



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.4/2001/5
17 January 2001
CHINESE
Original: ENGLISH人权委员会
第五十七届会议
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

负责流离失所者问题的秘书长代表
弗朗西斯·登先生根据人权委员会
第 2000/53 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要		2
导 言	1 - 4	3
一、国内流离失所问题规范性框架	5 - 61	3
二、建立有效的体制框架	62 - 86	19
三、国别重点	87 - 99	25
四、探讨新问题	100 - 109	29
五、结 论	110 - 115	32

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)。Francis M. Deng 先生奉命担任这一职务，按照与委员会其他特别程序一样的办法，在自愿的基础上以部分工作时间履行这项职责。

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。此后连续三次延长对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，并通过与政府、政府间组织、区域组织和非政府组织开展对话，结合具体形势来完成这项任务。

本报告概述了自提交人权委员会第五十六届会议的报告(E/CN.4/2000/83 和 Add.1—3)以来，秘书长代表开展工作的进展情况。

主体报告概述了这项范围内各项工作领域的进展情况，具体地说：规范性框架，尤其是促进《关于国内流离失所问题的指导原则》、确立有效的体制框架方面的努力、国别重点和通过研究议程探讨的新问题。

报告有 5 个增编。增编 1 载有秘书长代表对哥伦比亚的访问情况。增编 2 是 2000 年 5 月在格鲁吉亚第比利斯举行的高加索南部国内流离失所问题研讨会的报告摘要。增编 3、4 和 5 分别载有代表对亚美尼亚、格鲁吉亚和安哥拉访问的报告。

导 言

1. 在新千年的第一年，国内流离失所者的困境成为注意的中心。2001 年伊始，安全理事会就于 1 月份开展讨论。讨论着重于非洲国内流离失所者的困境，它尤如透视镜，可以细察对全球国内流离失所危机的国际反应方面的问题。

2. 非洲是受影响最严重的大陆，它容纳了世界上近一半的国内流离失所者，但国内流离失所问题完全是一个全球现象。几乎世界所有地区(非洲、美洲、亚洲、欧洲和中东)的 50 多个国家，由于冲突和对人权的侵犯，有 2,500 多万人流离失所。还有几百万人因自然灾害或人为灾害而离乡背井。

3. 从积极的一方面说，在过去的一年，联合国、政府、区域组织、非政府组织以及世界许多地区的民间社会对这个问题给予了前所未有的注意。此外，对这个问题的关心越来越强烈，导致了若干有意义的进展，显示了今后更有效地对这个问题作出反应的方向。

4. 本报告着重叙述去年在授权活动的 4 个领域内的主要进展情况：国内流离失所问题规范性框架、体制框架、国别重点和通过研究议程探讨新问题。

一、 国内流离失所问题规范性框架

5. 如提交人权委员会和大会的前几份报告所详细叙述的那样，从一开始就把授权的重点放在关于保护和援助国内流离失所者的规范性框架的制订工作。委员会于 1992 年第一次请秘书长任命一名代表时，分配给该代表的任务之一是审查现行的国际人权、人道主义和难民法及其对保护和援助国内流离失所者的适用情况。1993 年，委员会注意到，代表已确定了需要进一步注意和研究的一些任务，包括现行规则和准则的汇编以及关于国内流离失所者待遇的一般性指导原则问题，因此它请代表继续从事工作，进一步了解国内流离失所者面临的一般性问题和能够解决这些问题的长期办法，以在必要时确定加强保护和援助国内流离失所者的方式方法。大会欢迎这一要求，并鼓励代表与政府对话，继续审查国内流离失所者的国际保护和援助需求，包括汇编和分析现行规则和规范。

A. 指导原则的制订

6. 1994 年，代表和一个国际法专家组着手准备分二部分汇编和分析法律规范。汇编的第一部分研究流离失所以后国际法的有关规定(E/CN.4/1996/52/Add.2)。它的结论是，尽管现行法律在许多方面适用于国内流离失所者的情况，但仍然存在着显著的缺陷和灰色领域，法律没有提供充分的保护。汇编强调必须要加强落实有关的规范，它就解决查明的缺陷和灰色领域问题提出了建议，以保证就国内流离失所者的保护和援助问题确立更全面的规范性框架。汇编第二部分审查了与防止任意制造流离失所情况有关的法律问题(E/CN.4/1998/53/Add.1)。

7. 在 1996 年委员会提交汇编第一部分后，代表和法律小组应委员会的要求根据汇编着手，采取的形式是。法律小组由任务范围直接涉及流离失所者需求的国际机构和组织的专家组成。这项工作的目标不是以条约的形式制订新法律，而是重述现行国际法，因为这类国际法尽管在许多方面适用于国内流离失所者，但它们太分散，不能有效地为这些人提供保护和援助。在这一进程的始终，代表一直向委员会和大会通报进展情况，委员会和大会鼓励它继续从事这一领域的工作。代表还与从事流离失所者问题工作的联合国各机构、区域政府间组织和非政府组织的代表举行磋商。奥地利政府于 1998 年 1 月在维也纳主办了一次最后会议，会议进一步扩大了磋商进程的范围，与会者不仅有各地理区域的法律专家，而且还有具有代表性的许多联合国有关机构和其他国际机构、区域组织和非政府组织。

8. 《流离失所问题指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)于 1998 年提交人权委员会，它将保护和援助国内流离失所者方面的诸多规范汇编为一集。1996 年以来，委员会一直认为，确定、重申和加强保护国内流离失所者方面的特定权利，特别是为此制订《指导原则》，能够而且已经加强了对国内流离失所者的保护。

《原则》反映，而且也符合国际人权和人道主义法，并以此类推也反映并符合难民法，它规定了适用于流离失所各阶段保护国内流离失所者的权利和保障，规定防止发生任意制造流离失所的情况，在流离失所期间以及在返回或重新定居和重新融合期间提供保护和援助。《指导原则》的宗旨是解决全世界流离失所者的具体需要。为此，《原则》在下列情况下向所有有关人员提供指导：在代表执行任

务时、在各国发生国内流离失所现象时、在处理所有其他当局、团体和个人与国内流离失所者的关系时，在政府间组织和非政府组织采取行动时。

9. 在《原则》最后定稿后，由人道主义、人权和发展方面的主要机构和组织负责人组成的机构间常设委员会于 1998 年 3 月 26 日举行了会议，会议通过了一项决定，对《指导原则》表示欢迎，鼓励成员将《原则》分发给各自的执行委员会和工作人员，特别是在实地工作的，并在他们为流离失所者从事活动时予以应用。

10. 在随后的那个月，委员会未经表决通过由 55 个国家担任提案国的第 1998/50 号决议，在该决议中注意到了代表在制订法律框架方面取得的进展，特别是在汇编和分析法律规范以及制订《指导原则》方面。它注意到了《指导原则》，很感兴趣地注意到机构间常设委员会的决定，还注意到秘书长代表已宣布他打算在与各国政府、政府间组织和非政府组织的对话中利用《原则》，请秘书长代表就他在这方面作出的努力和他所收到的意见提交一份报告。

11. 随后，委员会和大会在未经表决通过的几项决议中欢迎代表在他与各国政府、政府间组织和非政府组织的对话中利用《指导原则》，并请他继续在这方面努力。这些决议还欢迎政府间、区域和非政府组织传播和执行《原则》。

12. 秘书长代表除了不断地将拟订规范性框架的进展情况向委员会和大会通报以外，还在委员会前两届会议上就各国政府、政府间组织和非政府组织对《指导原则》提出的意见以及就它们为促进、传播和执行《指导原则》而采取的努力提交了报告(E/CN.4/1999/79, 第 14-34 段和 E/CN.4/2000/83, 第 7-35 段)。其后的进展情况如下。

B. 最近对《原则》的反映

13. 在人权委员会第五十六届会议上，若干国家就《指导原则》发表了意见。秘鲁代表指出，鉴于在国内流离失所者方面没有具体的法律和体制制度，因此有必要制订《指导原则》，以提供实践指南。印度代表注意到《指导原则》没有法律约束力，但他也认识到，《原则》“可在必要时作为对各国有用的指导”。塞浦路斯代表说，他的国家充分支持代表和法律小组在制订《指导原则》方面作出的努力。美国代表强调联合国和国际社会必须全面解决国内流离失所者

的人权问题，他说《指导原则》是这一领域的重要贡献。奥地利代表指出《指导原则》得到广泛的国际承认，为许多国家的政府、国际组织和区域组织所采用。

14. 如同往年一样，联合国安全理事会提供了一个论坛，各国在这个论坛上就国内流离失所者问题法律框架的必要性以及《指导原则》对此的重要性问题发表了意见。安全理事会在其 2000 年 1 月的“非洲月”及审议对非洲难民实行人道主义援助项目期间，发布了一份主席声明，指出，联合国各机构、区域组织和非政府组织正在与项目所在国合作，在非洲等地采用《指导原则》(S/PRST/2000/1)。在就这个项目进行辩论期间，一些国家的代表团就国内流离失所问题和目前缺乏法律框架的问题发了言。孟加拉国代表指出，保护流离失所者和提供援助是有关国家的主要责任，感谢联合国在拟订援助流离失所者准则方面所作出的努力，呼吁更集中地注意这方面的问题。纳米比亚代表说，与难民情况不同，在指导保护国内流离失所者方面还没有国际法律框架，因此纳米比亚考虑采用《指导原则》(S/PV.4089)。

15. 安全理事会在该月的稍后时日，通过了关于布隆迪境内情况的决议(第 1286(2000)号决议)，其中指出，联合国各机构、区域和非政府组织正与东道国合作，着手在非洲等地采用《指导原则》。

