



第六十三届会议

议程项目 13

古阿姆集团地区旷日持久的冲突及其
对国际和平、安全与发展的影响

格鲁吉亚阿布哈兹境内流离失所者的境况

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据大会题为“格鲁吉亚阿布哈兹境内流离失所者的境况”的第 62/249 号决议提交的，大会在决议中请秘书长向大会第六十三届会议提交一份关于决议执行情况的全面报告。报告涵盖 2008 年 5 月 16 日至 2009 年 7 月 15 日期间，汇集了联合国一些组织提供的资料。

2. 按照决议的规定，本报告的重点是：(a) 所有难民、境内流离失所者及其后裔，无论是哪一个族裔，都有权回返；(b) 必须保护难民和境内流离失所者，包括据说遭受“族裔清洗”的受害人的财产权；(c) 制订一个时间表，确保所有难民和境内流离失所者迅速自愿返回家园。

二. 背景

3. 1992 年冲突升级，造成大量平民流离失所，尤其是从以格鲁吉亚居民占大多数的加利地区出逃，之后，格鲁吉亚和阿布哈兹双方的武装敌对行动结束，1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署了《停火和部队隔离协定》(S/1994/583 和 Corr. 1，附件一)。这项协定之前，1994 年 4 月 4 日，当事双方、俄罗斯联邦和联合国难民事务高级专员签署了《难民和流离失所者自愿返回的四方协定》。各方同意开



展合作，进行交流，规划和开展活动，保障曾逃离冲突地区者安全，可靠和有尊严地返回先前的长久住所。

4. 在2008年10月3日提交给安全理事会的报告中，秘书长曾指出，2008年8月7日和8日，南奥塞梯爆发敌对行动，深刻影响了格鲁吉亚阿布哈兹冲突区的局势和总的解决冲突过程(S/2008/631)。2008年8月的冲突导致科多里河谷上游数百人流离失所，但没有造成阿布哈兹控制一侧地区新的大规模流离失所。

三. 返回家园的权利

5. 格鲁吉亚难民和住房事务部提供的数字表明，293 048 多名国内流离失所者目前住在格鲁吉亚，其中245 363人(83.7%)是格鲁吉亚阿布哈兹1990年代冲突后流离失所的。据估计，这其中，大约45 000人可能已经自发返回，或正在返回他们在加利地区的家园——尽管他们在格鲁吉亚仍然被视为境内流离失所者，有资格获得政府援助。不过，他们重返社会的进程尚未结束，因为其中许多人经常往返于自己的家园，特别是在种植和收获季节。几年来，联合国难民事务高级专员呼吁各方迈出第一步，进行核查和分析，更好地评估自愿返回者及东道社区的继续保护和援助需求。不幸的是，双方之间没有达成一致，这项工作还没有开展。

6. 2005年底以来，联合国有关实体和非政府合作伙伴一直执行联合国难民事务高级专员办事处与所有利益攸关方协商拟定、安全理事会第1781(2007)号决议明确提出的“国内流离失所者返回家园战略”。这一战略框架是由联合国在格鲁吉亚的机构与其他国际行动者(包括国际非政府组织)，以及有关各方合作拟定的，目的是在自力更生和社区参与基础上，提供有针对性的援助，促进自下而上的和平建设。框架通过监测回返者和有针对性的援助项目，与有关当局讨论解决回返者关注的问题，把保护和援助结合起来。

7. 在回返者和非回返者领域都提供人道主义援助，协助各社区建立信任，包括采取措施，加强民间社会行动者的能力，响应受益人口的人道主义需求。开展援助和保护活动时的理解是，所有机关、团体和个人，不论其法律地位如何，都遵守“国内流离失所问题指导原则”(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)，不加任何不利的区别的运用(原则2.1)，包括有关返回的原则。许多返回者是季节性迁移，或是他们的家人居住在他地。回返者特别关注与自身安全和获得生计方案。其他值得关注的保护问题包括个人身份证件，行动自由和安全获得有效的社会和公共医疗服务。

8. 下列原则和因素指导着境内流离失所者返回工作的执行：

9. 解决冲突后产生的具体成果，将为难民和境内流离失所者回返奠定坚实的基础；经济发展也将支持广大受战事影响的社区的可持续的回返和改善生计。因此，

最好是在联合国实体支持有组织，有秩序的回返过程之前，订立和平协定。如没有实现政治解决，则必须对回返者有足够的安全保障，双方就此采取具体措施，并由国际组织加以监督核查。在这方面，敦促各方根据安全理事会各项决议包括第 1752(2007)、第 1781(2007)和第 1808(2008)号决议体现的规定，毫不拖延地敲定一项关于难民和境内流离失所者回返的文件。

10. 格鲁吉亚政府根据 2007 年全国国内流离失所者战略和 2009 年国内流离失所者行动计划，努力改善国内流离失所者的生活境况，特别是协助这些人融入目前所在地，此举得到认可，并最终将有助于持久解决格鲁吉亚的国内流离失所者未决问题。不过，这些活动不会以任何方式限制或损害有关人员返回家园的权利。

11. 尽管和平谈判没有任何突破，迄今大约有 45 000 国内流离失所者和难民自发返回，主要是返回加利、奥恰姆奇拉和特克瓦尔切利地区。对这些人的安全和福祉至关重要，他们不能被忽视。返回的核查和回返者的分析工作，将为回返者和接待社区提供有针对性的援助，以解决这一群体面临的实际需要和风险，以及希望自发回返的国内流离失所者的需要和关切。

12. 至关重要的是，承认回返既是一项人权，也是一个人道主义问题，不论解决根本冲突的方案如何，都必须得到解决。因此，不能把回返与政治地位联系起来。已经多次重申，回返是严格意义上的人道主义问题，需要得到各方的充分支持，以达到预期效果。

