



大会

Distr.: General
29 September 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

议程项目 116(c)

人权问题:人权情况及特别报告员
和代表的报告

国内流离失所者

秘书长的说明

秘书长谨按照大会 1997 年 12 月 12 日第 52/130 号决议和人权委员会 1999 年 4 月 27 日第 1999/47 号决议,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·登格先生编写的报告。

秘书长代表编写的关于国内流离失所者问题的报告

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 规范性框架:指导原则.....	3-52	3
三. 体制框架.....	53-81	9
四. 国家焦点.....	82-95	14
五. 研究议程.....	96-104	17
六. 结论.....	105-108	18

一. 引言

1. 自大会上次审议国内流离失所问题以来,国内流离失所的全球性危机仍然不断发生,正以许多不同的方式呈现出来。新的国内流离失所危机出现,例如在印度尼西亚和科索沃。一些长期存在的情势也明显地每况愈下,例如在安哥拉、哥伦比亚和苏丹。还有一些,基本上呈停滞状态,以致逐渐不受国际注意,通常对受影响者没有采取持久的解决办法,例如在高加索山脉地区。总的来说,在全世界至少有 40 个国家内,约 2 000 至 2 500 万人在国内流离失所,需要提请国际注意并提供援助,特别是提供保护。

2. 如果说在这种人类悲剧当中有什么积极方面的话,那就是自大会上次审议这个问题以来,已在促进国家、区域和国际各级在对国内流离失所这一全球危机的挑战的回应上有了较大发展。本报告就自我向大会第五十二届会议提出报告(A/52/506)以来在任务规定的三个主要工作领域内的发展情况提供一个概览:规范性框架,特别是拟订关于国内流离失所的指导原则;在国际和区域各级的体制框架;集中注意具体国家情况。接着有一节载列目前按照任务规定所进行的研究议程,以便进一步促进对国内流离失所问题的回应。

二. 规范性框架:指导原则

3. 为保护和援助国内流离失所者制定一个适当的规范性框架一直是开始执行任务规定以来的主要目标。事实上,需要探讨现有的国际人权法、人道主义法和类似的难民法类推到适用于保护和救援国内流离失所者是促使人权委员会请秘书长指定一名国内流离失所者代表的主要理由(第 1992/73 号决议)。

4. 人权委员会特别请求鉴明为保护国内流离失所者目前已有的法律,为加强执行这些法律而可能采取的其他措施,以及关于现有文书未能充分涵盖的保护需要的替代措施。次年,人权委员会第 1993/95 号决议注意到秘书长代表阐明了一些需要进一步注意和研究的任务,包括汇编现有规则和规范及关于国内流离失所者待遇的一般指导原则的问题,特别是关于给予其保护和救济援助的问题。大会第 48/135 号决议赞同这项结论,鼓励该代表继续审查国内流离失所者对国际保护和援助的需求,包括汇编和分析现有的规则和规范。协同一个国际法律专家小组进行这项工作,编制了一份关于与国内

流离失所问题有关的法律规范的汇编和分析,共分两个部分。

5. 该汇编和分析的第一部分(E/CN.4/1996/52/Add.2)审查国际法中一旦人流离失所时的有关条款。该研究报告总结说,尽管现有法律涵盖与国内流离失所者特别有关的许多方面,但却有重大的缺口和灰色区域,以致法律无法提供充分的保护。除了强调必须加强执行相关规范之外,该研究报告建议处理关于已查明的缺口和灰色区域,目的是确保有一个更全面的保护和援助国内流离失所者的规范框架。

6. 该汇编和分析的第二部分(E/CN.4/1998/53/Add.1)已在上一报告所述期间定稿,该部分也以类推的方法审议国际人权法、国际人道主义法和难民法,以探讨与防止任意制造流离失所情况有关的法律问题。该研究报告发现,国际法的许多条款指向一项总的规则,按照这项规则,只有在例外情况下才能强迫流离失所者而且必须是非歧视性的,不得任意实施,但这种保护主要是隐含的。因此,研究报告总结指出,阐明不被强行迁移的权利,可使在失所前提供保护的 legal 基础更为巩固。

7. 法律规范汇编和分析的两个部分为回来讨论对国内流离失所者待遇的一般指导原则问题提供基础。委员会第 1996/52 和 1997/39 号决议要求秘书长代表根据该汇编和分析,制订关于保护和援助国内流离失所者的全面规范性框架,后一决议注意到秘书长代表为此编写的指导原则。大会上届会议欢迎委员会在这方面对秘书长代表的鼓励并且也注意到他编写的指导原则。

8. 如先前提提交大会的报告中详述,1996 年 6 月开始同国际法专家小组合作,草拟一套有关国内流离失所者的指导原则。在整个过程中,曾同涉及国内流离失所问题的联合国各机构、各区域组织和各非政府组织的代表进行协商。1998 年 1 月,奥地利政府在维也纳主持的最后一次会议扩大了协商过程的范围,包括来自不同地域的法律专家以及各相关的联合国机构、区域组织和非政府组织的代表。

9. 根据会议中共有的专门知识,将一套指导原则进一步修订后提交人权委员会第五十四届会议,作为《关于国内流离失所的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)。在叙述委员会及其他机构对《指导原则》的反应之前,将其内容作一概述。

10. 《指导原则》所定的范围和宗旨针对的是全世界国内流离失所者的具体需要。《指导原则》确定了一些

与其处境相关的权利和保障,从而向所有下列有关行动者提供指导:秘书长代表执行任务;面对国内流离失所现象的任何国家;同国内流离失所者打交道的;以及政府间和非政府组织。

11. 《指导原则》巩固了目前太分散以致无法有效确保对国内流离失所者的保护和援助的许多有关规范。人权委员会第 1996/52、1997/39 和 1998/50 号决议认识到对国内流离失所者的保护可经由确定、重申和加固他们受保护的特定权利予以加强。《指导原则》反映、而且也符合国际人权法和国际人道主义法律,其中载列涉及在失所的各个阶段保护国内流离失所者的权利和保障;确保任何人不被强行迁移,保证他们在流离失所以及在返回原籍地定居和重返社会的过程中可获得保护和援助。

