



# 大会

Distr.  
GENERAL

A/50/558  
20 October 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议  
议程项目112(c)

人权问题：人权情况和特别报告员和代表的报告

国内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨按照人权委员会1995年3月3日第1995/57号决议以及经济及社会理事会1995年7月25日第1995/273号决定，向大会成员转交国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登格先生(苏丹)编写的报告。

## 附 件

秘书长代表弗朗西斯·登格先生  
根据人权委员会1995年3月3日第1995/57号决议  
第16段和经济及社会理事会  
1995年7月25日第1995/273号决定编写的  
关于国内流离失所者问题的报告

### 一、导 言

1. 在过去几年里,国际社会在处理国内流离失所问题方面已经取得了重大进展。但还需要做许多工作,才能建立和巩固有效保护和援助国内流离失所者并实现可持续发展所需的规范、体制和业务框架。虽然无法预测今后国际社会将如何处理广泛发生的国内流离失所危机,但有某些迹象已经十分明显。显然,国际社会没有政治意愿要建立与处理难民问题的机制相当的处理国内流离失所者的特别机制。同时也不可能指定一个现有机构来全面负责国内流离失所的问题。因此,在可预见的未来,更加切实可行的方法可能是其任务和业务范围与国内流离失所者需求有关的各机构之间进行合作。重点仍然是由国家对其公民负责,由国际社会支持并鼓励履行这一责任。

2. 认识到这一点,按照人权委员会和大会各项决议以及秘书长各项指示的规定,秘书长国内流离失所者问题代表的作用在过去几年中已变为一种促进作用、联络作用和宣传作用,以争取国内流离失所者的利益。从实际上来讲,这意味着在全球和国家一级提高人们对这个问题的认识,促进有关各方进行对话,并促进国家和国际行为者之间进行合作。

3. 本文件是以代表最近于1995年2月向人权委员会提交的报告为基础编写的。该报告概述了代表在过去3年中的主要调查结果、所开展的活动、所取得的进

展、所遇到的困难以及就保护和援助国内流离失所者问题达成的初步结论意见。大会不妨参考这份报告(E/CN.1995/50和Add.1-4)。该报告审查了代表对9个国家的访问情况以及这些工作的后续活动,详细讨论了法律标准问题,分析了有关体制机制和能力,审查了正在拟订的关于提供更好的援助和保护的战略。最后,该报告概述了一项行动计划的基本要点,以探讨国内流离失所者的保护、援助和发展需要。

4. 不妨忆及,1992年人权委员会第四十八届会议请秘书长任命一名代表,研究与国内流离失所者有关的人权问题。在代表于1993年提交了综合研究报告(E/CN.4/1993/35,附件)之后,委员会将其任期再延长两年。1995年委员会将代表的任务期限再延长3年。依照委员会最近的决议(1949/68和1995/57)和大会最近的决议(48/135),代表向大会第四十八届和第四十九届会议提出了报告(A/48/579附件和A/49/538附件),并向委员会第五十届和第五十一届会议提出了报告(E/CN.4/1994/44和Add.1和E/CN.4/1995/50和Add.1-4)。

## 二、问题的概况

5. 从范围和程度来说,国内流离失所问题已经形成一种严重的危机。其根源包括国内冲突、种族斗争、强制迁徙和严重侵犯人权。当委员会在1992年第一次审查这一议题时,国内流离失所者人数估计为大约2400万人。据信,这些人的总数至少已经增加到3000万人,超过了难民人数。根据现有数据,在非洲约有1600万国内流离失所者,在亚洲有600至700万,在欧洲有500多万,在美洲不超过300万。国内流离失所者的实际人数甚至可能会更多,因为政府不愿意承认这个问题的存在,而且目前没有一个机构负责收集这方面的资料。收集数据的各个组织也没有采用更多的方法。此外,在联合国或其他国际机构业务很少或没有业务的国家或地区,国际社会可能没有发现国内流离失所者,或已经把他们遗忘。<sup>1</sup>

6. 联合国难民事务高级专员估计,在全世界每130人中就有一人被迫逃亡,成为在国外或国内流离失所的人。<sup>2</sup>在冷战后时代,国内冲突比国家间冲突更加普遍。

国内冲突是造成流离失所的一个主要原因。<sup>3</sup>国内冲突每天迫使约1万人逃离家园。造成国内流离失所者不断增加的另一个主要因素是国际上越来越关注防止难民流动。各国越来越不愿意接收大批难民或为其在第三国停留提供资金,从而迫使更多的人在本国流离失所。

7. 由于国内流离失所者仍然处于国家当局的控制之下,他们与难民不同,往往不能接受国际社会的援助和保护。他们当中绝大多数人生活在不利的敌对环境中,他们得到保护和援助的机会受到限制。此外,虽然受国内冲突之害的所有人都面临着严重危险,但国内流离失所者往往更加脆弱。有史以来在人道主义紧急情况下记录的一些最高死亡率就是产生于国内流离失所的情况。国内流离失所者的死亡率比同一国家内没有流离失所的人的死亡率高出60倍。国内流离失所者也更易于受到招集、强制搬迁、任意拘留、逮捕、强制征兵或性侵犯,同时更加经常地缺乏粮食和保健服务。

8. 近年来,越来越多的联合国机构、人道主义组织和非政府组织扩大了业务领域,以应付国内流离失所者的需求。特别是联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处),以及象红十字国际委员会(红十字委员会)这样的人道主义组织大大加强了协助国内流离失所者的工作。其他一些机构,如联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国开发计划署(开发计划署)、世界卫生组织(卫生组织)和国际移徙组织(移徙组织)也更多地参加这方面的工作。秘书处人道主义事务部已采取步骤,尤其是通过国内流离失所者问题机构间工作队加强协调。这种合作安排能大大加强国内流离失所者的援助、保护和发展。尽管如此,国际社会的努力大多是临时性的,而且经常不能帮助许多面临危险的国内流离失所者。此外,这些工作往往更多地重视救济,而不是重视保护。

9. 任命秘书长代表的主要原因之一是“在联合国系统内缺乏一个联络中心”(人权委员会第1993/95号决议)来提请人们注意需要改进对国内流离失所者的保护和援助,并处理这个问题的人权和人道主义方面。在过去3年中,代表力图提高人们

的认识,尤其是在人权委员会和大会以及在各人道主义机构和非政府组织范围内,使大家更好地认识普遍公认的当代最具有挑战性的问题之一。

### 三、实地经验

#### A. 国别情况

10. 任务的主要内容之一是实地访问有严重国内流离失所问题的国家。主要目标有两个:实地评估情况,以确定政府和国际社会处理有关问题需要开展的工作;获得资料和见解,加深了解整个国内流离失所问题,帮助拟订解决问题的标准和战略。要达到这两个目标都需要促进提高各有关行为者的认识,促进有关各方进行对话,并促进合作,由政府承担主要责任,由国际社会发挥补充作用。

11. 1992年代表任命以后,他访问了前南斯拉夫、俄罗斯联邦、索马里、苏丹和萨尔瓦多。他在综合研究报告(E/CN.4/1993/35,附件)中叙述了访问情况。自1993年延长任期以来,代表访问了斯里兰卡(1993年11月)、哥伦比亚(1994年6月)、布隆迪(1994年9月)、卢旺达(1994年12月)和秘鲁(1995年8月),并就每一次访问情况编写了国别概况(E/CN.4/1994/44/Add.1; E/CN.4/1995/50/Add.1, 2和4;关于秘鲁的报告不久将提出)。每一份报告概述了国内流离失所的特别危机,分析了所涉人道主义和人权问题,并向政府和国际社会提出了关于纠正措施的建议。这些报告重点阐述的有关国内流离失所问题的要点如下:

#### 问题的表现形式

12. 国内流离失所问题在不同国家有不同的表现形式。在所访问的一些国家里,例如在索马里、苏丹、斯里兰卡、前南斯拉夫和卢旺达,流离失所者的特徵是大批居住在营地中的人群,他们背井离乡,被剥夺了全部自然资源基础,结果使他们完全依赖于人道主义援助和控制当局的不可靠的保护。另一方面,在萨尔瓦多,在签订和平协定之后,国内流离失所者通常溶入农村地区,但仍然缺乏土地,得不到关键性

服务,安全状况也不稳定。在哥伦比亚,流离失所者溶入现有社区,寻求安全,但由于这些社区也同样贫困,受到的保护也不足,因此,他们为流离失所者的困难提供的救济也是很有限。以上几种国内流离失所的形式在布隆迪都有某种表现:受军队保护的营地中的“流离者”是在许多国家可以看到的典型,而为了逃避保安部队溶入农村地区的“离散者”与萨尔瓦多和哥伦比亚的流离失所者有点相象;但与后者不同,他们并没有消失于农村社区,而是分散逃入远离公路的山区、沼泽地或峡谷。在秘鲁,随着恐怖暴力大大减少,现在流离失所以几种形式出现:一些仍然流离失所的人在农村地区临时安置,大部分人安置在原来居民中间;一些人住在各城市周围的擅自占据的定居点;一些人返回家园试图重新溶入原来地区。秘鲁流离失所问题的一个重要特徵是来自过去受忽视的贫穷农村地区的流离失所者通常喜欢重新安置在城市里或城市附近,这样他们有机会获得社会服务,如教育、保健和其他福利。