16. 2000 年 3 月，美国代表在安全理事会讨论“维持和平与安全：安全理事会面前的人道主义问题”时，提到维持和平人员在评估流离失所情况时必须了解的一些基本事实，他说，必须向维持和平人员讲解《1951 年关于难民地位的公约》和《关于国内流离失所问题指导原则》，使他们熟悉有关规定(S/PV.4110)。

17. 2000 年 4 月，安全理事会重新讨论保护武装冲突中的平民问题(它上一次在 1999 年 9 月审议这个问题)，一些国家的代表表示支持《原则》。欧洲联盟同时代表还代表保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、冰岛、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、马耳他、挪威、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚发言，他表示支持秘书长在其报告中就保护武装冲突中的平民问题提出的建议，认为安全理事会应鼓励各国遵循《指导原则》提供的法律指导(S/1999/957, 建议 7)。欧洲联盟鼓励理事会促使成员国更加认识《指导原则》的重要性，研究一下它在保护国内流离失所者和传播《原则》方面能够发挥哪些作用。大韩民国代表认识到，保护国内流离失所者的主要责任在于有关国家的政府，它支持秘书

长关于在联合国的工作中推广《指导原则》的建议。新西兰代表指出，对国内流离失所者问题缺的处理缺乏法律准绳，认为对国内流离失所者而言，当然可以适用国际人道主义法，国家没有理由不遵守这类国际人权原则以及《指导原则》根据这些国际人权原则提供的法律指导(S/PV.4130)。埃及代表指出，国内流离失所者是平民，他们应该受到现行人权法的保护，强调必须保证遵守法律，而不是针对国内流离失所者拟订新的规范(S/PV.4130, 假设 1)。这一意见是要强调，原来对《指导原则》的想法不仅是要重述人权法、人道主义法和类似的难民法的现行原则，而且还要将它作为落实现行法律的一种手段。

18. 安全理事会在 2000 年 7 月审议秘书长关于儿童与武装冲突的报告时，各国也对国内流离失所问题和《指导原则》发表了意见。秘书长在报告中建议理事会呼吁武装冲突各方遵守《指导原则》(A/55/163—S/2000/712, 建议 21)。关于这项建议，印度代表指出，《指导原则》没有得到政府间的核准，因此不具有法律上的约束力(S/PV.417, 摘要 1)。在这方面应该记得，《原则》本身不具有约束力，但它们是以有约束力的国际法为依据，响应人权委员会和大会的要求，在与这两个机构密切联系的情况下制订而成。欧洲联盟的代表同时代表保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其等国发言，他说：欧洲联盟特别重视在本国流离失所的儿童的需要和安全以及对他们的援助，再度指出涉及儿童和其他方面的《指导原则》的重要性(S/PV.4176)。

19. 难民署执行委员会是对《原则》发表意见的另一个论坛。联合国秘书长在执行委员会第五十一届会议的开幕词中指出：必须对国内流离失所问题作进一步思考，在这方面，他对“卓越的《指导原则》”的制订作了评述。古巴代表请与会者注意“继续严格遵守《指导原则》以及难民署据以援助和保护国内流离失所者的标准，尤其是响应秘书长或联合国某一主管机构的要求请有关国家同意从而提供保护和援助的标准。阿塞拜疆代表指出，阿塞拜疆是秘书长的代表在《原则》制订以后所访问的第一个国家。在这次访问中，秘书长的代表用《原则》作为与政府对话的基础，受到了欢迎。例如，司法部长对《指导原则》表示欢迎，他说，在将国内流离失所者的权利纳入国家立法方面，《指导原则》是很值得参考的(E/CN.4/1999/79, 第 22 段)。人道主义事务协调厅(人道协调厅)的代表说，国

内流离失所问题对难民署主持的机构间常设委员会至关重要，还提到了机构间常设委员会为推广《指导原则》而作出的努力，例如在 1999 年出版了《指导原则实施手册》和《国内流离失所问题实地实践手册》，并根据《指导原则》编制了一份国内流离失所问题机构间培训材料。

20. 经济及社会理事会在 2000 年 7 月举行的人道主义部分会议上审议了国内流离失所问题。大家想必记得：如同委员会第 1999/47 和 2000/53 号决议那样，经社理事会在 1998 年第一次人道主义部分会议的第 1998/2 号议定结论中赞扬了提倡研拟综合性战略，着重预防流离失所情况以及更好地保护、援助和培育流离失所者所作的努力，在这方面，指出了在研拟法律框架方面所取得的进展。理事会还在关于经济、人道主义和灾难特别救济援助问题的第 1998/1 号议定结论中提到了《指导原则》，它注意到了机构间常设委员会在《指导原则》方面作出的决定。次年，它在第 1999/1 号议定结论中呼吁各国对国内流离失所者实行国际公认的规范，并注意到机构间常设委员会正在使用《指导原则》。

21. 2000 年，人道主义部分会议在“加强对人道主义反应措施的协调工作和技术对减轻自然灾害和其他人道主义紧急状况，包括冲突，特别是与之有关的人民流离失所问题的作用”这一更广的主题范围内着重具体注意国内流离失所问题。秘书长在他提交经济及社会理事会的关于加强协调联合国紧急人道主义援助的报告中指出，自从 1992 年任命代表以来，在促请国际人士注意国内流离失所者问题并查明其具体权利和需要方面取得了实质性的进展。《指导原则》被列为上述努力的结果，它以现行国际法原则为基础，被认为是重要的指导。秘书长指出，各机构认为《原则》是在流离失所的各个阶段加强援助和保护之间关系的宝贵手段(A/55/82—E/2000/61, 第 131 段)。

22. 秘书长的代表在人道主义部分会议的发言中不仅提请大家注意国内流离失所问题在 2000 年更受重视的可喜现象，也提请大家注意国际社会仍需进行合作，以保证国内流离失所者的迫切需要能够以有效的方式得到全面的处理。这次发言使与会者想起逐步制订《原则》的丰富而且广泛的进程，并且以类比的方式理解到它在现行国际人权和人道主义法和难民法中的基础使代表们相信《原则》的确对国际组织、非政府组织、流离失所的族群以及各国政府具有宝贵的价值。

23. 更加重视国内流离失所情况的可喜现象是：在这部分会议期间，由紧急救济代理协调员主持，就这个问题举行了一次小组讨论，参加者有：秘书长的代表、儿童基金会执行主任、联合国难民事务高级专员、红十字国际委员会(红十字委员会)总干事以及安哥拉、刚果民主共和国和格鲁吉亚的联合国驻地/人道主义协调员。

24. 一些政府代表参加了小组讨论，并应国内流离失所者问题提出了意见。在讨论期间，秘书长的代表就由于国内流离失所者国际保护增加而对国家主权提出的挑战方面作了发言作了评述。他认为，主权已越来越被认为是一种国家对人民的安全和福利负责的概念。他对待政府的办法以尊重这种主权概念为基础。秘书长的代表在发言中还强调说，他制订国内流离失所的问题规范及框架，是在响应委员会和大会的要求，他经常在这两个论坛向各国通报努力的结果。

25. 人道主义部分会议期间的非正式讨论没有达成任何议定结论，若干政府的代表对《原则》没有经各国政府起草或者予以正式通过，表示关切。据指出，这些国家仍然在各项决议的表决中投票赞成委员会和大会鼓励制订《指导原则》、建议广为分发并请秘书长的代表在与政府的对话中使用《原则》。实际上，各地区的政府表示支持《指导原则》所载的指导，并强调《原则》对照料流离失所者的工作人员的重要性。

26. 大会第五十五届会议期间，在每年一度审议联合国难民事务高级专员办事处的决议时，《指导原则》也引起人们的注意。大家应该记得，大会曾在前两届会议在这项决议中指出《指导原则》的相关性，重申支持难民署在对国内流离失所者提供援助和保护方面的作用(第 53/125, 第 54/146 号决议)。在第五十五届会议上，埃及代表要求对这一段进行表决，结果以 139 票对零票，31 票弃权予以通过。决议本身未经表决获得通过(第 55/74 号决议)。

27. 针对上述情况，秘书长代表与埃及政府和一些政府举行了会议，针对这些政府所关注的问题，他打算根据他在访问期间和在双边或多边会议上，扩大和加紧与各国磋商《指导原则》以及如何以最有效的方式使用《原则》支持国内流离失所者。

C. 提倡、传播和实施《指导原则》

28. 各国政府、国家非政府组织、区域组织和政府间组织正在国家、区域和国际各级作出重大努力，提倡、传播和实施《原则》。

1. 国家一级

29. 在国家一级，自从委员会上届会议以来，在提倡和实施《原则》方面，尤其是《原则》在国内法和政策中的地位方面发生了一些新情况。例如哥伦比亚宪法法院在作出的两项判决中引用《指导原则》支持照料国内流离失所者的行动。¹ 法院在其中一项判决中，尽管法院指出《指导原则》不是国际条约，但它声明《原则》弥补了现行国际法中的缺陷，澄清了其中的灰色区域，已经得到国际人权组织的广泛接受，因此应该以它作为确立规则和解释 1997 年关于被迫流离失所问题的第 387 号条例的参数。此外，哥伦比亚总统办公室对《原则》表示赞扬，认为它对关于国内流离失所者的综合政策有所启发。² 秘书长代表于 1999 年对哥伦比亚进行后续访问以后，监察专员办事处将《原则》列为它对国内流离失所问题的宣传资料，主要从事国内流离失所问题的政府机构社会团结之红(Red de Solidaridad Social)将《原则》收录到该机构出版的书籍：《注意因武装冲突造成的流离失所者》。此外，哥伦比亚卫生部和泛美卫生组织将《指导原则实施手册》译成了西班牙文，以便促进它在哥伦比亚的使用。