12. 《指导原则》的导言将以前的工作定义改进如下:国内流离失所者是被强迫或强使逃离或离开其家园或习惯住处,特别是因为或要避免武装冲突、普遍的暴力、对人权的侵犯或天灾人祸,而没有穿过国际承认边界的个人或集体。这一定义是描述性的并未指明其法律地位。该定义包含国内流离失所的两个基本成分:强迫迁移和留在国界之内。该定义指出造成流离失所的主要原因,但用限定语“特别是”表明不排除其他原因。重点主要是批、根据《非洲统一组织(非统组织)关于非洲难民问题特定方面的公约》和《关于难民问题的卡塔赫纳宣言》以及在许多情况下也可以说是根据 1951 年《关于难民地位公约》比较狭义的定义,如果跨越边界则有资格成为难民的人们。该定义还包括那些没有资格成为难民的人,例如,因天灾人祸而背井离乡者。在该定义中提到这些灾害的理由的,依据是,有时救灾时政府基于政治、族裔、种族或宗教原因歧视或忽视某些社群,或以其他方式违反灾民的人权,从而造成有必要采取特别保护措施。应该指出,该定义没有列入因经济原因而迁徙的人。因遭受相当于有计划地违反其经济权利的经济不公正和边缘化而被迫背井离乡的人,当然包括在这个定义范围内,但对大部分经济移民而言,被迫的因素并不这么清楚。

13. 《指导原则》特别注意国内流离失所妇女和儿童的需求,妇女和儿童通常占有所有国内流离失所人口的绝大多数。《指导原则》特别指明儿童、特别是无人照顾的未成年者、孕妇、幼童的母亲、单身妇女家长等等,应有权按照他们的情况得到保护和援助,并得到考虑到

他们的特殊需要的待遇。有若干具体规定阐明这项原则。

14. 大会关于儿童权利的第 52/107 号决议请秘书长代表在拟订指导原则时考虑到国内流离失所儿童的境况。联合国儿童基金会(儿童基金会)和儿童权利专家参与拟订该原则,就这方面协助代表。在相关的条款中,《原则》禁止买卖婚姻、性剥削和强迫童工以及征召儿童服兵役和参与敌对行动。这些条款规定应促使家庭早日团聚,特别是有孩子的家庭,规定流离失所的儿童应获得教育,女童能平等地参与教育方案以及流离失所少年进入培训设施的机会。

15. 该《原则》还禁止强奸、针对性别的暴行、强迫卖淫和任何其他形式的淫秽侵犯。其中说明有必要让妇女参与计划和管理国家和批准的重新安置,并应特别作出努力确保妇女能充分参与基本供应的计划和分配。应特别注意国内流离失所妇女的保健需要,包括让她们得到妇女保健人员的服务,例如生殖保健、以及对性凌辱和其他形式虐待的受害者提供的咨询帮助。妇女和男子应有同等权利取得个人身分证件,并有权在证件上使用她们自己的名字。一旦条件允许,应向国内流离失所妇女提供教育和培训设施。

16. 《指导原则》提交人权委员会后不久,即颇受国际瞩目推崇。首先,1998 年 3 月 26 日机构间常设委员会(机构间常委会)会议通过一项决定,欢迎该《原则》并鼓励各成员同其各执行局和工作人员,特别是在外地的工作人员都了解这些原则并为国内流离失所者进行的活动中应用这些原则。

17. 人权委员会第 1998/50 号决议未经表决即通过,该决议是由 55 个国家共同提出的,其中高兴地注意到机构间常委会的决定,注意到《指导原则》以及秘书长代表表明有意在他同各国政府和政府间及非政府组织的对话中应用这些原则。委员会请他就他在这方面的努力及各方向他表达的意见提出报告。

18. 还提请经济及社会理事会注意《指导原则》,特别是原则最前面的人道主义部分。已邀请各成员国参加由紧急救济协调员和秘书长代表共同主持的关于“国内流离失所者:国际社会面临的挑战”的圆桌会议讨论,其中若干国家表示支持该《原则》。秘书长在提交经社理事会关于加强协调联合国紧急人道主义援助的报告中,强调《指导原则》是过去一年的工作成绩中“显著的例子”(A/53/139-E/1998/67,第 10 段)。理事会在其

关于《维也纳宣言和行动纲领》的后续行动和执行工作的 1998/2 号商定结论,特别是在关于“需要特别保护者”的第五节内,评论了为提倡以预防为主的通盘战略以及进一步为国内流离失所者提供保护、援助和发展的努力,并在这方面注意到迄今为止在拟订一个法律框架方面已取得的进展。关于这一点,值得注意的是,大会经常追述《维也纳宣言和行动纲领》所强调的为解决国内流离失所问题而制订全球战略的必要性。理事会也在关于特别经济、人道主义和救灾援助问题的 1998/1 号商定结论中提到《指导原则》,注意到与此有关的机构间常委会决定。

19. 安全理事会是秘书长和各国对《指导原则》表示意见的另一场所。秘书长在其给安理会关于保护人道主义援助难民和处于冲突形势中的其他人士的报告中,提请安理会注意拟定一套保护国内流离失所者的指导原则的进展(S/1998/883,第 10 段)。在就此议程项目举行的辩论中,肯尼亚代表团提及国家和非国家的行为者必须起而应战,遵循旨在协助和保护平民不受伤害的现行国际法律文书以及概述紧急措施,以便确保难民、流离失所者和处于冲突情况下的其他受难人士可以获得国际保护和援助的国际文书。在这方面,肯尼亚代表团欢迎保护国内流离失所者的指导原则(见 S/PV.3932)。

20. 在今年不久前安理会审议关于保护在武装冲突中的平民问题时,若干发言的人强调为处理国内流离失所者的困境建立规范框架的重要性(见 S/PV.3977)。加拿大强调在处理不断变化的冲突性质,例如在国内流离失所方面,出现了一些新的标准。联合王国称赞在编纂有关处理国内流离失所者的原则方面所做的工作,但也强调需要建立机制以确保这些原则得到遵守。冈比亚表示希望在《日内瓦公约》五十周年之际,国际社会将通过关于国内流离失所者的适当框架。秘书长儿童和武装冲突问题特别代表在强调国内流离失所情况严重时,着重指出这项工作的紧迫性。

21. 在联合国框架之外,秘书长代表提请区域性政府间论坛注意《指导原则》。事实上,在编制《指导原则》时曾向非洲统一组织(非统组织)、美洲国家组织(美洲组织)美洲人权委员会和欧洲安全与合作组织(欧安组织)征求意见,特别是通过它们参加 1998 年 1 月在维也纳举行的专家协商会征求意见。代表随后将《指导原则》最后定本提请不同的区域、分区域和国际组织注意。