13. 要拟订解决问题的方法,就必须注意国内流离失所问题的不同表现形式。向住在营地或定居点的国内流离失所者提供援助的方式必须不同于向溶入社会的流离失所者提供援助的方式。在后一种情况下,最好是在社区的基础上提供援助。当国内流离失所者还在隐藏之中时,需要制订特别战略来同他们取得联系,并提供保护。另一个具有挑战性的问题是,一些人为了寻求更好的生活,不愿返回原来社区,因为在那里生活贫困,受到忽视,也许甚至完全被排斥在社会主流之外。

#### 原 因

14. 对访问的所有国家来说,造成流离失所的共同主要原因是国内冲突的暴力。在斯里兰卡、布隆迪、卢旺达和前南斯拉夫,冲突主要是以种族为分界线的。在哥伦比亚和秘鲁,冲突的分界线没有那么明确,主要同相互争斗的各派(例如游击队、准军事集团、毒品贩子、武装部队)的相互冲突的经济和政治背景和目标有关。内在的历史、政治和社会经济因素决定了每个国家冲突的性质,并且是导致这种冲突的原因。一些区域因素,如与邻国的历史和政治关系,经常也影响到有关国家

的局势。

### 保护和援助问题

15. 在所访问的国家里,普遍发现国内流离失所者严重需要得到保护和援助。他们的人权很容易受到侵犯。他们通常缺乏足够的住房、基本保健、辅导和创收方案。在哥伦比亚,流离失所者被当作受排斥的群体看待和对待,结果经常使其安全受到严重威胁,例如甚至在他们逃离家园之后仍然受到迫害者的追踪。在布隆迪,许多流离失所的胡图人一连几个星期在沼泽地藏身,以求逃避受图齐人控制的军队对他们搜捕和屠杀。而受军队保护的流离失所的图齐人经常无法返回家园,或者因政治原因受到军队的阻止,或者害怕其胡图敌人。在斯里兰卡,在检查点和在包围搜查行动中,流离失所者特别容易受到搜查,并有可能被遣返安全很不稳定的地区。在所有情况下,妇女户主非常多,她们面临着特别的保护问题。在秘鲁,被迫背井离乡的土著人民所受痛苦特别深重:他们不仅失去维持生计的地方,而且也失去传统生活方式;他们通常喜欢留在城市,以谋求更好的生活,结果遭受新形式的歧视。

### 妇女的需要

16. 在多数情况下,流离失所者多数是妇女以及受其抚养的儿童。然而,妇女经常受到忽视,在营地尤其如此。关于物质援助的性质和分发,较少征求妇女的意见。这经常会产生严重后果,使妇女无法领取足够的救济。流离失所妇女还面临着严重的安全问题。许多人受到性暴力。如联合国的报告所述,前南斯拉夫的妇女遭受的性暴力可能是有计划的,是为了促使妇女背井离乡。许多人亲眼目睹了屠杀和暴行,可能遭受身心创伤。

17. 许多在武装冲突中流离失所的妇女由于丈夫死亡、残疾、失踪或被招募当兵,因而成为其家庭的唯一供养人。但是,有限的资源和机会以及歧视性的土地继承惯例经常带来困难,难以为女性户主找到可靠的经济解决办法。

### 儿童的需要

18. 流离失所还对儿童及其发展有着严重的不良影响。儿童经常没有住房、温暖、粮食、保健和教育。许多儿童与家庭离散或失去父母,无人照顾,无人满足其需要。据报告,在利比里亚、莫桑比克和苏丹,流离失所儿童经常被强行征入民兵,强迫他们对平民施以暴行。这些儿童所面临的问题极为严重,尤其是当他们脱离家庭成长而且在一生中大部分时间里作为战斗人员时,问题就更加严重。例如在秘鲁,据报导,一些儿童重新开始“正常”生活方式多年以后,仍然表现出异常的暴力倾向。

### 对流离失所者和难民的待遇差别

19. 国际社会看待和对待难民和国内流离失所者的方式有着重大差别,甚至当他们在几乎相同的情况下面临类似问题时也是如此。这一情况在布隆迪尤其明显。在那里,国际社会对来自卢旺达的难民的关照多于对国内流离失所者的关照。在苏丹,国内流离失所者也经常得不到保护,得不到援助,而难民可以利用十分完善的国际保护和援助系统。同样需要得到援助和保护这两种人之间的差别会延长国内流离失所者的苦难,引起他们与得到较多国际注意的人之间发生冲突,并使民族和解和发展的努力遭受挫折。显然,必须找到途径以确保更加公平地分配国际支援。

### 国际社会的参与

20. 由于没有哪个机构专门负责处理国内流离失所者的需求,因此国际社会对其困难的反应十分不平衡。在一些情况下,国内流离失所者的需求能在不同程度上得到满足,而在另一些情况下,国内流离失所者的需求在很大程度上受到忽视,或者完全没有得到考虑。即使是在国际社会开展了大规模的人道主义行动的情况下,对国内流离失所者的重视程度也许也没有达到应有的水平。此外,对流离失所者的保



护并非参与协助流离失所者工作的许多国际机构的一个主要工作领域。

21. 为国内流离失所者开展人道主义行动受到各种限制,这就是国际社会不愿参与的一部分原因。限制因素包括:政府拒不承认问题的存在,或不允许国际组织进入;官僚和行政程序阻碍人道主义工作;安全局势不稳;缺乏在武装冲突受害者当中工作的专长;资源有限;在一些情况下流离失所者不暴露自己的这种身份,而是隐姓埋名的散居在不同的社区内。国际社会介入国内冲突局势的另一困难是如何保持自己作为中立和公正的实体的立场。在战争或种族争斗中,联合国各机构难以保持一种完全中立、不偏袒的形象。

#### 对政府的态度

22. 在对付许多各种各样的国内流离失所情况时,必须了解发生国内流离失所情况的国家背景,了解提供足够保护和援助的障碍,并了解为挽救这一局面政府和国际社会需要开展的工作。要做到这一点,最好的办法是本着与政府合作的精神,承认国内流离失所者属于国内管辖范围,因而也就处于有关国家的主权之下,但在行使国家主权的同时,应对属于其管辖之下的人负有某种责任。如果在国内流离失所危机过程中,政府没有能力履行职责,为其公民提供充分的保护和援助,他们就应邀请或者至少接受国际合作来补充自身的努力。在政府或控制当局不能或不愿意履行职责、同时又不接受国际援助的情况下,国际社会就应表明自己的关注,填补政府不能履行职责造成的空白。

#### 处于反叛力量控制之下的地区

23. 当国内流离失所者处于受反叛力量控制的地区时,会出现一些特殊问题。由于正在发生的冲突,或由于政府担心允许进入反叛力量控制区可能意味着承认反叛力量,因此进入这些地区的机会可能十分有限,或者根本不可能。另一方面,儿童基金会、难民专员办事处和红十字会等人道主义机构已同不同国家的政府和非政府

行为者进行了对话,以讨论同冲突所有方面的人员进行接触的问题。非政府组织也已在反叛力量的后方开展工作,近年来已开始监测非政府力量遵守国际人道主义法和人权原则的情况。的确,一些国家政府曾提请大家注意,反叛力量经常违反人道主义法,因此应予以追究。人道主义组织和非政府组织打开的局面使代表的工作受益非浅。

24. 应该承认,在紧迫和适宜的人道主义条件下,与反叛当局直接接触是我们工作的不可缺少的一个方面。此外,由于和平是最终解决流离失所问题的办法,显然与我们工作相关的一项职责是向各方转达这一信息,因此从实际角度看,与双方进行接触势在必行。

#### B. 访问的作用和持续行动

25. 访问提供了机会,可利用这些机会同政府和国际组织讨论具体问题并达成可以实际改善这方面情况的协议。各国政府一般而言对实地访问是积极的,它们欢迎这些访问产生的报告,认为这是对了解本国危机和对促成适当的合作解决办法的建设性贡献。当地和国际非政府组织发现,特别代表的访问提高了国内对该问题的认识并有助于政府当局、非政府组织和救济机构解决问题。此外,访问这一事实本身不仅吸引了政府的注意力,而且还吸引了社会其他成分的注意力,结果导致进行讨论,促使内部采取主动行动解决这一问题。

26. 与此同时,不存在任何既定程序或机制来监测受访国家的状况或确保商定的要点得到执行。人权委员会在其第1994/68号和第1995/57号决议中强调了后续活动的重要性,并且联合国机构,特别是开发计划署,宣布致力于同代表在该领域进行合作。在监测特定国家国内流离失所者的状况方面,由人道主义事务部主持的国内流离失所者问题机构间工作队可以发挥作用。在该国派驻人员的非政府组织也同样可以发挥作用。