30. 另一个事例是：安哥拉政府于 2000 年夏季与联合国一些机构根据《指导原则》合作制定了重新安置国内流离失所者最低标准。2000 年 10 月，这些标准经部长理事会制定为一项法令，在由多斯桑托斯总统签署以后，成为重新安置国内流离失所者的规范，其中序言部分有一段声明，《指导原则》确立了处理国内流离失所者方面的总原则。

31. 亚美尼亚政府最近完成了将《指导原则》译成亚美尼亚文的工作，并以小册子予以出版，分发给所有有关的部和非政府组织以及教育机构。

32. 国家一级的另一项主动行动是，通过国内人权机构促进《指导原则》。2000 年 2 月在曼谷举行了亚洲流离失所问题区域会议(见下文)，会议建议国内人权机构以伸张国内流离失所者的权利作为工作重点，促使有关人员遵守《指导原

则》，为保护国内流离失所者采取具体步骤。2000 年 8 月召开的亚太国内人权机构论坛表示支持这些机构在照料国内流离失所者方面发挥更大的作用，并计划举行一次关于促进这项工作的研讨会。

33. 一些政府继续要求举行或参加关于《指导原则》的培训和和其他研讨会。以前的几份报告提到了在乌拉圭和哥伦比亚举行的这类研讨会；2000 年 5 月，亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚等国政府的代表参加了关于高加索南部国内流离失所问题的区域讲习班(见下文)。此外，挪威难民委员会于 2000 年 8 月在安哥拉举办了一次《指导原则》讲习班。参加者有：有关政府各部和军队的代表、国际组织以及国际和国内非政府组织的代表。难民署在安哥拉举办了关于《指导原则》的一次讲习班。秘书长的代表于 2000 年 11 月访问安哥拉时，社会援助和重新融合部举办了为期半天的讲习班，研拟关于重新安置问题的上述规范以及安哥拉为支持《指导原则》所拟订的另一些倡议。学员有：参加挪威难民委员会讲习班和难民署另一个培训班的政府人员。此外，挪威难民委员会于 5 月份举行了高加索南部讲习班以后，又于 2000 年 11 月在格鲁吉亚举行了一次《指导原则》讲习班。学员为来自格鲁吉亚有许多流离失所者的库塔伊西和祖格迪迪地区的地方非政府组织和当局的人员。秘书长的代表在 5 月份访问格鲁吉亚以后提出的建议包括：向当局、机构、非政府组织和地方社区宣传《指导原则》和支持当地非政府组织，尤其是首都以外各地区的非政府组织(见增编 4, 第 130 (2)和(12))。

34. 还计划在国家一级举行《指导原则》讲习班。应苏丹政府的要求，将在 2001 年春季秘书长的代表访问苏丹时举行一次关于流离失所和《指导原则》的讲习班。讲习班将由政府、联合国开发计划署(开发署)和布鲁金斯学会国内流离失所问题项目联合主办。将与开发署一起在苏丹南部举行另一个讲习班。还计划在 2001 年秘书长代表访问印度尼西亚时举办一次国内流离失所问题研讨会。这个研讨会将由难民署、开发署和布鲁金斯项目联合主办。

35. 国内和国际的非政府组织都认为《指导原则》是促使当局改善国内流离失所者待遇的重要工具，它们在全世界若干国家积极使用《原则》监测、评估和宣传国内流离失所者问题。例如，哥伦比亚国内的非政府组织广泛传播《指导原则》，将其用作监测和评估国内政策和立法的基准，并用它促进和加强与政府对话，要求伸张国内流离失所者的权利。亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚的国内非

政府组织在欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室以及布鲁金斯项目的支持下，计划根据《指导原则》审查国内立法和行政程序。上述挪威难民委员会和一些非政府组织也在世界各地从事《原则》的培训工作。在斯里兰卡，非政府组织人道主义机构联合会编制了一个“材料袋”，以促进政府官员、非国家人员、国际和国内的非政府组织以及在斯里兰卡照料流离失所者的国际机构人员传播和实施《原则》。拯救儿童组织(联合王国)在保护因武装冲突而在国内流离失所的儿童的一次国际活动中指出，《指导原则》对保护儿童起到重大作用，鼓励予以积极推广。³

36. 为协助在国家一级推广，散发和实施《指导原则》，《原则》的译文越来越多，这是《原则》适用于世界不同地区的明显信号。人权事务高级专员办事处(人权署)将这些译文登载在它的网页上，以利传播。《原则》最初于 1998 年为提交委员会而以联合国正式语言(阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文)分发，此后被译成与国内流离失所的具体情况有关的若干种当地语言：亚美尼亚文、阿塞拜疆文、格鲁吉亚文、缅甸文和斯高克伦文(缅甸)、达里文和普什图文(阿富汗)、葡萄牙文(安哥拉)、僧迦罗文和泰米尔文(斯里兰卡)。目前正在将《原则》译成阿布哈兹文(格鲁吉亚)、巴哈萨印度尼西亚文、钦族文(缅甸)、他加禄文(菲律宾)和泰通文(东帝汶)。《原则》的翻译和出版工作，是在联合国及其机构、国际和地方非政府组织以及各国政府等各方面人员的倡议下开展的，往往进行协作。难民署技术合作项目框架可以对增加这种努力提供支持。应该指出，为在全世界进一步促进和保护国内流离失所者的权利，难民署在《2001 年年度呼吁》中列入了一个项目，其中的一个关键部分是将《指导原则》译成若干有国内流离失所问题的国家的当地语文并予以出版。

2. 区域一级

37. 区域组织也继续注意促进和落实《原则》。在第 2000/53 号决议中，委员会赞赏地注意到，联合国各机构和非政府组织在各自的工作中运用《指导原则》，鼓励它们进一步传播和实施《原则》。委员会对非洲统一组织(非统组织)、美洲国家组织以及欧洲安全与合作组织(欧安组织)等区域组织采取的主动行动，尤其表示欢迎。

38. 大会在关于援助非洲难民、返回者和流离失所者的决议中对非洲国内流离失所者的困境表示严重关注，呼吁各国采取具体行动，预防发生国内流离失所的情况，并使国内流离失所者获得所需的保护和援助，在这方面注意运用《指导原则》(大会第 54/147 和 55/77 号决议)。非统组织“感兴趣和赞赏地”注意到了《指导原则》，并在非洲就《原则》的运用与其他组织一起合作主办了一次研讨会，下文将再次提及这个问题。该组织参加了关于《指导原则》的国际讨论会(见下文 D 节)，审议了非政府组织在传播和实施《原则》方面的努力以及今后可能采取的各种行动，包括在监测国内流离失所情况和促使各国政府处理这个问题方面发挥更加积极的作用。

39. 非洲人权和人民权利委员会也参加了国际讨论会。该委员会的代表指出，它在实况调查、一般性的宣传工作和与政府对话等方面具有巨大的潜力，可以将国内流离失所问题和《指导原则》系统地纳入其工作方案。

40. 在分区域一级，西非国家经济共同体(西非经共体)的代表也参加了国际讨论会，并表示该组织对运用《原则》有兴趣。西非经共体各国部长于 4 月间由加纳和加拿大在加纳合办的西非受战争影响儿童问题会议上通过了一项宣言，对《指导原则》表示欢迎，并呼吁西非经共体成员国实施《原则》。西非经共体各国首脑预定在 2000 年 12 月通过该宣言，作为对加纳会议的后续行动，9 月份在加拿大的温尼伯举行了一次受战争影响儿童问题国际会议，与会者为各国政府、联合国机构、国际组织、青年、研究人员、民间社会、非政府组织和私营部门的代表。会议期间举行的一次专家会议通过了《对受战争影响儿童的承诺框架》，《框架》列举了各国政府和其他行为者认为对保护武装冲突中的儿童至关重要的承诺——其中包括遵守《指导原则》，以预防发生被迫流离失所的情况并在流离失所期间提供保护和援助。

41. 在美洲，美洲国家组织的美洲人权委员会欢迎并表示充分支持《指导原则》，指出，《原则》最全面地叙述了适用于国内流离失所者的规范，就此而论，它对于在流离失所的各个阶段应该如何解释和实施法律的问题向委员会提供了权威性指导。⁴ 委员会及其流离失所者问题报告员已经在工作中实施《原则》，根据《原则》对不同国家的情况作监测。委员会的一名代表参加了国际讨论会，概述了这方面的活动，国际讨论会就委员会今后应采取的行动提出了一些

建议——例如请其他特别报告员也运用《原则》以及在委员会提交美洲国家组织的人权问题年度报告中系统提及流离失所问题和《指导原则》。

42. 欧安组织及其民主体制和人权事务处(民主人权处)以前向参加国和欧安组织外地工作团传播《原则》，现已开始日益着重实施《原则》。2000年9月，民主人权处与担任欧安组织轮值主席的奥地利政府一起举行了一次移徙和国内流离失所问题中人的因素补充会议，秘书长代表作了基调性发言。这次研讨会的主要目的是阐述欧安组织各机构、外地业务活动和参加国应如何加强它们对国内流离失所问题的反应，特别是如何切实实施《指导原则》。会议提出的建议包括：呼吁欧安组织将这个问题纳入其活动，以《指导原则》作为从事这项工作的准绳。它也建议外地工作团团长根据《原则》评估其业务活动，并根据《原则》监测和审查新的和长期得不到解决的流离失所情况。⁵ 在2000年11月欧安组织部长委员会第八次会议上，轮值主席在闭幕发言中提到会议对欧安组织区域内难民和流离失所者的困境表示“严重关注”并对在欧安组织内散发《指导原则》使其进一步用于该组织的有关活动表示支持。⁶