22. 从 1998 年 10 月 12 日至 15 日在亚的斯亚贝巴举行的关于扩大返回者、难民和国内流离失所妇女和儿

童参与重建、复兴和建设和平的非统组织讨论会是审议《指导原则》的第一次区域性会议。秘书长代表办公室参与该讨论会并在会议上发表了秘书长代表的声明。会议上以协商一致方式通过《行动计划》,吁请非统组织秘书长敦促各会员国促进遵守国内流离失所问题指导原则。

23. 继这次会议之后,非统组织与难民专员办事处和布鲁金斯学会项目于 10 月 19 日和 20 日在亚的斯亚贝巴共同主办了非洲国内流离失所问题讲习班,非统组织难民事务委员会主席团五个成员国(阿尔及利亚、喀麦隆、尼日尔、苏丹、赞比亚)的代表参加了讲习班。讲习班的报告已提交给联合国人权委员会第五十五届会议(E/CN.4/1999/79/ADD.2),并同讲习班上提名的各种论文及秘书长代表的一篇前言一同发表在难民专员办事处出版的《难民调查季刊》的一份特刊上。讲习班讨论了在非洲宣传、传播和应用《指导原则》的事宜。非统组织在会上的介绍性发言中重申了它对《指导原则》的赞赏,并指出,它随时准备支持大力传播原则的努力,以提高国际上对国内流离失所者的需求和权利以及与其需求有关的法律标准的认识。它进一步指出,虽然仅靠原则本身无法阻止流离失所现象和对国内流离失所者的权利的侵犯,但这些原则却可以为各国政府和各个组织在实地处理这个问题时提供指导。讲习班在其结论和建议中对《指导原则》作为更有效地解决非洲国内流离失所问题的一个重要基础表示热烈欢迎和赞同。原则对保护的极大重视及其综合处理预防、保护、援助和解决的做法,尤其受到了参加者的欢迎,原则将寻找解决当前国内流离失所情况的办法与防止未来流离失所问题联系起来的做法也同样受到了欢迎。

24. 在非洲各地传播和宣传《指导原则》是亚的斯亚贝巴讲习班向 1998 年 12 月 13 日至 15 日在喀土穆召开的非统组织非洲难民、返回者和流离失所者问题部长级会议提出的建议的一部分。在部长级会议之前,刚刚举行了非统组织的一个专家会议,包括一次关于非洲国内流离失所问题的实质性会议,秘书长代表在会议上发表了一项声明。该部长级会议建议将《指导原则》提交非统组织难民事务委员会下届会议,然后再由该会议将其结论提交非统组织部长理事会。

25. 根据这一要求,秘书长代表应邀将《指导原则》提交 1999 年 6 月举行的非统组织难民事务委员会第三十届会议。关于《指导原则》的讨论的气氛是积极的和建设性的,几乎所有发言人都表示首先表示了对代

表提交原则的做法的赞赏。实际上,会议发出了在非洲提高人们对原则的认识的呼吁,并建议非统组织和其他有关行动者为此而发动一个宣传运动。鼓励就原则举行研讨会、讲习班和圆桌会议,作为这一宣传运动的一部分。非统组织难民事务委员会已有兴趣和赞赏地注意到《指导原则》而结束对这个项目的讨论。

26. 非统组织难民事务委员会的这一决定随后被提交给 7 月在阿尔及尔举行的非统组织部长理事会第七十届常会。非统组织秘书长在其关于非统组织难民事务委员会关于非洲难民、返回者和流离失所者的情况的第三十届常会的报告中,强调指出了该委员会作出的有兴趣和赞赏地注意到《指导原则》的决定。报告还概述了前面提到的 1998 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的国内流离失所问题讲习班,明确提及了讲习班强调在整个非洲促进《指导原则》的传播和应用及探索非洲各区域和分区域组织在解决国内流离失所问题中的作用的必要性。

27. 除了将《指导原则》提请非统组织注意外,还将它提交给了非洲的分区域组织。这些组织是:西非国家经济共同体(西非经共体)、南部非洲发展共同体(南部非洲共同体)和政府间发展管理局(发展局)。

28. 在美洲,秘书长代表将原则提交给了美洲国家组织的美洲人权委员会及其国内流离失所者事务报告员。这两种机制都已开始将原则应用于其工作。美洲人权委员会对《指导原则》表示欢迎和全力支持,指出,原则最全面地重申了适用于国内流离失所者的规范,就应如何在流离失所的所有阶段解释和应用法律的问题,为委员会提供了权威性指导。

29. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)则已向各参加国并在其探讨欧安组织外地特派团在人权工作中的作用的“人的方面”问题研讨会上散发原则。欧安组织民主制度和人权办公室已表示了愿与代表合作召开在受国内流离失所问题影响的国家如何适用原则的研讨会。

30. 秘书长代表还致函英联邦这个在世界各个地区拥有 53 个成员国的组织,鼓励其各个成员国以及整个组织宣传并应用原则。在《指导原则》完成前,英联邦政府首脑 1997 年 10 月会议已核可了其政府间难民和流离失所者问题小组的报告。该报告注意到《指导原则》的拟定,鼓励逐步制定一个处理国内流离失所者问题法律框架的工作,并建议英联邦支持和协助旨在建立一个

规范性框架以解决国内流离失所者保护中所存在的缺陷的国际努力,并尽力促进有关人权和人道主义文书的实施,包括在适用和可行时,通过国家法律实施规范性框架。

31. 秘书长代表还在双边基础上,特别是通过他出访各国时与各国政府开展的对话征求各国政府对《指导原则》的看法。秘书长代表的阿塞拜疆之行是《指导原则》完成后的首次出访,出访报告已提交给委员会第五十五届会议(E/CN.4/1999/79/Add.1)。在整个出访过程中,代表一直用《指导原则》作为他与国家和地方各级政府官员以及外交界代表的对话的基础。为了便利与阿塞拜疆官员关于原则的对话,已在难民专员办事处的支持下,用西里尔文字和罗马文字将原则翻译成了阿塞拜疆语。司法部长指出,保护国内流离失所者需要在国家和国际一级将他们的权利纳入法律,在这方面,司法部长对《指导原则》作为可在国家法律框架内使用的有价值的参考表示欢迎。卫生部副部长对《指导原则》对经济和社会权利给予的关注表示特别欢迎。