27. 后续交流以及在可能情况下代表的后续访问也具有重要意义。但是,进行

后续访问的机会因资源有限而受到限制。受访国家的政府、政府间组织和非政府组织正在收到后续资料。此外人权委员会的国别报告员还经常提供关于国内流离失所者的最新资料。

28. 下面是实地访问后发生的最近一些交流的事例和国内消息来源提供的一些最新资料。

### 哥伦比亚

29. 1995年7月10日政府答复了代表1995年6月2日就La Leal的 Santander村15户家庭流离失所问题发出的紧急呼吁。政府的答复指出,这些家庭在监督之下的自愿返回已于1995年5月20日完成。政府还报告说它打算在7月份召开一次民间、军队和宗教领袖,非政府组织和当地社区组织参加的会议,以便避免发生类似事件。1995年7月21日,政府针对先前于1994年8月22日提出的关于提供保护以免军队和准军事部队强行迁移Santander区域居民点的紧急呼吁提出第二份答复,其中详细叙述了已采取的纠正措施,包括对导致迁移的安全形势进行调查,会见希望返回原籍的流离失所家庭,并且政府承诺确保返回将在安全的情况下进行。

30. 政府还报告了为缓和流离失所者的困难处境而采取的步骤。这些措施包括:设立一个负责分析和促进执行代表和特别报告员提出的各项建议的后续行动委员会,同国际移民组织(移民组织)合作建立“流离失所人口资料系统”,责成新成立的内政部制定一项关于受暴力威胁人士的保护和安全问题方案,针对逍遥法外的现象执行国家人权保护通讯网,成立农村安全合作社。

31. 但是其中的某些计划引起了严肃关注。甚至政府的一些成员也对设立农村安全合作社提出批评,因为这是使军事团体合法化的一种手段;同时如果没有提供充分保障,流离失所数据库也可能侵犯隐私权。此外,哥伦比亚政府和非政府组织去年联合成立的旨在监测满足流离失所者需要的进展情况的机制,据说已停止活动。

32. 与此同时非政府组织报告说,代表报告中叙述的那一类违法现象继续出现,

新的国内流离失所现象也在发生。据报道,自去年年底以来,乌拉巴区域的政治暴力已经使多达15000人流离失所。

33. 代表在访问报告中呼吁:强化对土地和财产权的保护,更严格地遵守人道主义法,特别是关于禁止驱逐及保护生命和人身不受侵犯的规定,以及当局和非政府组织在向流离失所者提供援助和保护方面进行更密切的合作。代表于1995年5月31日提出了一份普通照会,请求提供关于其所提建议执行情况的具体资料。代表迄今尚未收到对该普通照会的答复。正在考虑应政府的邀请对哥伦比亚进行一次后续访问事宜。

#### 斯里兰卡

34. 在斯里兰卡进行的后续监测初步显示自代表提出二次报告(E/CN.4/1994/44/Add.1和E/CN.4/1995/50)以来形势发展令人鼓舞。<sup>6</sup>政府采取了保护国内流离失所者的措施,例如尽量减少在流离失所者居住的福利中心附近的军事和安全行动,并调查了数千起在武装冲突过程中失踪者的案件。政府还同旨在解决流离失所需要的国际人道主义行动合作,政府自己也向主要反对派团体控制地区的人士提供救济援助并承诺增加这种援助。但是由于最近的和平进程失败,政府同泰米尔猛虎组织之间再次出现猛烈冲突,流离失所的情况进一步增加。1995年7月9日,政府在贾夫纳城以北发动大规模军事进攻,使用了猛烈的炮火和空袭,立即就迫使数万人离开该地区。<sup>7</sup>此外,由于反叛活动加强,东部和科伦坡的安全局势恶化,这种情况反过来大大减缓了流离失所者在这些地区重新定居和返回这些地区的进度。

#### 苏丹

35. 1992年,代表访问了苏丹这个世界上国内流离失所人口最多的国家。他访问了国内流离失所者营地,这些人从南部逃往首都,但是后来被政府分配到喀土穆城外的营地。代表在同政府的持续对话中了解了向国内流离失所者提供的服务,不过

他也指出了继续存在的严重局势,苏丹境内人权状况特别报告员最近的几份报告(A/49/539,附件和E/CN.4/1995/58)和人权委员会第1995/77号决议均突出说明了此种严重局势。代表继续敦促政府执行他访问之后提出的各项建议(见E/CN.4/1993/35,附件,第202至235段),特别是关于应当允许被迁往首都以外的营地的国内流离失所者返回原籍或返回靠近原籍的居民点,并向他们提供为恢复正常的自给自足农村生活所必须的保护和援助。另外,那些不愿意返回的流离失所者应当有自由迁入该国任何地区,包括城市中心,并应获得融入这些地区的必要援助。虽然代表收到了政府的一份答复,政府在其中重申关心国内流离失所者问题并表示愿意改善他们的状况,但是代表并没有收到关于在这方面采取的具体措施的任何资料。

#### 布隆迪

36. 代表在1994年9月访问布隆迪之后提出的报告(E/CN.4/1995/50/Add.2和Corr.1)中指出,除非实现持久和平,否则族裔暴力以及因此而来的流离失所危机很可能将继续下去。在那次访问之后,布隆迪境内人权状况特别报告员报告说,布琼布拉市持续不断的族裔暴力导致出现无数流离失所现象,主要发生在 BWIZA、BUYENGI, KINAMA 和 KAMENGE 地区的胡图社区。仅在1995年6月的头两个星期,据报道,大约5万至10万男女和儿童从KAMENGE 逃往附近的山区和橡胶种植园,这些地方缺少饮水、食物和充分的住所,据报告出现了疟疾和杆菌痢疾病人。与此同时,据报道法律秩序崩溃,司法制度瘫痪,使一些人能够对平民犯下严重的暴力行为而不受惩罚。

37. 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在1995年4月访问布隆迪之后报告说,为了避免出现依赖现象并鼓励国内流离失所者返回原籍,切断了向许多国内流离失所者提供的援助(见E/CN.4/1996/4/Add.1)。这种情况加剧了国内流离失所者同继续领取国际援助、在布隆迪的卢旺达难民之间的紧张关系。代表报告中也指出的这种差别待遇令人遗憾地导致进一步的暴力。例如,1995年4月,在

MUYINGA, 据报道国内流离失所者拦截了向难民运送物资的18辆世界粮食计划署卡车。虽然在1994年10月设立了一个流离失所者和回返者安置部,以便寻求解决问题的办法,但是代表关心的是国内流离失所者抱怨缺乏协助他们或便利他们返回并重新融入原籍村社的具体措施。代表向国际组织,包括在机构间常设委员会的会议上,提出了这些问题,以便确保更多地注意国内流离失所者,结果是,一些国际人道主义组织同意了解这些问题。

#### 卢旺达

38. 1994年,卢旺达政府宣布打算强行关闭国内流离失所者营地。代表在1994年12月访问卢旺达(见E/CN.4/1995/50/Add.4)时发现,虽然政府有正当的理由。希望关闭这些营地,但是返回地区的安全条件显然不是没有问题。因此代表强烈敦促政府不要强迫流离失所者迁往不安全或无法维持生计的地区。但是政府在1995年4月强行关闭了这些营地并且军队过度使用武力,据报道政府的这些行动在KIGEHO 营地造成多达2 000名流离失所者死亡。这是在最近的历史上在一个营地对国内流离失所者进行的最大规模的屠杀。

39. 代表在1995年4月24日的公开声明中对强行关闭营地表示遗憾,他再次呼吁政府尊重流离失所者在安全和体面的情况下返回原籍的权利,并呼吁政府确保流离失所者的生命、自由和安全权利。他强调政府必须明确承诺停止使用致命的军事力量并同国际社会合作向流离失所者提供保护和援助。

40. 1995年4月,政府宣布设立一个独立的国际调查 KIBEHO 事件委员会,并邀请非洲统一组织(非统组织)和一些国家的代表参加该委员会的工作。该委员会在1995年5月的报告中除其他外建议,卢旺达当局应分析在准备和处理营地关闭过程中犯下的错误,并应对武装部队中可能须对造成此事负责的个人进行调查。该委员会还对联合国各机构和非政府组织未能更有效地迅速将国内流离失所者从 KIBEHO 营地撤出表示遗憾。此外,主管人道主义事务的副秘书长请国内流离失所者问题机构

间工作队(代表是该工作队成员)研究 KIBEHO 的局势并就预防今后发生此类事件提出建议。

#### 前南斯拉夫

41. 自从1992年代表和前南斯拉夫问题特别报告员共同访问前南斯拉夫以来,那里的局势出现了相当大程度的恶化。对萨拉热窝、斯雷布雷尼察、泽帕、戈拉日德、图兹拉、比哈奇这6个联合国指定的安全区发动的新进攻威胁到在这里寻求庇护的众多的国内流离失所者。1995年7月斯雷布雷尼察的陷落导致大约23 000妇女和儿童流离失所,同时还有11 000人,多数是男子,下落不明。后来对泽帕发动的进攻导致16 000人逃亡。