43. 在欧洲地区，欧洲委员会也参加了国际讨论会，它越来越多地参与国内流离失所问题的的工作，主要是通过议会及其移徙、难民和人口委员会开展活动，设法解决流离失所的情况，例如对受流离失所问题影响的国家作实况调查，建议遵守《指导原则》。⁷ 移徙、难民和人口委员会请秘书长代表于10月份在巴黎举行的会议上就《原则》演讲，有人以他的名义作了发言。

44. 英联邦的代表也参加了国际讨论会，它向来支持秘书长代表为制定国内流离失所者问题规范性框架所作的努力。英联邦起先是通过它的难民和流离失所者问题政府间小组着重注意国内流离失所者的问题，特别注重妇女与儿童的社会需要和流离失所情况对发展中国家的影响。讨论会就英联邦应该如何加强开展有关国内流离失所情况和《指导原则》的活动问题提出了一些建议，如通过讲习班和会议等途径提高对《指导原则》的认识。

45. 在区域研讨会和其他研讨会上传播和推广《原则》仍然是秘书长代表受权开展之工作的重要特点，委员会对此表示赞赏。委员会鼓励秘书长代表继续与区域、政府间和非政府组织以及其他有关机构磋商，发起或支持这类研讨会(第2000/53号决议)。

46. 2000 年 2 月，应秘书长代表的邀请，在难民署、布鲁金斯项目、挪威难民委员会和美国难民委员会赞助下，由亚洲论坛和朱拉隆功大学作为东道主，在曼谷举行了一次亚洲国内流离失所问题区域会议。与会者来自 16 个亚洲国家和其他国家，包括各国人权委员会、学术和研究机构、地方、区域和国际非政府组织、媒体和国际组织的代表。会议的宗旨是在亚洲促进《指导原则》的传播和实施；亚洲区域交流国内流离失所问题的情况，拟定处理这个问题的有效做法；促使照料国内流离失所者的组织更经常地通过网络进行联系，更有系统地就流离失所者面临的问题编写文件并逐步建立监测制度。

47. 曼谷会议的与会者对《指导原则》表示欢迎，认为《原则》可以切实促进对流离失所者的保护和援助工作，并促请各国政府、企业集团、人道主义和发展组织、国际金融机构、多国公司和非政府组织等一切有关方面遵守《原则》。为促使有关方面更加注意处理亚洲的国内流离失所问题，与会者提出了几条建议，例如要求各国人权委员会更加注重国内流离失所者的权利，包括务必遵守《指导原则》，在各国人权机构亚太论坛上介绍《指导原则》(已于 2000 年 8 月举行)，以保证各国的人权机构了解《原则》。难民署将在《难民调查季刊》中刊载会议的讨论情况。

48. 如上所述，欧安组织民主人权处、布鲁金斯项目和挪威难民委员会于 2000 年 5 月在格鲁吉亚的第比利斯联合主办高加索南部国内流离失所问题区域讲习班，本报告增编 2 将登载讲习班报告。参加讲习班的有亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚等国政府的代表，秘书长代表、国际组织和国内非政府组织的代表、国际专家。讲习班用《指导原则》作为讨论处理该区域内各国流离失所情况的战略基础。与会者赞扬《指导原则》的作用，认为它重述了涉及国内流离失所者的国际法，是在现行国际法的灰色区域提供明确指导的一项文书。

49. 讲习班之后，民主人权处和布鲁金斯项目议定支助一个项目：由一组当地律师根据《指导原则》审查亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚各国的立法和行政程序，然后评估需要在何种程度上改革法律和规章才能符合遵守《指导原则》的标准。1996 年为了处理独联体各国和邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题召开的区域会议指导小组于 2000 年 7 月举行的第五次会议上，以秘书长代表的名义参加会议者在发言中希望独联体地区各国政府以及非

政府组织熟悉《原则》，并根据《原则》审查它们自己的行动、国内立法和程序。

3. 国际一级

50. 委员会始终强调必须将国内流离失所问题纳入委员会特别程序和人权条约机构的活动并在这些特别程序和机构的报告中列入有关的资料和建议(第 1994/68、1995/57、1996/52、1997/39、1998/50、1999/47 和 2000/53 号决议)。委员会的一些特别程序(国别和专题报告员)在其报告和发言中以及在发出紧急呼吁时提及《指导原则》。人权条约机构也日益了解国内流离失所问题和《指导原则》。消除种族歧视委员会和儿童权利委员会更是建议有关《公约》的某些缔约国落实《指导原则》所载的规定。

51. 人权署继续从事促进、传播和实施《指导原则》的工作。人权事务高级专员在就具体国家的情况倡导人权时使用《原则》。例如，高级专员在 2000 年 1 月 17 日的新闻稿中，谴责强迫布隆迪某些省的居民迁往营地的做法，使他们因而得不到适足的住房，没有粮食和水，得不到保健和教育。她指出，这种措施违背《指导原则》重述的国际法有关原则(HR/00/4)。在涉及国内流离失所者的特定主题事项方面，高级专员也提到了《指导原则》。例如，高级专员在 2000 年 10 月世界卫生组织举办的武装冲突中和冲突后难民和流离失所者心理健康问题国际磋商会议上的发言中指出，必须促使国际社会更加注意难民和流离失所者的心理健康权，她说《指导原则》是国际社会处理这个问题的一个里程碑。高级专员具体地认识到《原则》强调国内流离失所者应该获得心理和社会服务，性虐待和其他暴行的受害者也应该获得咨询服务。为了强调这一点，以秘书长代表的名义所作的发言呼吁将《指导原则》列为监测和迅速评估流离失所者心理卫生需要问题磋商会议将设置的工具。卫生组织保证遵循这一建议。

52. 除了高级专员使用《原则》以外，联合国人权署派驻外地的人员也学习了《原则》，并且加以实施，这些人员几乎都派驻在受国内流离失所问题影响的国家。这些国家都需要在这方面更加努力。

53. 如上所述，为了在全世界加强促进和保护国内流离失所者的权利，人权署在《2001 年年度呼吁》中列入了一个关键项目：将《指导原则》译成有国内流

离失所问题的国家的当地语，并予以出版，该项目所需经费不多(50,000 美元)，却可以对进一步推广、传播和实施《指导原则》发挥重要作用。

D. 今后落实《指导原则》的步骤

54. 在秘书长代表和奥地利政府联合召集下，布鲁金斯项目于 2000 年 9 月 21 至 23 日在维也纳举行了一次《关于国内流离失所问题指导原则》的国际讨论会，讨论如何落实《原则》的另一些倡议。讨论会的主要目标是审查和评估《指导原则》自 1998 年提交委员会以来在国际、区域和国家各级获得接受的情况，并探讨如何以最有效的方式进一步将《原则》落实于国内流离失所的情况。50 名与会者是不同地理区域中具有代表性的许多国际组织、区域和分区域组织、国家人权委员会、地方和国际非政府组织以及研究和学术机构的代表。

55. 讨论会的主要重点是将《原则》纳入联合国各人权条约机构和委员会各特别程序以及另一些现有行为者的工作范围。讨论会建议各条约机构通过下列两种主要途径有效利用秘书长代表的工作：在审查缔约国遵守条约情况的报告时，由秘书长代表或其工作人员到各条约机构作介绍，可以促进这项工作；针对明确阐述缔约国义务性质的特定条约规定起草一般性评述。这个问题也可以纳入接受个人申诉的条约机构的工作范围。

56. 在涉及人权委员会特别程序的国别报告员方面，据指出，凡是任命了报告员的国家多半面临严重的流离失所问题。《指导原则》可以为国别报告员提供有用的准绳，他们在全面调查该国人权情况时可根据这种准绳评估其国内流离失所的情况和提交报告。在这方面，可以鼓励国别报告员除了考虑到国家的作用和责任以外，也考虑到宣传鼓动团体和公司部门等非国家行为者的作用和责任。

57. 讨论会认为流离失所问题与大多数专题报告员的工作有关。尽管其中有些专题报告员已开始处理国内流离失所问题，而且在有些情况下使用《指导原则》，据指出，他们不仅可以在报告中，也可以在其紧急呼吁、发言和新闻稿中、乃至与政府、民间社会和国内流离失所者的联系中，更加有系统地使用《指导原则》。

58. 讨论会还在将《原则》纳入国别报告员和专题报告员的工作范围方面提出了另外几条措施，包括：在下次年度会议讨论如何将《指导原则》适用于工作

中的战略时举行一次“献计献策”会议；将关于国内流离失所者问题的一章纳入特别报告员手册；使人权署为国别报告员和专题报告员(以及条约机构)的任务提供服务的工作人员了解《指导原则》；鼓励国别报告员和专题报告员及其工作人员就各国政府与人权署在满足国内流离失所者需要方面的技术合作项目提出建议。

59. 讨论会建议人权署按委员会 1996 年以来不断提出的要求(第 1996/52 号决议)，将《原则》和保护流离失所者权利的项目纳入技术合作方案。还可以将《原则》有系统地纳入外地机构和实况调查团的工作以及维持和平人员人权培训的范围。最后，人权署可以鼓励将国内流离失所问题纳入有关的国际论坛，如新设的土著人民问题常设论坛和反对种族主义世界会议。人权署拟议中的国内流离失所者项目是为了落实上述的一些建议。