32. 原则还为秘书长代表 1999 年 5 月到哥伦比亚作后续访问时与哥伦比亚政府对话提供了基础。一些政府官员将他们根据《指导原则》对哥伦比亚国内流离失所情况所作的分析提供给秘书长代表。当地非政府组织以及国际非政府组织和机构这样做了。对流离失所各个阶段的深入分析是在哥伦比亚举行的一次关于《指导原则》的研讨会上提供的。代表的正式访问与参加研讨会是结合的,政府代表也参加了研讨会。在美国难民事务委员会、被称为流离失所者援助集团的一个哥伦比亚非政府组织联合会及布鲁金斯学会国内流离失所项目的联合主办下,政府官员、地方非政府组织、国际非政府组织及国内流离失所界的机构和代表在研讨会上聚集一堂,根据原则分析哥伦比亚国内流离失所情况并讨论加强应用原则的战略。研讨会在最后宣言中重申了在哥伦比亚应用《指导原则》的重要性,指出,它们规定了应受到尊重和得到保障的最低标准,并强调了将原则付诸实践的必要性。政府代表在研讨上许诺将与当地非政府组织举行会议,以便为此而制定战略。

33. 宣传和传播《指导原则》是 1999 年 3 月应乌干达政府之邀,在挪威难民事务委员会和联合国人权事务高级专员办事处的支持下召开的讲习班的中心目标,秘书长代表办公室也参加了讲习班。讲习班的参加者包括乌干达政治和军事当局、当地非政府组织与人权专

家、国内流离失所界及国际人道主义与发展机构的代表,他们商定,应向所有有关行动者且首先应向当局和国内流离失所者本人广泛传播《指导原则》。为了推动传播努力,讲习班建议将《指导原则》和国际人权标准翻译成当地语言并编制旨在提高人们对原则的认识的无线电节目。倡议为军方、国内流离失所界代表、教会领袖、非政府组织和大众举办关于《指导原则》和人权的地方一级的培训讲习班。还要求国际社会通过调集资源和提供技术援助,帮助此类宣传与培训活动。

34. 鉴于许多国内流离失所者都在政府控制之外的地区,所以为了使《指导原则》引起非国家行动者的注意,也开展了努力。例如,秘书长代表将《指导原则》提交给苏丹人民解放军/苏丹人民解放运动,它们积极地接收了它。一些非政府组织向秘书长代表表示它们打算提请其他非国家行动者注意《指导原则》。

35. 至于国际组织,应该记得,在拟定原则时曾征求了一些国际组织的意见,它们是:人权专员办事处、难民专员办事处、红十字国际委员会(红十字委员会)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国开发计划署(开发计划署)、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)和国际移民组织(移民组织)。如上所述,原则拟定完毕后即被提交给机构间常委会,机构间常委会就这些原则通过了一项决定。使机构间常委会的这项决定得以加强的是,难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、红十字委员会和移民组织都已向人权委员会提交声明,强调《指导原则》与其工作的关联性。难民专员办事处指出,原则对其工作相当重要——此后,大会在第 53/125 号决议中对这一点作了响应。儿童基金会称这些原则是一个极好的参考点,它们将作为保护和援助国内流离失所者的国际标准。粮食计划署对原则表示欢迎,说它很好地将现有国际人权和人道主义法律的有关内容综合了起来,语言明确、简洁,将提高国际上对国内流离失所者所面临的具体问题和与解决他们的需求相关的法律规范的认识。红十字委员会强调指出,《指导原则》没有改变或替代现有法律,而是对国内流离失所背景下如何解释法律提供了有益的指导,因此,它对所有遇到国内流离失所问题的国家都应是有价值的。移民组织对《指导原则》的最后定稿表示欢迎,并表示它打算确保其各个方案符合这些原则,这样可以有效地处理流离失所现象及流离失所者的需求。

36. 整个机构间常委会已根据其关于《指导原则》的决定开展了若干努力。作为第一步,为了推动《指导原

则》的广泛传播,人道协调厅以小册子的形式用英文出版了《指导原则》。法文、西班牙文和葡萄牙文版的小册子也即将出版。担任机构间常委会主席的紧急救济协调员已致函在所有存在国内流离失所问题国家的联合国驻地/人道主义协调员,鼓励他们以国内流离失所者实地协调员身份向联合国外地工作人员及政府和非政府伙伴广泛传播原则。国际组织已向它们的工作人员散发了原则,一些国际组织,如难民专员办事处和粮食计划署,已将原则提交给其执行机关。其中一些机构的负责人已在各种国际论坛上进一步表示了对原则的支持。

37. 人道协调厅外地工作人员报告说,他们发现《指导原则》在对国内流离失所问题作出反应方面是有作用的。驻苏丹联合国人道主义协调员(人道协调员)指出,通过针对工作人员及民政和军事当局的传播与培训活动,《指导原则》正在成为其《国内流离失所者方案》的框架。这些原则还被用于向政府作倡导工作。在安哥拉,联合国人道主义援助协调员(人援协调员)也已将《指导原则》纳入其针对民政和军事当局的传播与培训努力。

38. 联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)作为机构间常委会的长期客座代表也努力执行关于《指导原则》的决定。人权专员办事处为了协助宣传工作,在该处网址显著位置登载了这些原则。人权专员办事处让所有工作人员了解这些原则,特别是鼓励外地人员、有关国别和专题的特别报告员、条约机关和技术合作项目使用这些原则。秘书长代表向 1999 年 5 月特别报告员年会和 9 月人权专员办事处驻外地分处主管人员会议正式提交了《指导原则》。还计划向各人权条约机关提交这些原则。高级专员、特别报告员和人权专员办事处外地工作人员已开始在各自工作范围内使用指导原则。人权专员办事处技术援助方案下正在拟订一个项目,就是为了加强这方面工作,特别是外地的工作。

39. 关于非政府组织的意见,必须指出,三个非政府组织总会——国际行动、国际志愿机构理事会(志愿机构理事会)和人道主义反应指导委员会(人道反应指委会)——都参加了机构间常委会并承诺执行其决定。还有,编写原则时曾同各个非政府组织协商,原则定稿时也请它们参加专家协商会。从那时以来,国际行动、志愿机构理事会和人道反应指委会的成员和非政府界的其他成员参加了许多论坛,会上他们表示对原则的支持。国际

行动于1998年8月举行全体成员会议,与秘书长代表讨论《指导原则》。10月在亚的斯亚贝巴举行的讲习班有非洲主要的非政府组织参加,它们表示支持并打算应用这些原则。哥伦比亚的当地非政府组织在今年春天举办讲习班时就熟悉这些原则,它们强调要更广泛地传播,特别是应用这些原则。