42. 前南斯拉夫问题特别报告员塔德乌什·马佐维耶茨基先生在1995年7月27日给人权委员会主席的信(E/CN.4/1996/9,附件一)中引述了“首先是联合国允许斯雷布雷尼察和泽帕陷落这一事实”之后宣布辞职。虽然马佐维耶茨基先生的离职非常令人遗憾,但是希望这件事将促使国际社会作出反应,以便有效保护包括国内流离失所者在内的平民免受那里发生的暴行之害。

43. 关于克罗地亚,前南斯拉夫问题特别报告员1995年7月3日报告说,(见E/CN.4/1996/6),5月1日克罗地亚对联合国保护区西区的进攻导致多达10 000人从这个塞族居住区逃往波斯尼亚-黑塞哥维那的塞族控制区,这次进攻还导致发生严重的侵犯人权事件。他还报告了克罗地亚境内的流离失所情况,有数千人从西区逃往塞族控制的东区。

#### C. 未访问的国家

44. 受国内流离失所者问题影响的国家远远多于代表访问所显示的数量。这是一个全球现象,需要有比代表目前能够动用的更多的资源,建立一种更广泛的现场监测和采取后续行动的制度。代表感谢人权委员会其他特别报告员提供的他未曾访问

的国家的国内流离失所者资料,尤其是阿富汗、柬埔寨、伊拉克、缅甸和扎伊尔这些国家的资料。代表在提交委员会的报告(E/CN.4/1995/50,第80-86段)中概括了其 他特别报告员提供的关于国内流离失所情况的资料。代表敦促各国政府适当考虑各位特别报告员以及其他人权机制和条约机构提出的同国内流离失所者的困境直接或间接有关的各项建议。代表还感谢专题报告员提供的关于国内流离失所人口情况的宝贵资料。

45. 国内流离失所情况在其他许多国家也是一个严重问题,但是没有一个联合国人权机制提出具体报告。特别报告员打算在不远的将来访问其中一些国家,以便更好地了解国内流离失所情况。

#### 肯尼亚

46. 开发计划署在肯尼亚同政府、其他联合国机构和非政府组织合作制订了一项方案,支持1991年以来因族裔暴力而离开故土的大约30万国内流离失所者返回故土。该方案提供族群之间的调解,提供物质援助,并发起发展方案。据报道该方案的执行进展缓慢大部分国内流离失所者无法返回故土。代表在内罗毕同联合国各机构讨论了该方案,并表示希望了解该方案的进展情况。代表现在正在等待政府对他提出的关于访问肯尼亚的请求作出答复。

#### 塔吉克斯坦

47. 1992年在塔吉克斯坦发生的为期六个月的内战导致50多万人流离失所,多数是在国内流离失所。自1993年3月以来,在难民专员办事处和红十字委员会的协助下,据报道这些流离失所者中的大多数人已返回原籍。因为人们担心,如果难民专员办事处按预定计划撤出,某些保护问题可能恶化,所以需要继续监测。难民专员办事处已取得欧洲安全和合作组织(欧安组织)和红十字委员会的同意,请它们承担对回返者的某些保护职能。此外,令人安心的是难民专员办事处在返回地区采取的安置



项目将由开发计划署和其他发展机构继续进行。代表目前正在同政府讨论是否有可能访问塔吉克斯坦。

#### 俄罗斯联邦(车臣)

48. 1994年12月在车臣爆发的冲突导致在俄罗斯联邦境内出现大规模流离失所现象。到1995年1月份,有15万人逃往邻近的 Rngusgetia、达吉斯坦和北奥塞梯自治区域和俄罗斯的斯塔罗波尔区域,同时还有26万流离失所者留在车臣。1995年5月,联合国人权事务高级专员的一位代表访问了俄罗斯联邦,包括车臣和 Rngushetia,以便全面评价车臣的人权状况,包括评估相关的需要,分析联合国是否有可能在该区域促进和保护人权。代表密切注视高级专员同俄罗斯联邦当局就在车臣保护人权,尤其是保护国内流离失所者的人权而进行的对话。

#### 土耳其

49. 在土耳其南部估计有200万流离失所者,他们多数是在土耳其政府对库尔德工人党游击运动发动的战役之后背井离乡。在土耳其1995年3月20日入侵伊拉克之后,代表于1995年4月4日同任意拘留问题工作组主席、法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑问题特别报告员和强迫或非自愿失踪问题工作队主席一起发出了联合紧急呼吁,吁请政府采取一切必要措施切实保护土耳其和伊拉克的库尔德族人的各项权利,尤其是生命权以及身体和精神不受侵犯的权利。政府在4月6日的答复中说,该呼吁书的签字者无权监督国家在武装冲突中的表现,该答复辩解说明这种情况属于国际人道主义法的范围。5月10日的一封信重申了4月4日联合紧急呼吁的内容,该信强调指出,人权法适用于包括武装冲突在内的所有情况,无论冲突是发生在国家控制的地区或发生在国家代理人控制的地区。政府在6月16日的答复中表示它在此问题上的立场没有改变。与此同时代表就能否访问土耳其同政府展开了对话。

#### 四、资料的收集

##### A. 资料来源

50. 获得可靠的最新资料是完成任务的必要条件。目前,提供有关国内流离失所者情况的主要资料来源是实况调查团;联合国其他人权机构的报告;联合国外地机构的报告;非政府组织的报告;和各国政府的来文。人权事务高级专员在国内流离失所者人数较多的地区部署的人权现场人员是其他资料的潜在来源。

##### B. 建立资料系统

51. 收集资料需要系统化,以便提供一个有关国内流离失所问题各个方面的资料库,包括国内流离失所问题在个别国家的表现方式,政府和国际社会提供了何种补救方法,尚有哪些缺陷需要弥补。目前,联合国系统内没有一个中心点来汇总有关国内流离失所者的资料,这是个严重的缺陷。根据难民专员办事处难民文献中心的模式,设立一个专门关于国内流离失所者的资料中心会有助于确保发现所有国内流离失所情势,并有完整的文件记载。还有人建议非政府组织与代表合作,建立资料网,并建立区域资料交流网络。应该鼓励合作安排。设立一个资料系统,系统化地收集关于国内流离失所严重案例的数据,会非常有助于查明问题,并引起联合国机构关注需加以重视的情势。

##### 早期预警资料

52. 虽然各国政府和非政府组织再三呼吁建立一个更为先进的早期预警系统,但是,经验表明,除非国际社会有相应的“早期预听”,否则这种资料也是徒劳无益的。今年,新的大批难民和国内流离失所者预警特设协商会议已向行政协调委员会

提交其最后报告,供其审查各项调查结果和建议。代表期望密切参与早期预警活动,以便能够更好地查明可能导致大规模流离失所的情势,并采取行动处理这些情势。

## 五、法律标准

53. 目前没有明确制定可适用于国内流离失所者的法律原则,也没有着重处理他们具体需要的文书。如拟订一份有的放矢的文书,将特别有助于代表和人道主义组织同有关政府当局开展对话。联合国难民事务高级专员和主管人道主义事务副秘书长都强调了建立关于国内流离失所者的法律框架的重要性。

### A. 建立法律框架

54. 代表在1993年的综合研究报告中得出结论认为,有必要编制一份有关保护国内流离失所者权利的现行国际标准以及如何进一步编写这些标准并将其列入一套原则的汇编和评论。应代表的要求,准则的汇编由三个享有盛誉的机构担任:路德维格·博尔茨曼人权研究所(维也纳)编写了一份文件;美国国际法学会和国际人权法小组(华盛顿市)共同编写了另一份文件(这两份文件载于E/CN.4/1995/50/Add.3,和E/CN.4/1995/CRP.1)。1994年10月由奥地利政府主办的法律圆桌会议提供了一个机会,使专家和各国际机构代表有机会讨论这两份文件。这次会议决定将这两份汇编合并为一份文件,其中确定国内流离失所者的需要和保护他们的有关相应法律标准。这份文件已编写完毕,并提交另外两次圆桌会议进一步讨论,一次会议于1995年5月在日内瓦举行,另一次于1995年9月在华盛顿举行。这份文件将提交给人权委员会第五十二届会议。预期1996年在维也纳举行的另一次会议将在这份汇编和评论的基础上,开始建立适用于国内流离失所者的法律框架。

55. 代表在给人权委员会的报告(E/CN.4/1995/50,第111至112段)中指出,国际法在某些方面存在空白,并指出在有些方面可宣布具体的准则,以提供较好的保护(E/CN.4/1995/50,第135段)。例如在有些方面,法律没有为国内流离失所者提供充分