60. 除了将《指导原则》纳入联合国人权系统的工作范围外，国际人道主义和发展组织已经发挥重要作用，但还可以在机构间常设委员会等机构内，进一步加以发挥，该常设委员会已在一些文件中申明：《指导原则》在对国内流离失所问题作出全面反应方面具有带根本性的作用。机构间常设委员会的成员在讨论会上介绍了他们的机构和组织为了传播、推广和实施《指导原则》所作的努力，若干与会者认为仍须进一步将《原则》纳入他们的工作范围。据认为，在这方面，针对如何在外地按具体情况介绍国内流离失所问题和《指导原则》进行培训并举行讨论，是特别有助益的。机构间常设委员会正在挪威难民委员会和儿童基金会的指导下根据《指导原则》编制培训材料，这将有助于工作人员将《原则》变成方案活动，而《指导原则实施手册》、《外地实践手册》以及最近出版解释《原则》中具体的原则所依据的法律规定的《说明》亦应如此。⁸ 还有人认为，秘书长代表应该与总部一级的机构密切讨论如何将《指导原则》纳入具体的国家情况问题。

61. 总之，《指导原则》显然已经成为国际组织和非政府组织照料流离失所者工作中的重要宣传工具。各国政府也已开始发现《指导原则》对于制定国内流离失所问题的法律是一种有用的指导，也是衡量本国条件的准绳。制定《原则》制定的目地显然是为了弥合缺陷：满足用一个文件重述国内流离失所者问题权利所涉现行国际法以及政府和宣传鼓动团体对这些人的义务的迫切要求，并且以这个文件为秘书长代表、国际机构和组织以及非政府组织在外地的工作提供实际指

导。如同本报告和秘书长代表前几次提交委员会的报告中所概述的那样，《原则》在实现这项目标方面大体上是成功的。同时，由于广泛传播和实施《原则》，有些国家的政府表示对制定《指导原则》的过程发生了更大的兴趣。如上所述，根据对话在执行任务中的主要作用，秘书长代表打算扩大目前正在与政府进行的磋商，以探讨它们所关注的事项和如何为了支持国内流离失所者以最有效方式实施《原则》的问题。

二、建立有效的体制框架

62. 过去一年，联合国就国内流离失所问题进行的讨论多半围绕着国际一级的体制安排问题。针对如何向国内流离失所者提供保护和援助的国际反应所涉体制问题提出建议，已成为秘书长受权执行任务以来的主要工作，因此也是秘书长代表定期报告的内容。

63. 秘书长代表原先提出的各种办法包括：建立负责处理国内流离失所问题的专门机构，指定一个现有的机构全面负责照料流离失所者，由各有关机构进行协作。几年来，一直在实行着最后一项办法。

64. 但实际上，这个办法已经证实它在保护人身安全和人权方面力度不够。问题的主要部分是职责不清，反应不及时。秘书长在 1997 年的《联合国改革方案》中指出，向国内流离失所者提供保护和援助，是一个人道主义问题，但各机构的现有任务中仍然没有这一项。因此，行政管理责任和可预计性一直很薄弱，所采取的国际反应也是临时性的。虽然根据《改革方案》采取了一些重要步骤弥补这一缺陷，指定了紧急救济协调员作为联络点，在需要作出国际反应以便对国内流离失所者提供援助和保护时负责协调，在许多有关的机构和非政府组织指定了国内流离失所者问题联络点，在机构间常设委员会中更经常地讨论国内流离失所问题，但是，对具体的国内流离失所情况作出的反应一直是临时性的，而且在很大程度上仍然着重于援助。安全理事会在 2000 年 1 月的上述关于非洲难民问题的主席声明中严重关切地注意到：国内流离失所者人数众多，令人吃惊，但这些人却得不到充分的保护和援助，该项声明指出：目前对国内流离失所者还缺乏全面的保护制度。

65. 鉴于上述严重的缺点，2000 年再次提出了关于指定一个机构负责国内流离失所者问题的建议。据认为，在当前由各机构分担责任的制度中，没有一个机构能够承担责任，也没有一个机构能够起领导作用。安哥拉是世界上国内流离失所情况最严重的国家之一，人们常常引述对该国流离失所情况所作国际反应的事例，认为它足以说明由各机构分担责任的制度无法解决国内流离失所者问题。

66. 最后，机构间常设委员会的反应是，重申需要从事协调是为多数人所接受的意见，但重要的是，委员会也承认需要大力改进，以便切实回应对国内流离失所者提供保护和援助的需要。委员会上届会议强调机构间常设委员会各机构和组织必须提高它们处理国内流离失所问题的能力，并加强这方面的政策，它促请总部和外地加强合作安排，以弥合在保护、援助和解决国内流离失所者问题方面存在的缺陷。它尤其强调了这样做的必要性，目的是使对国内流离失所者的机构间安排能够预测，在联合国系统内职责分明，普遍实施，配备齐全，能对付全球国内流离失所危机造成的对人道主义的巨大挑战。为此而设立了一个流离失所问题机构间高级网络(见下文)，机构间常设委员会认识到了明确责任的重要性，为各国的情况制定了综合性战略，并侧重保护方面的能力建设。机构间常设委员会还确立了一种机制，以审查在外地全面有效地对国内流离失所问题作出反应的情况，并就需要采取的进一步措施提出建议。

A. 明确责任

67. 2000 年 4 月，机构间常设委员会各负责人(包括秘书长代表)(在秘书长代表办公室的积极参与下)编制并通过了题为“人道主义/驻地协调员对国内流离失所者的责任补充指导”的一份文件，承认并处理了明确对国内流离失所者的责任的必要性。文件的出发点是，“为了确保联合国的参与充分有效，必须建立协调机制，以保证作出全面反应，明确规定职责和行政管理责任的界线”。

68. 该《补充指导文件》简单而有效地重述与统一了以前的政策指导，回顾了各级对流离失所者的国际责任。在总部一级，紧急救济协调员作为机构间常设委员会主席以及保护和援助国内流离失所者机构间协调联络人，负责保护和援助方面的全球宣传、资源筹集、关于国内流离失所者的全球资料等工作，并保证外地安排得到充分的支持。紧急救济协调员应将需要协调应付的国内流离失所情况

提请机构间常设委员会注意，因为该委员会是国内流离失所问题机构间磋商的论坛。机构间常设委员会工作组应审查国别安排，监测对紧急救济协调员、机构间小组和秘书长代表所作外地访问的后续活动，秘书长代表是机构间常设委员会的成员，《补充指导文件》承认他的作用是为国内流离失所者呐喊，并就加强反应的问题提出建议，机构间常设委员会《关于保护国内流离失所者问题的政策文件》的附件详细规定了他的作用。紧急救济协调员应与机构间协调委员会磋商，负责保证为有效协调对国内流离失所情况的国际反应而在地一级建立令人满意的机制。

69. 在地一级还有三种可以采取的办法：在受国内流离失所问题影响的国家，联合国驻地协调员是负责官员；在复杂紧急的流离失所情况中，通常由紧急救济协调员与机构间常设委员会磋商任命一名人道主义协调员，担任应承担行政管理责任的负责官员，不管他/她当时是否正担任驻地协调员。在秘书长指定了全面主管人道主义行动的机构的国家，秘书长代表或领导机构的国别主任通常是负责官员。

70. 《补充指导文件》规定，人道主义/驻地协调员或领导机构的国别主任应负责在战略方面协调联合国对国内流离失所者的需要作出反应。人道主义/驻地协调员应与联合国国别小组和其他有关伙伴磋商，为了有系统地弥合在保护和援助国内流离失所者以及保证对其需求作出反应方面的缺陷，就责任分配办法向紧急救济协调员提出建议。为了消除这类缺陷和拟订国别小组的对策，他们可以鼓励主要伙伴(政府以及非政府组织和国际组织)制定谅解备忘录或其他体制协议，以明确作用和责任。他们还可以呼吁紧急救济协调员和机构间常设委员会以机构间互访、培训方案和临时增加人员和设备的方式提供专门知识。

71. 人道主义/驻地协调员或被指定担任领导机构的国别主任还应承担宣传领域的责任。最重要的头等任务是与国家或地方当局开展对话，首先使它们认识到它们在根据《关于国内流离失所问题指导原则》所阐述的国际人权和人道主义法保护和援助国内流离失所者方面负有主要责任。此外，他们应评估这些当局履行这项责任的能力，设法使联合国系统帮助国家和地方当局从事能力建设，以增进其提供保护并促进持久解决的能力。还鼓励他们建议政府和地方当局指定一个国内流离失所问题联络点，作为与国际社会接洽的机构。此外，人们认为，倡导不

受阻碍地对受影响人口进行人道主义帮助的办法，的确符合国内流离失所情况的需求。在必要时，他们还可以呼吁紧急救济协调员和机构间常设委员会针对国内流离失所者和其他受战争影响群体的情况将一些引人关切的事项提请安全理事会注意。

72. 在支持秘书长代表的宣传作用方面，人道主义/驻地协调员或被指定担任领导机构的国别主任还应就秘书长代表与当局和国际社会开展对话的各种机会提出咨询意见，以支持其保护和援助国内流离失所者的工作。上述机会包括：代表应紧急救济协调员或机构间常设委员会的要求，在受权进行的正常预定活动和访问范围以外开展访问，以便比照今年对布隆迪情况采取行动的办法(见下文第三节)，代表国际社会开展宣传活动。除了访问以外，还可以提出其他倡议。例如，2000年9月，难民署以哥伦比亚国内流离失所者主要负责者的身份，协同难民署波哥大外地办事处与秘书长代表联系，要求致函当局，敦促它采取行动，防止发生强迫国内流离失所者返回到不安全状况的情况，在这个问题上加强了国家小组的努力。人道主义/驻地协调员还可以比照在苏丹和印度尼西亚的做法，将分头协办关于流离失所问题和《指导原则》的国家和区域研讨会的任务结合起来。2000年12月，秘书长代表在与人道主义/驻地协调员的年度务虚会上有机会与他们讨论了这种结合的问题，这次务虚会的主题是，确定外地协调的作用和责任”。

