特殊的关系的人群不至于流离失所。

118. 保护流离失所者和帮助他们的人的人身安全。当流离失所者、他们的领袖以及帮助他们的人的人身安全受到威胁时，必须做出有效的反应，解决这种威胁。尤其是当提请当局注意之后，当局有责任采取适当措施。

119. 尊重在他国寻求庇护的权利。在本国内确实能得到保护之前，应准许在他国寻求庇护的人入境，不应将他们强行遣返。

120. 确保流离失所者有机会获得人道主义援助。正如上文强调的，大量的流离失所者没有收到人道主义援助，他们的食物、住房、医疗、卫生等需要没有得到解决。妨碍获得人道主义援助的一个关键障碍是“合格证”手续，这一手续冗长、繁琐，负责执行的官员对之了解得也不够，这给援助国内流离失所者带来了很大的妨碍。简化这一制度，取消这一制度往往规定的不合理且与国际法相违的要求，这是政府能够做到的，这将为缓解国内流离失所者的困境产生很大作用，尤其是对于那些单个的流离失所者来说，政府也承认这些人的困难需要得到更好的处理。秘书长代表认为改进“合格证手续”是政府需要做的最为优先的事项。

121. 为流离失所者印制手册。为了方便流离失所者获得人道主义援助以及按照法律提供的其他所有福利，可采取的另一个重要措施是，应使他们了解获得这些福利的程序。有太多的流离失所妇女，特别是来自农村的贫穷妇女在城里闲逛，而不知道如何获得所需要的食物、药品以及住房。希望国际机构或国际或当地非政府组织能立即为流离失所者印制这样一个手册并广泛地散发这样的手册。

122. 促进自力更生。哥伦比亚的流离失所问题往往是长期性的，经常是长达数年的问题，因此，单是向流离失所者发放救济品显然不是长久的办法，这也不是流离失所者他们自己所希望的。在解决最近到来的流离失所者的急迫需要的同时，还需要制定有针对性的战略，帮助那些已经至少过了六个月需要靠自己维持下去的流离失所者。具体来说，需要扩大支持流离失所者自力更生的方案。另外也需要支持流离失所者开展有意义的经济活动。需要提供教育和培训，需要提供寻找职业方面的帮助，同时需要采取其他措施，例如补贴托儿所或公共交通等，以使流离失所者能够通过劳动自救。

123. 对流离失所者中占绝大多数的妇女和儿童的特别需要给予特别的关注。本报告突出说明了在证件、健康、教育、培训和创收等方面的一些问题，这些问题对妇女和儿童产生了严重的影响。应坚决地鼓励流离失所的妇女更多地参与政策和方案的设计和实施，特别是在地方委员会一级。同时应鼓励建立一个全国性的流离失所妇女组织，以维护流离失所妇女及其家人的权利。保护儿童，使他们不被强征入伍，是一个需要给予更多注意的问题。关于儿童与武装冲突问题的秘书长代表最近访问哥伦比亚之后而提出的建议值得注意和支持。³⁰ 具体来说，秘书长代表呼吁 FARC 停止招收 15 岁以下的儿童入伍。他还敦促政府解决流离失所的儿童及

其家庭的紧迫需要，特别是在健康、教育、卫生状况、住房、饮水、登记、经济机会、人身保护以及安全返回或重新安置方面。

124. 保证在安全和有尊严的条件下返回或重新安置。 不得在没有人身安全的保证的情况下鼓动返回或重新安置。政府在这方面作出的承诺必须落实为协调一致的行动，确保这些承诺的有效执行。向可能的或现实的返回或重新安置地区增派国际人员将能够对那里存在的必要的安全条件进行客观的评估。政府需要更积极地寻求返回的替代办法，即重新安置。不管怎样，重新融合方面的协助是不可缺少的，对流离失所造成的财产损失实行归还或赔偿等措施并进行公平的土地分配，也是不可缺少的。

125. 对这些建议的执行情况给予定期的追踪。 国际非政府组织尤其是当地非政府组织都强调，必须对建议的执行情况给予定期的追踪。秘书长代表的确鼓励这样做，并欢迎所有参与实地工作的方面对本报告提出的建议的执行情况以及是否继续有用给予评估并将这些意见综合起来。