40. 非政府组织积极宣传和传播这些原则。挪威难民理事会全球信息数据库项目调查已把《指导原则》列为其最近的出版物《国内流离失所者:全球调查》的附录,并于1998年7月在伦敦着手调查时举办了一天的讲习班,以推动非政府组织应用这些原则,秘书长代表办公室参加了讲习班。难民研究方案同全球信息数据库项目调查联合出版的《强迫迁徙评论》,最近刊登了好几篇文章论述《指导原则》,¹并计划以阿拉伯文和西班牙文向世界各地的非政府组织和其他有关个人传播这些原则。一些非政府组织的新闻通讯,包括世界基督教协进会全球基督教逃难者网络的《逃难者》、美国耶稣会难民服务社的《芥菜籽》和宣传团体的《有案可查》等,都就《指导原则》和国内流离失所问题出版了专刊和增刊。²《红十字国际评论》、³《国际法学家评论》⁴和人权互联网的《人权论坛》⁵等都刊登了《指导原则》和有关原则的文章。国际行动的通讯突出地报道《指导原则》,⁶《救济和复兴网络通讯》⁷也刊登关于《指导原则》的文章。《指导原则》起草这些原则的法律组成员沃尔特·卡林博士对它们的介绍和向人权委员会提交这些《指导原则》后的讨论概要都刊登在一期专门讨论国内流离失所者问题的《难民法国际学报》⁸上。

41. 除了出版《指导原则》之外,非政府组织和个人又开始用这些原则作基础评价具体国家国内流离失所状况的应付措施。⁹大赦国际已开始系统地应用《指导原则》作基础监测全世界的国内流离失所局势并提出建议。¹⁰国家非政府组织也在本国积极宣传和应用《指导原则》。例如,菲律宾流离失所家庭和社区总委员会(流离失所总委会)不仅把《指导原则》印成小册子便于散发,而且于1998年12月举行有非政府组织、政府有关机构和国际机构的代表参加的论坛讨论会,¹¹讨论《指导原则》的执行问题。

42. 秘书长代表和人权专员办事处不断收到索要原则的许多请求,这反映出对原则的兴趣有多高,他们确保用适当语文向有关论坛提供原则的多种版本,其中包括难民专员办事处执行委员会全体会议、1998年12月在

加沙城举行的强迫迁徙问题研究国际协会(强迫迁徙问题研究会)国际研究咨询小组第六次会议和若干针对区域流离失所问题的国际会议,如独联体关于强迫迁徙问题会议¹²后续进程和丹麦难民理事会1998年9月在哥本哈根召开的高加索冲突和强迫流离失所问题国际会议。后一个会议的主席在闭幕词中指出,在高加索地区传播和应用《指导原则》会有助于确保全面解除国内流离失所者的困境。

43. 在全世界散发《指导原则》的计划产生了一个翻译问题。原则在提交给委员会时已翻译成联合国的所有六种正式语文。除了正式语文的版本之外,还开始把原则翻译成受国内流离失所问题影响的国家的当地语文。如上所述,难民专员办事处在秘书长代表前往阿塞拜疆出差时协助把《指导原则》翻译成阿塞拜疆文。还有,经秘书长代表办公室建议,格鲁吉亚青年律师协会在难民专员办事处的支持下已把原则翻译成了格鲁吉亚文。在安哥拉,人援协调股、政府对应部门和社会事务部联合供资把《指导原则》翻译成葡萄牙文。大赦国际把原则翻译成希腊文。

44. 国际上对《指导原则》的兴趣再次激发了人们翻译和散发这些原则所根据的有关法律研究。虽然《汇编和分析》的第二部分已被翻译成联合国所有正式语文,但是汇编第一部分由于篇幅太长还只有英文本。委员会在第1996/52号决议中请秘书长(作为供出售文件)出版汇编第一部分。委员会在第1997/39号决议中重申了这项要求,它进一步要求以联合国所有工作语文迅速出版汇编。大会在第五十二届会议上欢迎委员会的这项要求。联合国人权事务高级专员办事处作为《人权问题研究系列》第9号(出售品编号E.97.XIV.2)出版了汇编的英文本,它从今年春天出版以来已得到广泛散发。目前在探索能否以联合国其他正式语文翻译出版研究丛书,特别是同区域和其他政府间组织共同翻译出版。

45. 为促进原则的应用,秘书长代表支持了许多主动行动为原则提供实际指导。卡林博士编写了《指导原则》的注释,解释编制指导原则所根据的法律条款,美国国际法协会和布鲁金斯学会今年秋天将加以出版。

46. 此外,秘书长代表应国际组织和非政府组织的请求委托编写《国内流离失所问题指导原则应用手册》,其中以非技术性语言详细说明《指导原则》的含意,以便利它们的实际应用。该手册由强迫迁徙问题专家苏珊·福布斯·马丁博士编写,并得到布鲁金斯学会国内

流离失所项目的支助,联合国机构和非政府组织的代表在人道协调厅 4 月在纽约召开的会议上对它进行了审查。该手册今年将由秘书长代表选写前言,人道协调厅出版并向外地办事处分发。

47. 该手册将作为综合教材的一部分分发,教材中还有由人道协调厅出版,由紧急救济协调员选写前言的《国内流离失所问题外地实践手册:联合国机构和伙伴组织在外地支助国内流离失所者的主动行动实例》,这本手册在儿童基金会的指导下编写,由人道协调厅和秘书长代表办公室支助并在 3 月为期两天的专家会议上定稿,它汇编了机构间常委会成员和伙伴机构提供的 60 多个支持应用《指导原则》的外地方案行动实例。汇编的目的是激励实际工作者设计自己的方案满足国内流离失所者的需要。从编写的进程看,该手册已开始发挥作用,因为不断收到有关外地工作的新实例。已在设想出版更新的第二版,由儿童基金会继续作为协调中心收集更多的实例。

48. 为了提高联合国在人道主义援助方面的能力,机构间常委会提出许多建议,其中有进行有关保护国内流离失所者并向他们提供人道主义援助的法律准则的培训,以及采取实际措施向他们提供保护和援助。¹³ 秘书长代表非常高兴地报告,机构间常委会关于国内流离失所者的综合培训教材目前正在编写之中。机构间常委会培训问题工作队再次表示需要关于国内流离失所者的机构间培训材料并请人道协调厅收集和评价现有的有关培训材料并同秘书长代表合作以此为基础提出建议。1999 年 5 月机构间常委会国内流离失所者协调中心举行会议,审查了建议并同意儿童基金会和挪威难民理事会联合作为编写培训材料的协调中心。