73. 《补充指导文件》重述了长期责任，它的主要价值在于再度指出和突出这些责任，强调落实这些职责的行政管理责任。因此，必须密切监测该项《指导》的落实情况。

B. 确保全面的反应

74. 在履行对国内流离失所问题的责任方面，由人道主义/驻地协调员或被指定担任领导机构的国别主任负责监督针对国内流离失所者的援助和保护需要拟订综合计划的工作。该计划将考虑到政府和地方当局的作用。它还将体现在保护方面有专门知识的组织的保护作用和得到的任务授权。它还要解决国内流离失所人口中弱势群体，如女性家长、儿童、老年人和残疾人等的具体需要。

75. 这项综合计划将在《联合呼吁》及其《人道主义共同行动计划》中成为涉及国内流离失所者的内容的基础。联合呼吁程序是联合国及其人道主义伙伴携

手工作的一种机制，目的是拟订、执行并在必要时修订解决某些国家人道主义危机的计划。联合呼吁程序起初只是迅速对紧急情况作出反应而筹资的一种手段，几年来已发展为联合国系统的一个协调手段，人道主义共同战略的体现和筹资的联合论坛。将这三者相结合，是为了作出更有效的反应。此外，用一个捐助国的话来说，联合呼吁进程还“必须成为监测和平和评估某一行动是否有效的基准。”⁹

76. 当然，联合呼吁进程是在复杂的人道主义紧急情况中以更有效的方式对国内流离失所者的需求作出反应的一个重要工具。实际上，因武装冲突而流离失所的人占了联合呼吁进程所涵盖的人口的绝大多数，即 90%。但是，比联合呼吁进程所涵盖的国内流离失所者人数更加重要的是，联合呼吁进程能够在多大程度上解决他们的需要。机构间常设委员会关于保护国内流离失所者的政策文件强调在筹措经费时务必有系统地首先考虑到如何保护国内流离失所者。

77. 为了协助机构间常设委员会从事这项工作，秘书长代表在儿童基金会和布鲁金斯项目的支持下于今年委托它们研究 2000 年的联合呼吁能够在多大程度上支助国内流离失所者。¹⁰ 这项研究的结果指出，大多数呼吁都认识到国内流离失所者的特别脆弱状态及其需要，许多单个项目活动都考虑到这些因素，这是令人感到鼓舞的。同时，这项研究的结果发现，呼吁文件在加强对国内流离失所问题的分析和反应方面，特别是在保护方面，仍然有相当大的改进余地，它为此提出了一系列建议，其中包括：在呼吁文件中列入预防发生流离失所情况的战略和方案，增加对便利返回或重新安置和重新融入的必要项目的分析，概述联合国国别小组在监测、宣传和管理方面对国内流离失所者的责任、为了建立地方和国家的保护能力制定一些项目。报告提交给了机构间常设委员会工作组，工作组欢迎该报告，并建议立即将报告中的建议交给正在编写 2001 年呼吁的一些国别办事处。

78. 2001 年呼吁于 11 月底在全世界的一些城市发起。秘书长代表在奥斯陆的联合呼吁进程发起会上作了基调演讲，这次会议突出了为阿富汗和苏丹提出的呼吁。除坦桑尼亚外，2001 年呼吁所涉及的 19 个人道主义危机均为国内流离失所情况。对 2001 年呼吁文件进行分析的结果表明在注意国内流离失所问题方面取得了重大进展。但是，在处理保护国内流离失所者和其他面临危险的人的关键问题时，仍然需要加强注意向国别小组提供指导。

79. 此外，在继续将国内流离失所问题以更好方式纳入联合呼吁进程的同时，还必须牢记，国内流离失所情况不仅仅是在联合呼吁进程所包括的“复杂的紧急情况”中发生。有些国内流离失所情况，因各种原因而没有被认为是“复杂的紧急情况”；还有一些情况，国际社会不认为是问题，或者了解这种情况的途径受阻。而且，国内流离失所情况在人道主义情况紧急阶段后仍然可能长期存在。还必须注意解决这些情况中国内流离失所者的保护和援助需要，并提供所需资源。

C. 保护：从政策到实践

80. 人们已普遍认识到，保护，与援助和解决一起，是有效对付人道主义危机的关键。即使如此，在全面对付国内流离失所者的困境方面，保护工作仍然是一个没有做好的环节。秘书长代表获悉，问题的部分原因是，在概念上对保护的意义不明确。因此秘书长代表与人权事务高级专员和紧急救济协调员一起着手澄清保护国内流离失所者的意义。他们的办事处编写了一份联合文件，提交机构间常设委员会工作组以后，成为机构间常设委员会在这个问题上的政策文件的基础，秘书长代表于 2000 年提交委员会的报告就此作了比较详细的解释。

81. 政策文件仍然是机构间常设委员会对国内流离失所问题作出反应的核心文件和制定战略的重要基础。但目前面临的挑战是，如何将文件所述保护活动的各种战略化为具体行动。去年的报告说，由人道主义援助协调员办事处针对国内流离失所问题国际协调安排是否有效作国别审查，将在这方面起到重大的促进作用。由于对国内流离失所问题国际协调安排是否有效作国别审查的方案随着国内流离失所问题机构间高级网络的建立而显得愈加重要，上述评价已显得更为真切。

82. 机构间常设委员会在作出决定重申采取合作办法，并承认和要求予以大力加强后，进一步于 2000 年 9 月建立了网络，对有国内流离失所者问题的若干国家作了审查，并就如何改进机构间对其需求的反应提出建议。秘书长在提到网络的建立时指出，国内流离失所问题“仍然需要进一步思考，尤其需要采取更有效的行动……并为此进行更迅速可靠的协调”。¹¹

83. 网络的国别审查目标有两个。第一，与联合国国别小组一起评估目前在保护和援助国内流离失所者方面所作出的努力，查明目前反应的不足之处、为了弥补这类缺陷需要作哪些事情，由谁来作。第二，奠定一个基础，以便就后续安排的问题提出长期性的建议，并为了修订机构间处理国内流离失所问题的办法提出建议，以加强今后的反应。机构间常设委员会认为，《指导原则》是对国内流离失所者在流离失所各阶段所需要的保护和援助作出全面反应所必不可少的，因此对审查进程来说，《指导原则》是一个重要的参照标准。

84. 网络由国内流离失所问题特别协调员 Dennis McNamara 主持，由机构间常设委员会的成员和长期特邀机构的高级联络点组成。网络的职权范围规定，秘书长代表，由于具有全球宣传职能和专业知识，在网络中发挥特殊作用，协调员应在网络的所有活动方面征求他的意见并与他密切联络。秘书长代表办事处是网络成员，积极参加网络的工作。

85. 网络应在 8 至 9 个月内，即在 2000 年 5、6 月间完成工作。特别协调员在 3 月份就要向紧急救济协调员就保证审查进程的后续活动建议适当的规定，包括培训和能力建设方面的长期倡议、机构间协调安排和制定有关国内流离失所问题的机构间政策。

86. 国别审查进程正在进行。网络将于 2000 年 10 月对埃塞俄比亚和厄立特里亚进行机构间访问，随后并在 12 月访问布隆迪。在提交本报告时，正在探讨访问哥伦比亚、印度尼西亚或斯里兰卡、安哥拉和苏丹的可能性。秘书长代表办事处计划于 2001 年参加若干网络访问，在此之前，他将根据任务授权进行自己的国别访问。下节概述他进行国别访问的情况。

三、国别访问

87. 国别访问仍然是任务的主要部分。开展这样的访问，是为了研究国内流离失所者的情况，评估国内和国际反应是否能够以有效方式满足流离失所者在保护、援助和发展方面的需要，最重要的是为了寻求解决办法与当局和其他行为者进行对话。通过访问，秘书长代表还有机会与政府、政府间组织和非政府组织讨论《指导原则》，委员会和大会都对这种作法表示欢迎和鼓励。

88. 在整个任期内，代表开展了 19 次国别访问：安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、布隆迪(两次)、哥伦比亚(两次)、东帝汶、萨尔瓦多、格鲁吉亚、莫桑比克、秘鲁、卢旺达、俄罗斯联邦、索马里、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦和前南斯拉夫。实际上，正如打算的那样，过去的一年加紧对国别访问方案的落实，访问了 5 个国家：布隆迪、东帝汶、格鲁吉亚、亚美尼亚和安哥拉。由于篇幅有限，并且委员会已经有了这些访问的详细报告，因此下文只按时间先后的顺序予以简要叙述。

89. 2000 年 2 月初，秘书长代表为执行任务第二次访问布隆迪。这次访问是应人道主义事务执行委员会的要求，在紧急救济协调员和机构间常设委员会的指示下进行的，目的是就强迫迁移——布隆迪称之为“重新组合”的问题进行持久的国际宣传。强迫迁移措施始于 1997 年，秘书长代表在这之前已经对此表示关注，但该国政府于 1999 年 9 月再度实行这种措施，造成 380,000 人，主要是将胡图族平民迫迁至重组营，他们得不到充分的人身安全和人道主义援助，移徙自由也受到严重限制，没有土地，也得不到教育。2000 年 1 月 19 日，秘书长在向安全理事会布隆迪问题特别会议的发言中赞同机构间常设委员会当天作的发言，机构间常设委员会在这项发言以及随后的政策文件中表明立场说，布隆迪的强迫迁移违背国际人权和人道主义法，因此也不符合《关于国内流离失所问题的指导原则》。根据这一立场，机构间常设委员会请秘书长代表为了以符合人道主义的方式解决受影响人口的问题与该国政府开展对话。如访问报告(增编 1)所述，这次对话很有帮助，可以加快实现布隆迪政府已经表示的拆除重组营的打算，便于执行向受影响的人口提供人道主义援助的国际合作。但是，到了 2000 年 12 月，人们对拆除工作的方式、30 多万名留在重组营的国内流离失所者的状况以及 1993/1994 年因冲突而背井离乡的其余国内流离失所者的状况感到关注，认为国际社会必须继续予以注意，宣传并加强保护和援助。在提交报告时，国内流离失所问题机构间高级网络人员正在布隆迪访问，这是处理上述问题并对秘书长代表的访问结果和建议采取后续行动的一次重要机会。