保护,比如在极其危险的情况下被迫返回;有必要确定个人身份,提供证件,并进行登记,以便确保能够行使个人的法律权利;保护救济工作者、其交通运输和用品;以及人道主义机构可以向国内流离失所者提供保护和援助。国际法协会国内流离失所者委员会认为,涉及国内流离失所问题的国际法可用下列方式加以区别:适用于发生国内流离失所情况之前的准则;适用于国内流离失所情势的准则;为解决国内流离失所情势须适用的准则(E/CN.4/1995/50,第137段)。即将制定的法律框架将注意到法律的这些不同领域。

56. 代表努力汇编与国内流离失所者有关的国际标准,并制定法律框架,这些努力得到了广泛的支持,特别得到下列方面的支持:主管人道主义事务副秘书长;难民专员办事处执行委员会(1994年10月通过了结论);《关于非洲难民和强迫人口流离失所问题的亚的斯亚贝巴文件》(1994年非统组织-难民专员办事处通过);《关于难民和流离失所者的圣约瑟宣言》(1994年12月美洲国家组织全体成员国专家通过);和联合国人权事务高级专员,他强调指出,代表在制定适用于国内流离失所者的准则时将人权、人道主义和难民法结合起来是很重要的(E/CN.4/1995/50,第138段)。最后,应该指出,防止歧视及保护少数小组委员会最近通过了关于移徙自由的第1995/13号决议,其中确认个人在其土地和领土上自己家中和平居留的权利,还确认了难民和流离失所者安全和尊严地返回原籍国和(或)原籍地或选择地的权利,并促请各国政府和参与的其他作用者采取一切可能的行动,以期立即停止强迫流离失所、人口转移和“种族清洗”的一切行为。

## B. 定义问题

57. 秘书长1992年的报告(E/CN.4/1992/23,第17段)中指出国内流离失所者是“那些突然或出乎意料地被迫大批逃离他们家园的人;其原因在于武装冲突、内部斗争、有系统地侵犯人权,或者自然或人为的灾害;而且这些人仍然留在其本国领土境内,”这一阐述被作为这项任务的工作定义。然而,这项定义需要加以审查。维也

纳圆桌会议对列入“家园”、“大批”和“其本国”等用语提出了异议,建议将定义修改如下:“由于武装冲突、内部斗争、有系统地侵犯人权或者自然或人为灾害突然或出乎意料地被迫逃离其家园或长期居住地人或人群,而且这些人并未越过国际公认的国家边界”。

58. 这两项定义的共同之处是都有国内流离失所的两个基本因素:被迫移徙和留在本国边界内。这两项定义还阐述了流离失所的各种原因,但是对于这个问题存在若干分歧。一种观点是将定义的范围限制在如果离开其本国则可依照下列文件所载和下列会议所采用范围较广的难民定义而被视为难民的人:<sup>9</sup>1969年《非统组织公约》和1984年《卡塔赫纳宣言》、1989年中美洲难民问题国际会议<sup>9</sup>和美洲国内流离失所问题常设协商会议。<sup>10</sup>这些定义的重点都是害怕遭到迫害的假定因素和需要保护以免遭受因内乱或武装冲突引起大规模侵犯人权之害;这符合委员会本身对国内流离失所者的关切和行动。然而,“类似难民”的标准没有得到普遍接受,因为它排除了因自然灾害而流离失所的人以及有人提出诸如因发展项目或经济和环境原因而移居他乡的人。

59. 有些人对是否应该有定义提出了疑问,理由是获得援助和保护的权利不应该以是否符合正式标准为依据,而应以需要为标准。确实,在所有人都面临危险的情况下,应该向有需要的人提供援助和保护,不论他们属于哪一类别。同时,应该认识到,国内流离失所者往往具有共同的问题和特征,需要予以界定。得到援助和保护的目标人口范围常常没有充分包括那些国内流离失所者。例如,无可置疑的是,难民和国内流离失所者,即使他们面临类似的问题,有时甚至处于几乎相同的情况之中,国际社会看待和对待他们的方式截然不同。定义的主要目的不是另辟一类享有特别权利的人,而是确保将认为处于某些情况下的人有权利得到的保护扩大适用于处在同样情况的其他人,从而促进以比较和谐一致的方式来处理人权问题。

## 六、体制性机制

60. 由于国际系统内没有一个执行机构负责处理国内流离失所者问题,现阶段最有效的制度是在现有的能力和机构基础上建立一个制度。近几年来,国际社会越来越愿意为国内流离失所者承担更大责任。当然,援助和保护国内流离失所者的责任首先应由本国承担。但是,如果该国不能或不愿意满足人道主义或人权法所要求的最低标准,那么,这些保障就必须通过国际援助实现。在联合国内外,各政府间机构、区域机构和非政府机构正在积极探索和制定新的方法,以便增加对国内流离失所者的援助和保护,在制定更连贯一致的方法方面已取得一定的进展。

61. 在执行有关国内流离失所者的任务时与各国际机构开展了密切合作。代表同秘书长、联合国人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员、主管人道主义事务副秘书长、开发计划署署长、红十字委员会主席以及这些组织的区域局高级官员和主任保持密切联系,建立合作关系,交流有关制定政策的信息和外地的信息。他还积极参加了由人道主义事务部主持的国内流离失所者问题机构间特别工作队的工作。代表去外地考察时,同联合国和其他人道主义驻地机构的官员进行了广泛的协商。

### A. 联合国和其他实体

62. 虽然联合国系统尚未制订出一项全面计划来提高其应付国内流离失所情况的能力,但是涉及国内流离失所者的所有人道主义机构的工作已经有了重要的发展。代表给人权委员会的报告中审查了现有机构为国内流离失所者服务的能力和发挥的作用(E/CN.4/1995/50,第139段至第174段)。<sup>11</sup>

63. 联合国难民事务专员办事处。虽然难民专员办事处的职责不包括国内流离失所者,但是它应秘书长或大会的要求日益参与处理国内流离失所的情势。1993年,难民专员办事处通过了参与国内流离失所者工作的标准,该标准规定,在出现与其援

助难民的基本活动有“直接联系”的情况下,难民专员办事处将承担“首要责任”。虽然难民专员办事处没有参与处理所有国内流离失所的情势,但如果它参与,其活动通常包括提供援助、保护和重返社会方面的支助。难民专员办事处发现,在原籍国开展保护活动、即保护国内流离失所者的人权和人身安全是极其艰难的,最近关于难民专员办事处有关国内流离失所者的工作经历的报告载述了这些困难。<sup>12</sup>人们普遍感到关注的是,难民专员办事处越来越多地介入国内流离失所者问题会偏离该机构帮助停留在庇护国的难民的基本责任。即便如此,难民专员办事处也承认,在业务中将国内流离失所者和难民加以区分,并不是始终合理或可行的。大会要求该机构继续开展保护和援助国内流离失所者的活动,大会还进一步认识到难民专员办事处与代表和红十字会就这些问题开展密切合作的重要性。

64. 红十字国际委员会。在处理国内流离失所者问题的所有机构中,红十字委员会--它不是联合国的组成部分--所负担援助和保护国内流离失所者的任务最为明确,至少在国内流离失所者是武装冲突的平民受害者的情况下是如此。在这种情况下,红十字委员会努力确保1949年8月12日《日内瓦四公约》得以实施。红十字委员会在组织方面有一长处,即它向冲突形势中的双方都提供保护,并设法顾及其他人道主义机构无法顾及的人员的需要。同时,并非所有国家都允许红十字委员会进入或者承认其领土上发生非国际性武装冲突。此外,有时因国内流离失所问题与战争无关,红十字会被排除在外,无法参与。虽然红十字委员会的独立性有时妨碍了它与其他机构合作的能力,但近几年来,红十字委员会以有效的方式与联合国机构密切协商处理人道主义紧急情况。

65. 联合国开发计划署。在大多数紧急情况下,开发计划署驻地代表担任联合国系统的驻地协调员。作为驻地协调员,他们所负的任务是与政府、捐助国和在实地工作的联合国机构密切合作,“协调对国内流离失所者的援助”(大会第44/136号决议)。在涉及保护问题时,行动驻地协调员担心提出这些关注意见会危害他们作为驻地代表就发展方案与政府密切合作的主要作用。而且,有些政府反对把人道主义

和人权问题与发展问题混在一起。<sup>13</sup>越来越多的驻地协调员发现,提供援助往往与保护问题相互联系,根据《宪章》规定,保护人权属于联合国所有活动的范畴。驻地协调员无力提出保护问题时,则应与那些能够这样做的人建立密切的工作关系,在国内流离失所这个具体问题上,他们应该与国内流离失所者问题代表和国内流离失所者问题机构间工作队联系。开发计划署署长十分关心代表的工作,现已开始与驻地协调员建立合作关系,这种关系肯定会大大有利于执行这项任务。

66. 联合国儿童基金会。儿童基金会参与处理许多国内流离失所情势,提供保健、教育、营养和卫生方面的服务,努力改善妇女和儿童的生活。儿童基金会关心的主要方面是救济和发展,但是,当保护问题影响提供援助时,它也处理保护问题,例如确保达成“苏丹生命线救援行动”等关于救济通道的协定或开展跨越边界的行动。儿童基金会还是《儿童权利公约》的主要倡导者,可以依照该项《公约》,在保护儿童方面行使更大的权力。1995年,儿童基金会提出了一套原则,指导所有机构援助国内流离失所者,包括“保护国内流离失所者免受侵犯人权之害”。