49. 挪威难民理事会同人权事务高级专员办事处已开始合作编写和提供关于国内流离失所者的培训方案。乌干达政府提出关于国内流离失所者问题的培训要求,为此,编写了若干有关问题的培训单元草案:国内流离失所者的定义;指导原则的法律来源;防止流离失所和流离失所期间的保护;返回家园或重新定居和重返社会的持久解决办法;和以社区为基础作出方案反应的前景。1999 年 3 月在坎帕拉举行的为期两天半的上述培训讲习班检验了这些培训单元。该讲习班取得成功的一个明显标志是挪威难民理事会计划支助其他国家一级的培训讲习班,包括 1999 年 11 月在菲律宾举行的讲习班秘书长代表也准备参加。

50. 挪威难民理事会和人权专员办事处编写的培训单元草案是编写机构间常委会培训综合教材时利用的现有培训材料之一。机构间培训综合教材的目的是宣传《指导原则》、增加对保护问题的敏感性、援助国内流离失所者和满足他们的发展需要和增强对这些需要的反应。联合国机构和国际机构的中级管理层和外地方案工作人员以及负责国内流离失所者问题的政府部门都是宣传对象。从结构上看,培训综合教材由若干能独立实施的不同单元组成,同时又是完整培训方案的一部分。各单元涉及的主题有:国内流离失所者的定义;《指导原则》的法律根据;机构框架;和流离失所的不同阶段 - 防止任意流离失所、流离失所期间的保护;返回家园或重新定居和重返社会的持久解决办法。一些机构间常委会成员都承诺编写单独的培训单元,它们在提交给机构间常委会审查前将由培训专家和法律专家审查。预计 2000 年 2 月将完成培训材料的编写工作,机构间常委会的单个成员将用它作为基础来采取国内流离失所者问题的培训行动,并加以改造以适应自己的需要。

51. 对指导原则的培训还必须超出机构间常委会的框架,以便包括涉及国内流离失所者的所有行为者,包括国际和区域的维持和平人员。莱斯特·皮尔逊加拿大国际维持和平培训中心认识到这种培训的需要,于 1998 年 6 月请秘书长代表办公室讲解《指导原则》,作为难民和流离失所者培训课程的一部分。同国际、区域和分区维持和平人员共同采取什么新主动行动还需要加以探索。

52. 总之,《指导原则》在宣布后的短时间内迅速得到国家、联合国系统、区域组织和非政府组织的广泛承认,被认为是解决国内流离失所情势的有益工具。人权委员会欢迎秘书长代表使用《指导原则》同政府、政府间组织和非政府组织进行对话,特别是去年在非统组织主持下举行的流离失所问题讨论会上的对话,并请他在这方面继续努力。委员会还赞赏地注意到联合国机构、区域组织和非政府组织在工作中采用《指导原则》,并鼓励进一步宣传和应用《指导原则》。

三. 体制框架

53. 尽管《指导原则》是为国内流离失所者创造一种必要的规范性框架的努力结晶,但是制订有效和全面的体制框架的努力尚未取得如此肯定的结果。秘书长在 1997 年 7 月改革方案中所赞同为国内流离失所者提供保护和援助,是一个属于各机构现有任务规定的缺口中心

的人道主义问题 (A/51/950, 第 186 段)。虽然这一结论至今仍然不错,但是已经采取了一系列重要步骤以减小缺口。

54. 首先,秘书长把确保国际社会有效应付国内流离失所者保护和援助需求的责任交给紧急救济协调员。机构间常委会在 1998 年 10 月定稿的《审查联合国系统人道主义救援能力有关建议》中对这一责任作出了规定,它包括:(一) 在全球倡导援助和保护两方面的需求;(二) 资源调动并查明国内流离失所者资源方面的缺口;(三) 与外部机构磋商,促进建立关于国内流离失所者的数据库,和全球信息,包括监督和定期发布形势报告;(四) 支持实地有关人道主义问题的的工作包括谈判获准与国内流离失所者接触。¹⁴

55. 驻地/人道主义协调员负责在实地一级支持紧急救济协调员在这方面作用,他经与机构间国家小组充分磋商后负责:应付在紧急情况发生之前、之中和之后国内流离失所者人道主义需求;作为援助和保护国内流离失所者的倡导者;并向紧急救济协调员就国内流离失所者机构间的责任分工提出建议。在履行最后一项职能时,驻地/人道主义协调员可以选择经与国家小组磋商及在个案的基础上向紧急救济协调员建议,在有关人道主义组织中指定一个主导的部门机构,承担国内流离失所者包括必要时营地管理在内的实际运作责任。¹⁵ 在这方面值得注意的是,机构间常委会承认难民专员办事处过去多年在向国内流离失所者提供保护和援助方面业务的专门知识和业务经验,及其参与国内流离失所者的工作是受特定标准指导的。¹⁶ 尽管驻地/人道主义协调员已多年拥有这方面的责任,机构间常委会最近建议修改驻地/人道主义协调员的职权范围,以便明确其在国内流离失所者方面的责任。¹⁷ 在此之前,紧急救济协调员就提供《指导原则》致驻地/人道主义协调员的信中提请他们注意其责任。

56. 在总部一级,机构间常委会工作组对紧急救济协调员和驻地/人道主义协调员履行其关于国内流离失所者的责任提供支持。该工作组自 1997 年 9 月起承担了作为就国内流离失所者所有问题进行磋商的主要机构间论坛的责任。促进工作小组这方面职能的职权范围于 1998 年 6 月最终确定。为实现促进国际社会对国内流离失所者需要的反应这一总体目标,机构间常委会工作组进行了:(一) 定期审议所有与国内流离失所者有关的问题,以确保需要紧急救济协调员和机构间常委会注意和/或采取行动的所有问题都将提交它们,并附上具体建

议;(二) 审查,同意和/或修改由驻地/人道主义协调员和国家管理小组建议的具体外地协调安排包括在国家一级向国内流离失所者提供援助和保护及其重返社会方面的战略和机构责任分工;(三) 除其它事项外,通过制订全球战略,以确保对国内流离失所者的保护,人道主义/发展援助,及可持续发展解决办法等,向驻地/人道主义协调员就所有有关国内流离失所问题提供指导,并支持联合国人权事务高级专员的任务;(四) 就克服对国内流离失所者提供援助和保护中遇到的障碍的途径和方式向紧急救济协调员提出建议,特别注意包括妇女、儿童和老人等易受伤害群体的特殊需求;(五) 促进尊重和遵守国际法和国际原则,包括《关于国内流离失所的指导原则》,该原则适用于防止国内流离失所以及对国内流离失所者提供援助、保护、重返社会和可持续发展的解决办法等;(六) 支持查明和制定有关国内流离失所者的最佳作法,并以此作为各种方案的基础;(七) 对秘书长代表关于国内流离失所者任务规定的所有方面提供支持,并与该代表在履行其职能方面密切合作;(八) 确保在资源调动过程中充分考虑国内流离失所者的需求;(九) 支持、监督和评价国内流离失所者数据库的试验阶段并酌情就数据库进一步完善、传播和使用提供反馈;(十) 支持和监督关于国内流离失所问题训练和能力建设方面资料的编制和使用。为便利执行各种任务,机构间常委会工作组将与国内流离失所者相关问题作为其议程的常设项目。