90. 2000 年 2 月底 3 月初，秘书长代表访问东帝汶。这次访问是根据委员会特别会议就东帝汶境内情况通过的 S-4/1 号决议进行的。鉴于东帝汶流离失所危机的性质，需要对它的起因作进一步研究，它在流离失所者的类别(国内流离失所者

和难民方面)引起了重要的概念问题,随后又引起国际反应。虽然在访问期间大多数国内流离失所者已经返回,但下列方面仍然引人严重关注:返回的地区的安全;建立法律和秩序,调查和起诉侵犯人权和人道主义法的行为以及以流离失所为特征的危害人类罪;重建和修复财产;接受教育;支持和解努力。此外,留在东帝汶的约 11 万名难民的情况仍然引人深为关注,主要由于他们得不到安全的人道主义帮助。最令人忧虑的是,访问报告(E/CN.4/2000/83/Add.3)所细述的许多令人关注的问题今天仍然存在。最引人关注的是,三名难民署工作人员于 9 月间在西帝汶援助和保护东帝汶难民时遭残杀,加强保护联合国工作人员的必要性更加突出。

91. 2000 年 5 月间,秘书长代表高兴地接受了格鲁吉亚政府关于正式访问该国的邀请。在格鲁吉亚,由于 Abkhazia 和 South Ossetia 地区的内部武装冲突,约有 28 万人在 9 年多以后仍然在国内流离失所。在这种旷日持久的流离失所情况下,棘手的问题是如何及时地以人道主义的方式从紧急救济过渡到发展,使流离失所者重新过上能够创造经济价值的生活,享受充分的公民权,而又能够按照他们的愿望在安全和尊严方面的必要条件成熟时继续重申他们返回家园的权利。格鲁吉亚另有一个观感问题,主要是国际社会上有人认为国内流离失所者比起生活也相当艰难困苦和普通大众来,是一个特权群体。本报告增编 4 所载的访问结果对这一观点提出了强烈的质疑,指出:格鲁吉亚政府和国际社会必须更加注意国内流离失所者呈现脆弱状况和需要的一些领域。

92. 结束对格鲁吉亚的访问以后,又接着访问了亚美尼亚。亚美尼亚的流离失所问题小得多,严重程度也低得多。到亚美尼亚访问的目的是要研究并以文件记录该国的流离失所问题,以期了解流离失所问题至今几乎没有引起注意的原因,带着问题与亚美尼亚政府以及国际社会和民间社会的代表开展对话,以确定解决国内流离失所者当前需要的适当解决办法,在亚美尼亚所在的分区域的背景下了解该国的国内流离失所问题。针对这四个目标进行访问的结果以及向政府和国际社会提出的建议载于增编 3。尤其重要的是,亚美尼亚政府和在亚美尼亚的国际社会人士必须确认国内流离失所境况是一个脆弱因素,过去从未确认这一点,这便是亚美尼亚国内流离失所者的特殊需要得不到具体注意的原因。

93. 最后，秘书长代表于 2000 年 11 月正式访问安哥拉，与亚美尼亚的情况相反，安哥拉的国内流离失所问题至少在过去的一年相当受注意。秘书长代表的访问是其他国际人士在 2000 年访问该国之后进行的；美国驻联合国大使 Richard Holbrooke 以及随后于 2000 年 3 月由紧急救济代理协调员带领的机构间访问团，都在访问期间研究了流离失所问题。这两次访问都特别注意国内流离失所者的困境，对该国政府和国际社会需要保护和援助流离失所者的程度表示严重关注。秘书长代表在访问期间趁机评估了现有反应的差距并就弥补这些差距的方式提出建议。秘书长代表注意到，在改进国内国际反应方面已采取了重要步骤，但仍然认为还有一些严重的需要尚未满足，特别是需要保护国内流离失所者的人权。访问期间针对诸如此类的问题所拟订的建议载于访问报告，该报告现作为本报告增编 5 提交委员会。

94. 希望有关政府和国际社会充分注意秘书长代表进行了上述 5 次国别访问以后所提出的建议，立即予以落实。委员会希望各国政府以及机构间协调委员会内部的联合国系统有关部门，务必在国家一级和其他级别上采取适当的后续措施落实代表的建议。如上所述，驻地/人道主义协调员负有特殊责任，应确保国别小组充分考虑秘书长代表进行访问以后所提出的建议，并就建议的落实情况提供最新资料。在这方面的一个典范是，阿塞拜疆驻地/人道主义协调员定期向秘书长代表通报他于 1998 年访问该国后提出的建议的情况(E/CN.4/1999/79/Add.1)，该国在从救济过渡到发展以及努力提高流离失所者的生活条件方面取得了进展。

95. 秘书长代表计划在下一阶段的任务中系统审查授权进行所有国别访问后所提出的建议，并就此向委员会汇报。

96. 目前计划在 2001 年进行几次国别访问。3 月份将对苏丹进行一次访问，到目前为止，该国的国内流离失所者人数最多。如上所述，应苏丹政府的要求，将在访问时与开发署和布鲁金斯项目联合主办该国内流离失所问题研讨会，邀请政府官员、联合国机构、非政府组织、民间社会以及外交界的代表与会，这将在国内流离失所情况方面与各行为者对话的一次机会。早先说过，还将在苏丹南部的隆贝克举行一次类似的研讨会，也是与开发署联合举办的。

97. 代表收到了印度尼西亚政府关于访问该国的邀请，因为印度尼西亚正陷入几种不同的国内流离失所危机，有 80 多万人离乡背井。如在苏丹一样，秘书长

代表将在访问的同时参加 2001 年 5 月或 6 月在雅加达举行的一次关于国内流离失所问题的研讨会，将有政府官员、国际组织和非政府组织应邀参加。研讨会由难民署和开发署以及布鲁金斯项目联合主办，国家一级的另一些组织也可能协办。研讨会的目的是利用这个机会，提高与会者对国内流离失所问题的认识，促使实地合作伙伴为了解决问题开展对话。

98. 秘书长代表还接受了菲律宾和土耳其两国政府关于前往访问的邀请，他计划在 2001 年期间进行访问。

99. 此外，代表在过去的一年里还与俄罗斯联邦和墨西哥两国当局就能否前往访问进行了对话，希望能得到这两个国家的正面答复。秘书长代表向俄罗斯联邦当局提出了要求，主要是要对车臣作第二次访问，并就这个问题与当局开始对话，随后委员会通过决议，呼吁它的一些特别程序，包括秘书长代表对车臣作访问。委员会关于中东问题的特别会议还要求秘书长代表和另一些特别程序在授权执行的任务范围内，访问被占领土。

四、探讨新问题

100. 如去年的报告所示，虽然在研究全球国内流离失所危机和解决这个危机的现行法律体制框架方面的主要任务已大致完成，但还存在着一些问题，必须进一步加以研究和审议。

101. 其中有一个问题涉及如何处理占人口中一大部分的国内流离失所者的保护和援助需求的问题，这些国内流离失所者所居住的地区不属政府控制，他们经常遭受武装集团或者非国家行为者的行动之害。向这些地区的流离失所者进行人道主义援助，既是不可能，也常常受到限制，使流离失所者更加容易受到罪恶的战争、侵犯人权和违反人道主义法等行为的影响。机构间常设委员会在它关于保护国内流离失所者问题政策文件以及对驻地/人道主义协调员的补充指导中承认与非国家行为者接触的重要性。布鲁金斯项目的一个研究倡议是，研究在非国家行为者控制的地区的国内流离失所者的状况和在接触流离失所者方面受到限制的问题。秘书长代表计划结合这项研究制定有关战略，以便处理与非国家行为者的关系，并且在这些行为者控制或受其影响的地区适用《指导原则》(它不仅适用于国家，而且还适用于非国家行为者)的战略。

102. 去年的报告提到的第二个问题涉及捐助国对国内流离失所问题的政策，尤其是为解决国内流离失所者的困境而通过双边和多边援助供资的具体活动内容。去年的报告中说过，布鲁金斯项目就美国对国内流离失所问题的反应委托开展一项研究。¹² 秘书长代表高兴地注意到，美国政府在审查其人道主义反应结构的同时，也落实了该研究报告中所载述的一些建议。已经委托进行一项类似的研究，着重查明欧洲联盟的作用并且审查各国政府的双边政策，这项研究定于 2001 年完成。

103. 去年的报告说过，对秘书长代表的任务授权还包括研究国内流离失所者政治参与的问题。秘书长代表办公室以欧安组织地区为重点就政治参与和国内流离失所者问题编写了一份报告，由布鲁金斯项目于 2000 年 9 月予以出版，在欧安组织移徙和国内流离失所问题人的因素补充会议上发行。¹³ 这项研究报告把重点放在波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、格鲁吉亚和俄罗斯联邦的选举，研究结果认为，国内流离失所者由于流离失所的情况或者国内和地方当局蓄意采取的政策选择而造成的具体困难，往往不能与能够安居乐业的同胞一样在同等条件下投票。在高加索南部讲习班上以及在秘书长代表访问格鲁吉亚期间进一步探讨了这个问题在格鲁吉亚的影响。研究报告建议各国以及国际和区域行为者有效地推广和落实《指导原则》和其他有关的国际标准，以解决这些问题。