67. 世界粮食计划署。国内流离失所者是粮食计划署救济援助最大的一类受益者,在粮食计划署援助的5 700万人中占35%。粮食计划署的粮食援助还支助涉及国内流离失所者的返回、重返社会和发展项目。虽然保护工作不属于其职责范围,但是它开展谈判,争取其粮食和人员能够进入和安全通过,也曾提出抗议,但是它基本上求助于其他方面进行干预。

68. 世界卫生组织。卫生组织监测成员国的卫生状况和保健服务系统,在保健服务遭到破坏或者国内流离失所者被确定为“特别”的群体而需要卫生组织的专门技能提供保健服务时,卫生组织便参与处理国内流离失所者的情势。卫生组织只是在最近几年中参与处理紧急情势。1991年,卫生组织制订了一项应急方案“支助国内流离失所者的保健和发展”,1993年,它改组了紧急状况和人道主义行动司。卫生组织执行局和世界卫生大会核准其发挥更加积极的作用,处理紧急情势并采取行动援助国内流离失所者和其他人口。



69. 国际移徙组织。移徙组织的章程具体规定,其任务是在有关国家同意之下向“流离失所者”、包括国内和国外流离失所者提供移徙援助。其活动包括组织运输、撤送和返回、分析移徙流动、发展人口信息系统和技术援助。最近,它开始协助流离失所者的返回和重返社会,例如在秘鲁。对移徙组织而言,保护和援助是密切相连的,但是,移徙组织开展的部分活动产生了保护问题,这需要通过移徙组织和从事此类工作的其他组织共同处理。譬如,将人们运送回遭受战争蹂躏的国家或一些族裔群体从国家的一个地区迁移到另一地区会使人产生一些忧虑,即这种迁移是否自愿,当地状况是否足够安全允许返回。虽然移徙组织受章程的保障规定和准则约束,但应该重视与各人权机构进一步开展合作监测,以确保在返回和重新安置进程中提供有效的保护。同样,应该考虑拟订其他标准和准则。

70. 联合国人权事务高级专员。联合国人权事务高级专员的总任务是防治侵犯人权,促进和保护人权。对于向国内流离失所者提供更好保护的必要,他能够给之以权威和支持,在与政府的对话中能够提出国内流离失所的具体案例。他尤其积极参与筹备即将召开的会议,以处理独立国家联合体(独联体)各国和有关邻国境内的难民、返回者、流离失所者和其他形式的非自愿流离失所返回者的问题。他非常关心确保委员会各位代表和特别报告员的建议得以执行,他还尤其表示支持代表的工作。高级专员特别重视加强人权事务中心和人权委员会对人权紧急形势作出快速反应的能力。在他领导之下,目前现场人员正在处理卢旺达、柬埔寨、克罗地亚、波斯尼亚—黑塞哥维那和布隆迪国内流离失所引起的人权问题。

71. 人道主义事务部。由于需要对人道主义援助进行更有效的协调,于是在1991年设立了紧急救济协调员(或称主管人道主义事务副秘书长),接着设立了人道主义事务部。该部的职责包括:确定哪些人道主义紧急形势需要联合国的协调,向在实地工作的各机构分派任务,以及协调联合呼吁进程以调动资金。如上文所述,主管人道主义事务副秘书长通过驻地协调员与实地工作保持直接联系,驻地协调员在处理人道主义问题时向他报告。副秘书长的另一项重要任务是作为联合国系统人道主

义、包括国内流离失所情势的代言人。虽然该部不承担具体的保护任务,但若不承认人道主义援助与保护两者间不可分割的联系,它就不可能有效地协调紧急援助或谈判进入紧急形势地区。

#### B. 加强协作安排

72. 及时有效地动员和协调现有的能力将有助于更充分地满足国内流离失所者的需要。为了对国内流离失所者的援助和保护需要作出更协调的反应,机构间常设委员会(机构间委员会)于1994年12月委任紧急救济协调员作为联合国系统内的控制中心,根据国内流离失所的实际或发展情况,审查需要作出协调反应的援助和保护要求。这是秘书长代表向人权委员会提交的1993年综合研究中的主要建议,在建立一个更为协调的体制以处理国内流离失所者方面,这是重要的第一步。机构间委员会也重新拟定和批准了国内流离失所者特别工作组的职权范围,秘书长代表也参与其事。除其它事项外,特别工作组受命审查潜在和实际的国内流离失所现状,评估受影响人口的援助和保护需要,建议有关机构和组织为满足这些需要应采取的分工。只有在特别工作组无法达成一致意见时,才将问题提交机构间委员会或其工作组作决定。在外地一级,紧急救济协调员在1995年7月31日的来信中将驻地协调的责任委托给驻地代表/协调员率领的灾害管理队,或任何其他为处理某一具体人道主义危机设立的机制。所有这些改善协调的步骤若能有效地实施,可明显改善满足国内流离失所者需要的方法。

#### C. 援助和保护的综合处理办法

73. 国内流离失所者一般既有援助又有保护需要,但如上所述,为他们进行的国际努力大部分集中在提供救济上。在紧急情况发生后,机构间的需要评估常常不考虑受影响人口的人身安全。派去评估紧急情况的人通常对粮食分配、营养、保健和住所方面有专门研究,但对如何处理受影响人口的人权和保护问题方面却缺乏专门

知识。

74. 鉴于有必要进一步把人权和人道主义问题与成员国的援助活动结合起来,机构间委员会于1994年12月决定在讨论有关秘书长代表和联合国人权事务高级专员职权的问题时邀请他们出席会议。目前在形成一套综合处理办法以同时处理保护与援助方面,正取得重大进展。

75. 然而,人道主义机构和人权组织需更多地进行广泛的讨论,以探讨在涉及国内流离失所者的紧急情况中提供保护的最好方法。象卢旺达和波斯尼亚—黑塞哥维那,保护人权之难不幸已成明摆的事实。重要的是救济和发展机构应探讨在何种程度上能进一步参与解决那些影响提供援助的保护问题,以及人权组织如何为此扩充它们的业务能力。

#### D. 扩大人权机构的作用

76. 1993年世界人权会议强调联合国人权机构特别关注国内流离失所问题的重要性。于是,人权事务中心保证在资金允许条件下发挥更积极的作用,向流离失所者提供有效保护和援助,并解决流离失所问题的根本原因及其影响。<sup>14</sup>

77. 加强有保护问题的地区的国际存在是人权机构能够更好地保护国内流离失所者的重要方法。萨尔瓦多、前南斯拉夫和卢旺达的经验表明,人权事务官员在收集资料,确定保护需要,就保护问题与地方当局联系,提醒政府和国际社会需予注意的问题以及帮助实际回返进程方面发挥重要作用。随着业务经验的积累和训练的加强,人权机构将逐渐能更好地克服现场保护系统的缺点。此外,人权事务中心通过其技术援助和咨询服务项目能帮助加强保护人权的国家机构并支助设立保护国内流离失所者的调查官和采取其他补救措施。中心还能向人道主义组织工作人员和联合国维持和平部队提供关于人权法律和惯例的培训,让他们更有能力对待国内流离失所的人。

### E. 体制改革的几种方案

78. 国际社会越来越愿意为国内流离失所者承担更大的责任,但不应该因此而看不到这样一个事实:即由于缺乏一个专司解决国内流离失所者的援助和保护需要的组织或组织集体,许多国内流离失所的情况 联合国未能处理或处理不够。然而,现在既无政治意愿也没有资源支持设立一个负责国内流离失所者的新机构。而且,有人指出,国内流离失所者的需要涉及整个联合国机构系统,设立一个新机构可能会重复现有的资源和能力。

79. 不设新机构的另一种做法是扩大某一现有机构的任务,以涵盖国内流离失所者的保护和援助需要。从法律和业务上看,难民专员办事处被普遍认为是最适宜处理这一问题的机构。但联合国难民事务高级专员指出,这一问题相当庞杂,远远超出了该组织的能力。难民专员办事处已明确界定了它为国内流离失所者开展活动的任务范围和条件,并呼吁采取协作的方法。<sup>15</sup>

80. 然而,如果赞成全系统同心协力的做法,第一步也即最重要的一步必须是设立一个有效的协调机制,由它在出现国内流离失所的严重情况时分派任务,并确保国内流离失所者的保护和援助需要得到照顾。机构间常设委员会最近指定紧急救济协调员作为接收援助和保护请求的控制中心,强化了国内流离失所者特别工作组的职责范围,并据此重组了特别工作组。这些措施将使今后的反应更为有效协调。由于这些安排建立不久,评估其有效性或估计其他方案是否更有效都还为时过早。