57. 现在回来谈指定给紧急救济协调员与国内流离失所者有关的四项范围较广的责任,在本报告所述期间每一项都有重要进展。第一,关于倡导援助和保护问题,紧急救济协调员和秘书长代表多次会面,以促进进一步合作。应该记得机构间常委会曾经建议秘书长代表以及紧急救济协调员重点倡导对国内流离失所者的保护和援助。¹⁸ 作为紧急救济协调员和秘书长代表合作的一个体现,他们在 1998 年经济及社会理事会人道主义部分时共同主办了一次国内流离失所者情况介绍。秘书长代表和紧急救济协调员还就具体国家的形势,特别是在他们其中一人出访考察了某些国内流离失所的形势之后交换了意见。此外,紧急救济协调员还请秘书长代表把他到各国访问的结论和建议以及其它意见提供给人道主义事务执行委员会和机构间常委会。

58. 紧急救济协调员和秘书长代表还认为人权事务高级专员参与他们就倡导对国内流离失所者的保护和援助共同战略方面的讨论是很重要的。他们之间的一次讨论他们各自作用的三方会议反映出这一点,紧急救济

协调员的重点是国内流离失所问题的人道主义援助方面,而人权事务高级专员的重点是保护,秘书长代表的作用是努力把两方面联系起来,以确保对国内流离失所者的需求作出全面反应。办事处和办公室为秘书长代表的各国之行,特别是其后续行动提供指导和做好准备被认为是重要的。在应付国内流离失所对国际合作构成挑战的特别困难的形势时,共同立场和相互支持被认为是克服这些障碍的一种潜在有效途径。

59. 为加强对保护领域的合作,紧急救济协调员、高级专员和秘书长代表就此问题委托编写了一篇论文。这篇关于保护国内流离失所者的论文审查了保护国内流离失所者的性质和内容,提供了国家和国际行动者在保护方面的作用和责任,并提出了为确保有效履行这些保护责任的一些战略活动领域。为抛砖引玉,促进在国内流离失所者保护方面能够发挥作用的许多国际行为者之中进行更为广泛的讨论,机构间常委会工作组 1999 年 1 月 29 日的会议介绍了该篇论文。该论文得到工作组的好评,工作组决定以此为基础来编制整个机构间关于保护国内流离失所者的政策文件。为此,鼓励机构间常委会成员向他们的工作人员,特别是那些在实地的工作人员介绍该论文,并对论文及其概要列出的在保护的各个战略领域正在进行或制订的具体保护战略进行评论。5 月,人道协调厅举办了为期一天的机构间会议,使机构间常委会成员之间能够就保护问题进行建设性的讨论。经过修订的论文将提交机构间常委会工作组 9 月 17 日会议通过,并交由机构间常委会于 1999 年 12 月通过。

60. 鉴于缺乏可靠资金以满足国内流离失所者需求,因而紧急救济协调员第二方面关于资源调动的责任至关重要。例如,在非洲举行的关于国内流离失所者的讲习班上,几名参与者注意到为满足国内流离失所者需求所提供的资金与为难民划拨的资金之间的差异。由于紧急救济协调员在联合呼吁程序中引入了新的计划联合国系统对紧急情况的反应的办法,并为减轻痛苦和促进恢复制订共同的人道主义行动纲领或战略,出现了解决这一关切问题的生机。紧急救济协调员就这些联合呼吁程序计划概要致信机构间常委会。秘书长代表在就该信作出反应时指出,鉴于许多联合呼吁程序所针对的国家往往有国内流离失所的情况,主张采取新的人道主义战略系统地应付国内流离失所者的特别保护和援助需求。秘书长代表办公室在机构间常委会工作组 1998 年 9 月 18 日的会议上提出了这一内容的建议。机构间常委会工作组同意这一建议,呼吁将此建议纳入当时正

在准备的 1999 年联合呼吁程序文件。机构间常委会成员此后多次强调有必要将国内流离失所者的需求不断地、系统地纳入联合呼吁程序。这样做会是一种重要途径,使为满足国内流离失所者需求的资源调动工作具有必要的可预测性。

61. 除了联合呼吁程序以外,机构间常委会对世界银行的长期邀请也与国内流离失所者资源调动问题相关。世界银行已决定作为冲突后重建方面的一个新活动领域,努力使流离失所者重返社会,并正在考虑实现这一目标的最恰当途径。¹⁹ 在阿塞拜疆,秘书长代表亲眼目睹了世界银行致力于支持国内流离失所者可持续的返回程序。由于其越来越多地参与国内流离失所者问题的解决,最近对世界银行参加机构间常委会及其附属机构的邀请很受欢迎。

62. 紧急救济协调员关于国内流离失所者问题第三方面的责任与信息有关。鉴于联合国系统内部没有系统地收集、接收和分析关于国内流离失所者信息的机制,秘书长代表一直主张建立一个关于国内流离失所者的全球信息系统。这一系统所需的全部信息包括国内流离失所者产生的原因和特征,受影响的人们获得基本服务的程度,他们对保护的关切,政府在应付他们对保护和援助需求方面的能力和意愿,以及国际社会对他们困境的反应。还需要包括以女性为首的家庭和学龄女童的数量和具体需求在内的按性别划分的信息。大会第 52/132 号决议敦促所有有关人道主义援助和发展的组织,特别是通过机构间常委会与秘书长代表合作,以开发一个更为全面的和连贯的收集有关国内流离失所者形势的数据系统。

63. 根据紧急救济协调员和秘书长代表的建议,机构间常委会工作组同意监督关于国内流离失所者数据库的开发工作。工作组把进行为期六个月的关于建立数据库的可行性研究外包给挪威难民理事会。人道协调厅、开发计划署、难民专员办事处、儿童基金会和粮食计划署同意为此进程提供财政支持。在完成可行性研究并审议其结论后,包括秘书长代表办公室参与的机构间咨商小组的审议,机构间常委会工作组在 1998 年 11 月 26 至 27 日的会议上决定,鼓励挪威难民理事会继续进行数据库的建设。同时,机构间常委会工作组认识到,该项目的全面执行将需求进一步完善并和审议诸如数据的敏感性、全部预算数额、数据库的目标及商定的指标清单等一系列问题,并据此鼓励挪威难民理事会促进机构间磋商,特别是通过咨商小组解决这些问题。