13. 全球有关国内流离失所者的国际法和国际标准，以及各方就此具体情况所作的承诺(如《四方协定》所载承诺)，都强调指出，造成国内流离失所者和难民的责任，首先是冲突各方。联合国各主管实体的任务是支持这些努力，但实际创造和维持可持续回返必要条件(安全，经济，融合等)的责任，在于各方本身。

14. 建立信任，作为改变冲突的手段，具备很多特性，涵盖一系列措施。在目前情况下，需要在各个层面上建立信任，不仅在各方之间，而且在接待社区的地方人口和回返者，以及广大居民和国内流离失所者之间。需要建立信任网络，做为建立和平行动的一部分，以求从持续的预防冲突过渡到冲突转化，并最终解决冲突。

15. 联合国难民事务高级专员办事处在整个联合国建立信任努力范畴内的贡献，载于《办事处国内流离失所者返回家园战略指导》。这一战略的目的是建立基层社区之间的信任和信心。支持第二个方面建设和平倡议，同时继续进行正式的第一个方面和平谈判，这对于已经自发回返的国内流离失所者的安全和福祉十分重要。此外，此一办法可以在更高水平上增强信心，即协助自下而上的建设和平。迄今为止，基层活动取得了令人鼓舞的成果，把各个社区团结起来，共同开展项目；联合国在格鲁吉亚各实体随时准备支持在这方面采取进一步行动。

16. 安全理事会第 1752(2007) 和第 1781(2007) 号决议呼吁双方实施《战略指导》，促进流离失所者回返家园，首先是回返加利地区。有关国内流离失所者人权问题的秘书长代表瓦尔特·卡特重申了这一信息，并指出实施《战略指导》应该是回返工作中的第一个具体步骤。¹

17. 加利地区的自发返回核查和分析，是在《战略指导》中设想的，得到双方初步同意，并一再经过安全理事会第 1752(2007)、第 1781(2007) 和第 1808(2008) 号决议的推荐，目前依然至关重要，有助于更清晰地了解回返地区的情况(例如法律，社会，经济和安全)，及回返者的人数，状况，特别是回返者和接待社区的脆弱性和需要。结果将有助于进行更有针对性和更有效的干预，以及充分了解情况后规划今后的返回。核查和返回人口分析还将澄清季节性流动的幅度和影响季节性或临时性回返的因素。

四. 难民和国内流离失所者的财产权

18. 为了维护和保护难民、国内流离失所者以及他们的后代的财产权，并逐步让他们充分享有这些权利，恢复原状或给予赔偿，各方必须解决妨碍其实现的复杂的法律和政治问题。这样做时，“归还难民和流离失所者住房和财产原则”(即“皮涅罗原则”)和国际法，包括人权法，必须得到充分尊重。归还财产的执行应遵循题为难民和流离失所者住房和财产归还：实施皮涅罗原则手册，² 这项原则向执行原则的各国和其他利益攸关方提供更详细的业务指导。

19. 联合国及其专门机构随时准备协助当事方作为第一步解决以下问题：

- (a) 建立，登记和记录产权；
- (b) 保护财产权；
- (c) 容许受保障的财产交易；
- (d) 确立归还财产程序。

五. 所有难民和国内流离失所者自愿回返的时间表

20. 由于当前环境和当事方之间继续进行讨论，没有为所有难民和国内流离失所者自愿回返制订时间表。然而，联合国实体随时准备与有关各方协商合作，拟定时间表，其中将包括以下方面：

¹ 2007 年 11 月 29 日在联合国总部召开的格鲁吉亚阿布哈兹国内流离失所者和难民回返问题法律方面小组会议上的发言。

² 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf。

- (a) 评估预计回返的地区的安全，基础设施和民生前景；
- (b) 开展宣传让国内流离失所者和难民了解持久的解决方案(回返，融合和重新安置)；
- (c) 确定难民和国内流离失所者、是否愿意回返，包括核查打算回返的自愿性质；
- (d) 建设回返区的接待能力；
- (e) 优先重视回返区(分阶段办法)；
- (f) 设计一个有组织的回返时间安排(包括运输，食品，水，临时住房等后勤安排)；
- (g) 人身安全和有尊严的回返；
- (h) 重新融入社会的援助和监测。

21. 只要各方没落实安全、有尊严、有组织的回返条件，财产归还机制还没有建立起来，回返时间表的设计就必须保持开放。如没有有组织地回返的有利条件，没有适当的执行机制，联合国各实体将继续着重于向受战争影响的人口，包括自发回返者提供人道主义援助，支持他们重返社会。

六. 结论

22. 自 2008 年 8 月发生的事件以来，联合国，欧洲联盟和欧洲安全与合作组织作为共同主席，根据 2008 年 8 月 12 日六点协定和随后的 2008 年 9 月 8 日执行措施，在日内瓦进行了 6 轮讨论。在讨论中，不仅详细讨论了有关安全和稳定的问题，而且详细讨论了人道主义问题，包括难民和境内流离失所者问题。为了促进讨论，共同主席多次访问冲突地区，向各方提出了各种提案。尽管做出努力，迄今为止，仍然无法全面解决冲突，满足所有难民和境内流离失所者的需求，无论他们身在何处。因此，使流离失所者有组织地回返的条件没有得到满足。除非至少为难民、境内流离失所者和回返者以及联合国工作人员及其执行伙伴提供充分的安全保障，联合国各主管实体将继续尽可能支持这些人的人道主义需要，直至能够拟订冲突造成的流离失所者的回返时间表。