### F. 任务的作用

81. 根据目前的全系统做法,秘书长代表的作用是在参与制定有关国内流离失所者的政策和业务方案的联合国各组织之间充当纽带和催化剂。通过参加常设委员会和特别工作组,他能为流离失所者代言,力求在规划和实施活动中充分理解和考虑流离失所者的保护和人权标准。鉴于目前规定的紧急救济协调员的任务中不包括保

护国内流离失所者,可将秘书长代表的职权视为这方面的补充。

82. 然而,若要代表有效地履行职责,就需强化他的职能。如前文所指出,在代表的任务规定中,理想与实现理想的能力之间差距甚大。因此,代表只得在履行规定的任务时,向联合国系统外的个人和组织寻求帮助。尽管它们的帮助很重要,但有些步骤必须在联合国系统中采取。为了增加代表及其职员或专家志愿人员所能承担的实况调查组和追查组的次数,需要配备额外的资源和人员。在国内流离失所者人数相当多的地区部署外勤人员也将大有利于任务的执行。此外,设置一名高级工作人员协助管理整个任务的各种事务,参与机构间决策并以适当级别出席会议也不无助益。同时还需要有足够的行政支助和秘书服务。这些是关系到能否有效完成任务的最基本但最关键的服务。

## 七、区域组织和非政府组织

83. 由于国内流离失所问题的全球性质,国际社会不仅要依靠联合国系统内而且要依靠联合国系统外的主动行动,以保证充分满足国内流离失所者的需要。联合国系统尤需与区域组织和非政府组织加强合作,它们在对付国内流离失所问题方面正发挥越来越重要的作用。代表向委员会提交的报告中叙述了区域性重大进展,尤其在美洲地区(E/CN.4/1995/50,第213-242段)。自那时起,在非洲、阿拉伯世界和欧洲开展了新的活动,简述如下。

84. 1995年2月在布琼布拉由非统组织和难民专员办事处主持召开的援助大湖区难民、回返者和流离失所者区域会议的行动计划提出了国内流离失所者自愿遣回家乡的原则,并就政府为难民和国内流离失所者的自愿返回创造有利条件所应采取的步骤提出了建议。最近,1995年8月,在亚的斯亚贝巴由联合国妇女发展基金(妇发基金)、非洲经济委员会(非洲经委会)、非统组织和难民专员办事处主持召开的关于非洲难民和国内流离失所妇女的法律地位的区域会议呼吁加强对流离失所妇女的法律保护,增强保护和促进她们权利的体制安排。

85. 1995年6月,在移徙组织、人口基金、难民专员办事处和红十字委员会支助下,关于阿拉伯国家国内流离失所人口、人权和国际人道主义法的区域讨论会在黎波里举行。会议通过了几项建议,除其它外,号召尚未批准1951年关于难民地位的公约及其1967年议定书以及1949年8月12日各项日内瓦公约的两项附加议定书的阿拉伯国家批准这些文件,提议研究保护和援助该区域流离失所者的补充文件,并建议该区域的每个国家设立一个部,负责解决造成流离失所的可能原因,即公共服务和发展不足,以帮助国民留在原来的社区。

86. 至于欧洲,秘书长代表和联合国人权事务高级专员已参与筹备定于1996年召开的关于难民、回返者、流离失所者及有关移徙流动的独联体会议。早些时,在1994年7月,欧洲安全与合作会议议会(欧安会议,现称为欧洲安全与合作组织--欧安组织)通过了《维也纳宣言》,其中建议欧安组织在预防努力失败时,应“保证使被迫流离失所的人得到保护”并“为他们的福祉寻求持久的长期的解决方法”。此外,欧安组织少数民族问题高级专员是早期预警和预防性外交的重要机制,目的在于避免少数民族冲突。这类冲突往往造成流离失所。

87. 区域主动行动可成为解决国内流离失所问题的强大动力,应给予鼓励并加以扩大。在亚洲,如果国内流离失所问题能列入诸如东南亚国家联盟(东盟)那样的区域组织的议程,或由人权事务中心在该区域组织的会议讨论,将不无作用。秘书长代表已发动协商,以期组织一次讨论会,在东南亚地区推动国内流离失所方面的活动。

88. 秘书长代表在向委员会和大会提交的报告中特别提请注意非政府组织在援助和保护国内流离失所者方面发挥的重要作用。国际机构倾向于与中央政府合作,相对而言,非政府组织常与流离失所人口有更直接的接触,与地方当局有更密切的联系。在国际机构尚未驻入或因安全原因撤出时,非政府组织往往在那里,因而可能是向国内流离失所者提供保护和援助的唯一途径。而且,它们往往负责开辟“人道主义空间”,这在许多地方为联合国行动铺平了道路。

89. 关于当地非政府组织与国际非政府组织之间以及非政府组织彼此间的协调,秘书长代表和国际社会必须代表国内流离失所者,促进伙伴关系。非政府组织和难民专员办事处在行动伙伴会议上通过的1994年6月《奥斯陆宣言和行动计划》表明了建立这种联系的愿意。

## 八、拟订战略

90. 显然,由于国内流离失所问题的规模和严重程度,必须拟订一项全球战略,以求更有效地保护、援助国内流离失所者,使他们重新融入社会并得以发展。在秘书长代表访查各国期间以及同各机构和专家进行的无数次协商中,这一战略的一些要素已显现出来。

### A. 信息战略

91. 确切地知道每个国家的国内流离失所者人数是战略上很重要但很难做到的问题。由于有国内流离失所人口的地区经常缺乏充分的组织存在,加上没有充分了解国内流离失所的意义是什么,因此很难知道国内流离失所人口的数目及其具体援助、保护和发展需要。概念和技术问题也需要解决,例如,流离失所持续的时间,已找到其他安置地方的人是否仍应算是流离失所者。由于没有一个机构负责收集有关国内流离失所者的资料,因此收集数据的各种不同团体所用的方法并不一致。

92. 挪威难民理事会的调查发现,大多数机构并不单独确定某一国家的国内流离失所者人数。它们的大部分数字来自难民专员办事处的统计,而这些统计常常大量依赖政府的数字,而政府的数字则可能因政治或经济理由而被伪造。

93. 准确地评估国内流离失所者的需要是有效地设法解决这些需要的先决条件。这种评估需要有现场当地一级的能力以及将政府和非政府来源提供的资料汇集起来。在有些地区,政府间机构邀请非政府组织进行需要评估。不过,在另一些地区,只有少数当地非政府组织具有联合国机构所要求的进行评估工作的足够业务能

力和专门知识。趋势是在国际一级和当地一级之间为评估目的建立越来越多的体制联系,国家、区域和国际非政府组织是重要的组成部分。发展收集资料和作需要评估的方法应是有关国内流离失所者的全球战略的一个重要部分。

## B. 预防性战略

94. 如要控制和减轻日益严重的国内流离失所者问题,预防性战略是关键所在。联合国各人权机构在这方面可发挥重要的作用。目前所依靠的预防性措施包括早期预警系统、委员会专题报告员和国别报告员的紧急呼吁、与政府对话、保护少数的机制和部署外地人权事务干事。探索大规模流亡潮根源的委员会报告也是预防性努力的范例。此外,已经要求人权条约机构为防犯人权受到侵犯审议可以采取的措施,其中一些机构已采取紧急程序,并为预防起见派遣特派团前往有关国家。联合国人权事务高级专员这一授权职位的建立应能进一步推动预防性战略的发展。在他的领导下所部署的外地人权事务干事可发挥宝贵的预防性作用。但是,所有这些措施都处在早期发展阶段,应鼓励人权机构提高其预防性能力。

95. 保护少数的机制也需要增强,因为许多流离失所者属于少数群体,他们因其民族或其血统被强行驱逐、迁地安置或遭受到其他迫害。最近很有希望的行动包括联合国通过了关于《在民族、族裔、宗教和语言方面属于少数群体的人的权利宣言》,小组委员会任命了一个工作组为保护少数制订战略,并预防冲突。

96. 代表关于国别访查的报告强调了支持预防性技能以授权基层群众的重要性。地方社区经常为减轻流离失所的影响制定有效战略。非政府组织和国际组织应仔细审查流离失所者自行发展的应付战略,因为这种机制是预防和保护的要素。

97. 无论在哪一级执行预防性战略,必须努力保证保护和协助国内流离失所者的工作不干扰他们的迁徙自由。需要协调鼓励人民留在本国的战略和保障有权离开本国寻求庇护以免受迫害的战略。绝对不应让制止人口大规模流离失所的愿望压倒确保其长期安全的愿望。



### C. 解决问题的根源

98. 除非解决问题的根源,并找到政治解决冲突的办法,大多数国内流离失所的问题不会有持久的补救办法。人道主义援助和促进人权不能取代为促进一国和平、安全与稳定事业所作的更广泛的政治努力。在处理人道主义、人权、紧急情况中的政治和安全问题的同时,一种信任的气氛便出现了,这反过来会影响国内流离失所的情况。保护国内流离失所者的战略应致力于推动联合国各政治、人道主义和人权组织开展更多的协调,以便推广互为补充的解决国内流离失所危机的办法,从而推动和平安全事业。