104. 住房和财产归还还是秘书长代表受权研究的另一个问题。大家想必记得，增进和保护人权小组委员会注意到了这个问题的重要性，它确认，如果通过或实施法律，规定或导致租用权、使用权、所有权或者与住房或财产有关的其他权利的丧失或取消，主动收回在某一地点的居住权，或者对难民或国内流离失所者实行抛弃的法律，就会严重阻碍难民和国内流离失所者的返回和重新融合以及重建与和解(小组委员会第 1998/26 号决议)。小组委员会促请各国采取有效和迅速的办法为便利返回制定法律、行政和其他程序，包括建立公正有效的机制，以解决悬而未决的住房和财产问题除按授权参加难民署 1999 年 11 月举行的难民和国内流离失所者住房和财产归还问题专家磋商外，秘书长代表办公室还结合建立国内流离失所者规范性框架和《指导原则》编写了一份文件，研究财产归还的问题。该文件登载在一期《难民调查季刊》中，这一期以难民和国内流离失所者的住房和财产归还问题为重点。高加索南部国内流离失所问题区域研讨会也讨论了住房和

财产归还问题，与会者指出，财产归还还是建立和平进程的一个关键方面。一些与会者描述了解决财产问题的各种办法，并指出国家有义务修订立法，以利归还。

105. 目前也计划在另一些领域开展研究。如《指导原则》中所强调的那样，满足国内流离失所者的保护和援助需要的主要义务和责任在于特定国家的国家当局。但是，关于特定国家国内流离失所者的资料主要载述对国内流离失所者的援助及其需要以及国内流离失所情况的成因。鉴于国家的职责必须是对国内流离失所情况的任何反应的焦点，因此布鲁金斯项目打算研究国家对国内流离失所情况的反应，以推动国家采取更有效的政策和方案，同时帮助指导最合适的国际反应。

106. 在《指导原则》国际讨论会上，一些区域组织的代表叙述了它们的组织处理国内流离失所问题的情况以及将来可能采取的行动，作为这次会议的后续行动，计划对区域组织的活动作审查，以便确定如何扩大这些活动以及如何将这些活动作为较少处理国内流离失所问题的其他区域机构取法的典范。研究的总体目的是确定区域组织在处理国内流离失所情况中应起的最有效作用，尤其是因为不能够、也不应该总是依赖国际社会出面调解这种情况。

107. 维也纳讨论会也建议秘书长代表加紧倡导保护从事国内流离失所者工作的国际和当地的人道主义和人权工作人员。在这方面，秘书长代表打算具体地把重点放在确实保护流离失所群体的领导人和为流离失所者工作的人员，因为在许多国家内，其人身安全受到严重的威胁。秘书长代表曾呼吁一些国家保障这些人员的安全，并与其他专题报告员一起提出过这种紧急呼吁。应委员会的要求任命的秘书长关于人权维护者的特别代表，是倡导流离失所情况工作人员权利的一种新的重要机制，秘书长代表已经在这种情况下与它进行过合作。

108. 秘书长代表也计划更加注重流离失所者在心理健康方面的需要。2000年10月，卫生组织举办了冲突中和冲突后难民和流离失所者的心理健康问题国际磋商会。有人在会上以秘书长代表的名义发言，着重指出，注意流离失所者的心理健康，不只是一个需要的问题，也是权利问题。他打算加深理解和更加集中注意国内流离失所者在心理健康方面的需要，希望能够吸取卫生组织及其伙伴在心理健康方面的经验，例如获取专家对某些国家国内流离失所者心理健康状况的分

析。秘书长代表今年对格鲁吉亚的访问报告特别注意国内流离失所者在心理健康方面的需要。

109. 秘书长代表今后几个月所要注意的另一个问题是，建立一个保护难民和国内流离失所者的更全面的制度。为此，布鲁金斯项目打算研究维护难民者和要求加强保护国内流离失所者之间的紧张关系。难民们担心，向国内流离失所者提供保护，会阻碍人们逃离该国，削弱他们受庇护的权利，而这项权利是保护难民的依据。上述紧张关系已经形成是否要在冲突情况中建立保护区或安全区的辩论。研究的目的是，探讨上述紧张关系，设法如何在冲突形势下保护难民和国内流离失所者与制定对策，争取更好地将对这两个人群的保护事项纳入一项全面的制度。

五、结 论

110. 秘书长说过，全球国内流离失所危机是当代最大的人道主义挑战，过去一年内更加注意这个事项，确实受到欢迎，因为早就应该这样做了。从来不曾象现在这样，认识到，国内流离失所问题或者觉察到应以有效方式对付这个问题的挑战。

111. 在联合国系统内，去年主要是围绕结构问题，确立加强国际反应的框架和进程。目前面临的严峻挑战是，确实将规范、体制和政策框架方面的上述进展化为实际行动，将保护、援助和重新融合外地国内流离失所者的工作，推向一个更高的层次。

112. 秘书长代表还将继续扩大与政府进行的对话，这项对话主要是在国别访问期间进行，但也在日内瓦委员会届会期间、在纽约大会和经社理事会届会期间与外交代表进行对话，也有在首都城市进行的，例如：秘书长代表于 2000 年在罗马世界粮食计划署执行局会议上作了发言，或者在开罗和比勒陀利亚与这两国外交部的官员就国内流离失所问题和《指导原则》开展了有建设性的讨论。

113. 上面说过，秘书长代表采取的办法历来尊重有关政府的主权，同时强调由这一概念而产生的保护和援助国内流离失所者的责任。在他有幸充当国内流离失所者问题秘书长代表的 9 年期间，这种办法受到各国政府的好评，并证明是与它们对话的最有建设性的基础。

114. 委员会上届会议鼓励代表通过与各国政府以及所有有关的政府间和非政府组织开展对话，继续分析流离失所的原因、流离失所者的需要、保护措施以及加强对流离失所者的保护、援助和解决的途径。委员会还对秘书长代表在与政府的对话中运用了《指导原则》，表示欢迎，请他在这方面继续努力。

115. 委员会本届会议提出了延长代表的任期问题，因此，人们认为，本报告有必要审查秘书长代表自从 1992 年接受这项任务以来所从事的活动，尤其是建立国内流离失所问题规范性框架，就保护和援助国内流离失所者作出有效的体制安排，使政府和其他行为者参加秘书长代表进行国别访问期间为流离失所者举行的对话，继续研究全球国内流离失所危机的有关问题。尽管最近有人就制定《指导原则》所采用的办法及其在具体情况下的适用方面提出了一些问题，但最引人注目的是，人们普遍认为，尽管《指导原则》是不具约束力的文件，但它就保护和援助全世界流离失所者提供指导方面具有很高的价值。实际上可以这么说，就目前制定和传播的有关原则、做出的体制安排以及正在从事与政府和其他有关行为者的对话而言，当前的艰巨任务是在实地有效全面地对全世界处于困境的国内流离失所者提供保护和援助。秘书长代表在执行这项任务时，将继续根据委员会和大会的有关决议，与联合国有关机构、政府和其他有关行为者密切合作，在为国内流离失所者的事业作宣传中发挥促进作用。迄今为止已经取得显著的进展，令人感到欣慰，但仍将面临十分艰巨的、里程碑式的考验。

注 释

¹ 见法院对 T-227/97 和 T-186589/T-201615/T-2459 号案件的判决。

² 如 CONPES 第 3057/1999 号文件所载。

³ Andrew Mawson, Rebecca Dodd 和 John Hilary, 《都是战争惹的祸：保护由于军事冲突而在本国流离失所的儿童》(伦敦，拯救儿童协会(2000 年在联合王国出版))，pp.15-16。

⁴ 美洲国家组织美洲人权委员会，“哥伦比亚的局势”，OEA/Ser.L/II.102, Doc.9 rev.1, 26 February 1999。

⁵ 见人的因素补充会议：移徙和国内流离失所，维也纳，2000 年 9 月 25 日，最后报告。

⁶ 欧安组织轮值主席 Benita Ferrero-Waldner 博士在 2000 年 10 月 28 日部长委员会

第八次会议的闭幕全体会议上的发言，欧安组织 MC.DEL/149/00 号文件，2000 年 11 月 29 日。

⁷ 见移徙、难民和人口问题委员会关于车臣冲突的报告，第 8632 号文件，2000 年 1 月 25 日。

⁸ 见 Walter Kaelin,《关于国内流离失所问题的指导原则：说明》，美国国际法学会和布鲁金斯学会国内流离失所问题项目，2000 年。

⁹ 人口、难民和移徙问题副国务卿 Julia V. Taft 在经济及社会理事会人道主义部分会议上的发言，1998 年 7 月 15 日，美国联合国新闻稿第 127(98)号。

¹⁰ James Kunder,《联合呼吁和国内流离失所者：联合国 2000 年机构间联合呼吁支持国内流离失所者的程度》，儿童基金会和布鲁金斯学会国内流离失所问题项目，2000 年 8 月。

¹¹ 秘书长在难民署执行委员会的发言，2000 年 10 月 2 日。

¹² James Kunder,《美国政府与国内流离失所者：有岗位，没责任》，布鲁金斯学会国内流离失所问题项目和美国难民事务委员会，1999 年 11 月。

¹³ Simon Bagshaw,《国内流离失所者和政治参与：欧安组织地区》，临时文件，布鲁金斯学会国内流离失所问题项目，2000 年 9 月。

-- -- -- -- --