126. 本报告基本上侧重于建议哥伦比亚政府采取的行动，这样做的部分理由是，国际反应已经在人道协调厅的报告里论述过。³¹ 但或许更重要的是，本报告之所以侧重于国家反应，是因为国内流离失所问题首先是国家应负责解决的问题。在这方面应该牢记的是，流离失所以及产生此种现象的冲突是深刻的国内问题的症状。与受冲突和国内流离失所问题困扰的大多数国家一样，哥伦比亚也是一个贫富悬殊的国家。贫苦的农民、土著群体以及非洲后裔是国家认同危机的主要受害者，这种危机既强化了冲突，又影响了国家对冲突后果作出的反应。一方面应呼吁政府对国内流离失所危机作出反应，与此同时，国家必须着眼于解决危机的根源，以求所有公民享受公正、安全和平等。但由于危机已持续达几十年，预计在近期的将来很难找到全面的解决办法，陷入困境的流离失所者将继续指望国际社会给予保护和援助。对政府将责任推给国际社会的担心是有道理的，但不能以此为理由而对基本是由本国当局造成的民众流离失所问题袖手旁观。国际社会必须努力弥补这方面的差距。

注

¹ Conferencia Episcopal de Colombia, Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia, Santafé de Bogotá, Kimpres, 1995.

² Presidency of the Republic, *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, 16 March 1999.

³ See Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, pp. 35-38.

⁴ Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), CODHES INFORMA: The CODHES Bulletin, No. 17 (15 February 1999), p. 1.

⁵ For detailed analyses of the violations of international human rights law and international humanitarian law occurring in Colombia, see the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Office in Colombia (E/CN.4/1999/8); Human Rights Watch, War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law (October 1998); Amnesty International, Just What do We Have to Do to Stay Alive?: Colombia's Internally Displaced: Dispossessed and Exiled in Their Own Land (October 1997); Inter-American Commission on Human Rights, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia (26 February 1999).

⁶ Fourth Report of the People's Advocate to the Congress of Colombia, Santafé de Bogotá, 1997, pp. 59-60.

⁷ E/1999/23 - E/CN.4/1999/167, para. 32.

⁸ See the report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict (A/54/430) paras. 122-127.

⁹ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, *op. cit.*, p. 8; Women's Commission for Refugee Women & Children, A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced, New York, May 1999, p. 2.

¹⁰ See U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence, Washington, D.C., U.S. Committee for Refugees, March 1998, pp. 16-17.

¹¹ Nelson Vitoria Larios, "Exposición de motivos: Proyecto de ley; por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzosos en Colombia", July 1995, cited in Liliana Obregon and Maria Stavropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", in Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, p. 426, note 95.

¹² República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, 13 September 1995.

¹³ Report of the Office of the President, cited in Inter-American Commission on Human Rights, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, 26 February 1999, para. 82.

¹⁴ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, 28 May 1997.

¹⁵ Ley 387 de 18 de julio de 1997 “Por la Cual se Adoptan Medidas para la Prevención del Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la Republica de Colombia”.

¹⁶ Decree 173 of 26 January 1998 “*por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*”.

¹⁷ Decree 501 of 13 March 1998.

¹⁸ The Council is comprised of the Presidential Adviser for the Displaced, the Presidential Adviser for Social Policy, the Minister of the Interior, the Minister of Public Finance, the Minister of Defence, the Minister of Health, the Minister of Agriculture and Rural Development, the Minister of Economic Development, the Director of the Department of National Planning, the *Defensor del Pueblo*, the Presidential Adviser on Human Rights, the High Commissioner for Peace and the Manager of the *Red de Solidaridad Social*.

¹⁹ Ministry of the Interior, *El Desplazamiento Humano Forzado en Colombia*, December 1998.

²⁰ Decree 387 of 3 March 1999 and decree 489 of 11 March 1999.

²¹ *Forced Displacement: Families Flee Their Homes*, London, ABColombia Group, 1998.

²² The Plan Colombia sets out strategies in 10 strategic areas, including peace, economic development, anti-narcotics, and human rights.

²³ “Colombia: ICRC to assist over 170,000 displaced people in 1999,” *ICRC News*, No. 34 (19 August 1999).

²⁴ The background paper on the IDP situation and related coordination challenges in Colombia that was prepared by OCHA on the basis of the mission and presented to the IASC-WG meeting of 17

September 1999 is available (in English only) from the Policy Development Unit of OCHA, New York: ocha-pdu@un.org.

²⁵ U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis.

²⁶ CODHES Final Report for 1997, cited in Project Counselling Service, Forced Displacement in Colombia, Lima, 1998, p. 51.

²⁷ *Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia*, op. cit., p. 8.

²⁸ CODHES Final Report for 1997, op. cit., p. 51.

²⁹ Obregon and Stavropoulou, op. cit., p. 419.

³⁰ A/54/430, op. cit., paras. 122-127.

³¹ Op. cit., note 24 supra.

附 件

哥伦比亚：发生流离失所的地区