### D. 发展战略

99. 在紧急情况中,救灾机构通常集中注意满足短期需求,而不注意开发技能以推动长期的解决办法。而开发机构并不总是愿意或能够援助流离失所者,尤其如受援国政府不愿意把难民或流离失所者纳入提供给它们的经常发展援助项目之中。在许多情况下,对地方当局和国家当局兴趣更大的以社区为基础的方案是向有同样需求的地方社区提供援助的有效办法。

100. 国际人口与发展会议通过的《行动纲领》(1994年开罗)建议,应采取措施确保国内流离失所者获得基础教育、就业机会、职业训练和其他基本服务,各国政府、国际组织和非政府组织应加强对国内流离失所者的发展援助,使他们返回原居地。救灾机构、开发机构和国际金融机构必须为国内流离失所者制订战略和方案,许多流离失所者拥有技能和工作经验,他们的生存可通过创造收入和发展项目得到更好的保证,而不是救灾援助。应进一步考虑让诸如中美洲难民会议的中美洲区域进程<sup>17</sup>进入适当领域,让政府、非政府组织和开发机构把流离失所者融入国家开发计划。

### E. 关于妇女和儿童的战略

101. 虽然国内流离失所者多为妇女和儿童,但却很少注意记录他们所遭受的虐待,或制定纠正他们境况的战略。代表在他1995年给人权委员会的报告中为改善国内流离失所妇女和儿童的境况提出了若干建议,尤其是与国内流离失所者一起工作的机构,除别的以外,应考虑:根据难民专员办事处保护妇女难民及其保护儿童难民准则监测妇女和儿童的情况;记录侵犯情事,并向有关当局替有关妇女和儿童声援;提供咨询服务,例如为在前南斯拉夫受性暴力之害的妇女所提供的服务;确保公平分配食品和用品以及流离失所妇女在难民营管理和决策中具有更大代表权。此外,特殊培训和创造收入方案和战略应以满足家庭主妇达到经济自食其力从而维持其家庭生计作为目标。

102. 但需更多地注意发展战略,以解决国内流离失所失所妇女和儿童受保护和求发展的需要。虽然儿童基金会、妇发基金和非政府组织正努力减少妇女和儿童特别易受伤害的现象,但需要额外的战略。上述亚的斯亚贝巴难民和国内流离失所妇女问题会议建议,应针对流离失所妇女的特殊需求颁布各项标准。社会发展问题世界首脑会议通过的《行动纲领》(哥本哈根,1995年)建议对失所者的需求作出反应,其中包括呼吁确保让失所妇女参与和实行1995年9月在北京举行的第四次妇女问题世界会议也就加强保护和援助国内流离失所妇女的问题提出了具体建议。就专家Graca Machel女士有关武装冲突对儿童影响的研究于1995年在亚的斯亚贝巴举行的区域协商会议针对在武装冲突中保护儿童的问题提出了若干重要的建议。概括而言,这些倡议应能在制定方案以加强保护国内流离失所妇女和儿童方面发挥重要作用。

### 九、结 论

103. 总而言之,政府间、区域和非政府组织正在联合国系统内外积极地探究和

发展新的办法,以增加对国内流离失所者的援助和保护。但是,挑战远远超出了国际社会的反应,这种反应基本上仍是临时性质的,而且很不够充分。

104. 自人权委员会1992年开始审议这个问题以来,对国内流离失所这个全球性问题已经有了很多的了解。但仍需了解更多的事情:世界各地的人数,他们的地理分布情况,他们的确实需求、如何和由谁来满足这些需求,国内流离失所者的国际法地位,通过保护和援助他们的现行机关办法所取得的涵盖面是否适当。对这个问题如此深刻全面的了解是为国际社会保护和援助国内流离失所者而制订适当规范、文书和战略的必要条件。

105. 应秘书长的要求,在若干国家政府、基金会和秘书长办公厅的财政支持下,代表与若干极为合格的研究机构包括学者和人权专家一起合作,发起了研究这个问题各个方面的大型项目,包括对十几个典型案例进行研究,不仅仅在于加深对问题的理解,而且还在于提出建议,以期在法律和机构方面作出适当反应,满足国内流离失所者在保护、援助和发展方面的需求。研究成果除了成为对国际社会有用的资料来源外,还可能增强和便利建立授权任务的能力,从而对这个全球性危机作出更一致的国际反应。

106. 与此同时,应当强调指出,在目前的国际环境中,将授权责任概念化并予以执行的最有效办法是将他看作在发挥催化作用。虽然可笼统地视此为提高国际社会对这个问题的认识,宣传国内流离失所者的情况,鼓励所有相关的政府和非政府组织开展互为补充的合作,但在国别访查时应用这一点最为有效。这些特派团一开始总是同政府领导人、负责失所者事务官员、在该国开展业务的联合国机构代表、人权组织和人道主义组织以及地方社区领袖广泛举行商谈,然后去营地、村庄和城市中心对流离失所者进行大量的实地访问。访问时还和军事指挥官、政府民政部门和人道主义机构外地代表进行讨论,在实地访问后广泛介绍情况,同政府当局和国际社会的代表包括捐助国大使或代表进一步对话,媒体经常长篇报道这些活动,从而使公众集中注意该国的流离失所的危机。有时,各级的对话产生了增强保护和援助国内流

离失所者具体措施的协定或谅解。因此,国别访问是授权任务的柱石之一,应予以鼓励和支持。

107. 虽然授权任务已演化成为一种更有重点的催化作用,但是国内流离失所危机仍对国际社会构成巨大的挑战,迫切要求采取更有效的法律和机构办法,为全世界各地的流离失所者提供适当全面的保护、援助和发展机会。代表与一大批研究机构 and 个别学者以及拥有相关专长的其他人士合作,深入进行研究,其目的就在于促进落实这一目标。

#### 注

<sup>1</sup> 挪威难民理事会,“援助国内流离失所者的体制安排:实地经验”(1995年),第14页。

<sup>2</sup> 难民专员办事处,《世界难民状况》(1993年),第1页。

<sup>3</sup> 和平纲领的补充:秘书长为纪念联合国成立50周年的立场文件(A/50/60/S-1995/1),1995年1月25日。

<sup>4</sup> “流离失所或发展:缩短差距”,联合国难民事务高级专员对世界银行/国际货币基金组织的讲话,华盛顿特区,1994年6月8日。

<sup>5</sup> 卫生与人事服务部,疾病控制中心Michael Toole 博士在美国参议院的证词,1990年4月3日。引自难民政策小组,“非洲的国内流离失所妇女和儿童”,华盛顿特区,1992年2月。

<sup>6</sup> 斯里兰卡政府在1995年4月12日的信中向代表提出对其报告中调查结果的评论。代表在1995年5月4日的复信中感谢斯里兰卡政府澄清了报告中提出的若干问题。

<sup>7</sup> 红十字国际委员会,“斯里兰卡:在空袭中被杀害的流离失所平民”,新闻公报95/30号,1995年7月11日。

<sup>8</sup> 《难民专员办事处的国内流离失所者行动经验》(1994年9月)。另见关于国内流

离失所者人权问题的秘书长代表Francis Deng 先生撰写的综合研究报告(E/CN.4/1993/35,附件,第50段)。

<sup>9</sup> “流离失所者系指因其生命、安全或自由受到一般性暴力、大规模侵犯人权、正在发生的冲突和其他已经或正在严重破坏公共秩序情况的危害而被迫离开其家园或放弃通常从事的经济活动但仍留在本国境内的人”。引自上文综合研究报告,第39段。

<sup>10</sup> 引自E/CN.4/1995/50/Add.1,第12段。

<sup>11</sup> 代表从难民政策小组收到了题为“为国内流离失所者改进机构办法”的报告,该节引用了这篇报告的内容。

<sup>12</sup> 见上引《难民专员办事处行动经验》。

<sup>13</sup> 联合国系统组织向外地派遣代表:更为统一的作法:秘书长的说明(A/49/133和Add.1-E/1994/49和Add.1)。

<sup>14</sup> “人权事务中心为执行《维也纳宣言行动纲领》而制订的活动计划”附件二,日内瓦,1993年11月10日。(内部文件)。

<sup>15</sup> 见高级专员方案执行委员会第四十五届会议的报告,(A/AC.96/839),1994年10月11日。

<sup>16</sup> 尤其在中美洲和安第斯地区,有许多为使当地一级评估能力体制化而努力的范例。例如,难民专员办事处请安第斯法学家委员会对秘鲁的国内流离失所情况进行评估和分析,最近还请国际非政府组织和美洲国内流离失所者常设协商会对危地马拉的情况作出评估和分析。

<sup>17</sup> 1989年中美洲难民问题国际会议(中美洲难民会议)召集政府、捐助者、政府间机构、非政府组织和流离失所者代表联合拟定了援助难民、流离失所者和遣返者并使他们融入有关国家发展方案的全面计划。

- - - - -