机构间常委会工作组鼓励所有机构间常委会成员参与该项目的执行并提供合作,通过提供资源和支持挪威难民理事会向捐助者筹集资源的努力来表明其承诺。

64. 数据库的目标商定如下:提供可获取的国内流离失所者的信息;以可作跨国比较的标准格式提供关于国内流离失所的及时、准确的信息,支持机构间常委会、紧急救济协调员和秘书长代表的任务规定;通过补充现有的关于国内流离失所的信息网络来协助人道主义组织的外地作业;通过倡导数据收集的共同标准、指标的统一定义和标准方式,促进人道主义机构间关于国内流离失所者信息管理做法的协调统一;成为非政府组织关于国内流离失所者的保护和援助需求的主要宣传和信息联络中心;监测世界范围的国内流离失所形势,协助衡量《指导原则》的影响。

65. 该资料库旨在作为全世界国内流离失所危机信息的综合资料中心以及该问题参考资料的中央档案库。资料的收集根据递增办法进行。在第一阶段,从官方现有的有限来源收集资料,包括秘书长代表编写的国别访问报告。第二阶段将对资料收集采取更积极的办法,尤其是通过扩大资料来源,另外,从致力于国内流离失所问题的国家扩国际的非政府组织、联合国机构、学术机构和区域组织建立一个协调中心信息网络。将鼓励这些协调中心提交报告,存入资料库中。

66. 关于格式问题,资料库按照国情简介分列。这些国情简介又分为若干不专题,即:流离失所的背景情况和原因;人口概况和数字;流离失所的特征;保护流离失所者的问题;基本生活需求;获得教育的机会;自力更生和大众参与问题;所需证件和公民资格;家庭团聚问题、特性和文化;财产问题;回返和安置的格局;获得人道主义帮助以及国家和国际上的反应。各国均有一个提要,概述以上每一项主题,尤其是最近的动态。另外,还提供国情简介援引资料来源的链路(在能获得的情况下,包括全文电子链路),使该资料库成为一项宝贵的研究工具。

67. 9月初,提供了供机构间常设委员会成员使用和评价该资料库的试用版本,其中包含10个国家的资料。具体来说,10国简介包括:安哥拉、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、缅甸、秘鲁、塞拉利昂、索马里、斯里兰卡和乌干达。到12月份,该资料库将包含15个国情简介供公众使用,包括有一个与人道主义协调厅管理的救济网址的链路。所有受国内流离失所问题影响的国家(目前估计超过50个)最终均将包括在内。

国情简介中关于危机情势部分预计每三个月更新一次,而较为稳定的情况将每年修订两次。

68. 国内流离失所情势的资料必须定期更新,确保具体需要国际社会注意的流离失所情势不致被忽略和遗忘。秘书长代表长期以来一直倡导开发一个关于流离失所者的综合信息系统,尤其现在已看到该资料库的试用版本,他更加相信,资料库中所含关于国内流离失所的全球综合资料系统,是加强对全世界流离失所者的需求作出反应的一项前提。因此,代表希望,机构间常设委员会成员和捐助国政府将向挪威难民事务理事会提供必要的财政资助,确保维持和进一步开发该资料库。

69. 紧急救济协调专员在涉及国内流离失所者方面的第四项责任是,向外地提供支助,包括就获得人道主义帮助的问题进行谈判,这项任务范围有意定得很宽,以便允许对可能产生的具体需求灵活作出反应。《指导原则》载有涉及获得人道主义帮助的一些规定,应能够支持紧急救济协调专员在这方面的努力。

70. 机构间常委会工作组的职权范围允许,为确保满足国内流离失所者在保护和援助方面的需求而向外地提供的支助可采取许多形式,其中包括审查所建议的实地协调具体安排。在这方面,人道主义协调厅最近已开始逐个审查各国为国内流离失所者所作的保护和援助方面的安排。依照这项审查的结果,机构间常委会工作组可根据其涉及国内流离失所者的职权,在有改进余地时,对加强这些安排作出建议。

71. 现任紧急救济协调员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛于1998年1月1日就任,在其负责的所有领域中,均已表现出十分关注国内流离失所问题,并与秘书长代表建立紧密的合作关系。自他获得任命以来,紧急救济协调员与秘书长代表已举行多次富有成果的讨论,以加强他们处理全球存在的国内流离失所问题的能力。紧急救济协调员从一开始就表明,他担负的有关国内流离失所者的责任是人道主义协调厅的一项重要优先事项。的确,过去一年已充分表明这项承诺。

72. 首先,紧急救济协调员采取必要步骤,开始实施秘书长代表的建议,人权委员会鼓励实施这项建议(第1998/50号决议),该建议要求有关人道主义和发展的组织应各自指定一个关于国内流离失所者的协调中心。具体来说,紧急救济协调员致函机构间常委会的所有机构,要求它们指定这种协调中心。目前正在建立的这个协调中心系统证明已是一项重要手段,可便利机构间就

涉及国内流离失所者的所有事项进行合作,办法是在各组织和机构确定一些个人,这些人熟悉国内流离失所问题,并熟悉在机构间框架中为处理该问题正采取的各项主动行动。

73. 当然,若要使这种协调中心网络有效运作,则需一个协调机制。为了履行这项职能,紧急救济协调员同意在人道主义协调厅中设立一个流离失所者问题高级顾问的职位,在瑞士政府的支持下,招聘这位顾问。高级顾问将作为协调中心网络的中央协调人,主要向紧急协调员报告。除此之外,还商定高级顾问将支持秘书长代表履行其任务规定的职责,尤其是机构间框架内的责任。这项安排在1999年春天就緒。

74. 作为机构间常委会主席,紧急救济协调专员同样展示了坚强的领导能力,是秘书长,代表曾指出的能确保机构间协商导致对国内流离失所问题作出更全面和综合反应的那种领导能力。除了支持在机构间常委会框架中对国内流离失所者采取的各种主动行动外,紧急救济协调员还确保国内流离失所问题固定在机构间常委会议程上,这项支持可取的形式是在机构间常委会及其工作组的会议中创造一个有利环境,使秘书长代表(自1997年9月起他长期应邀出席这些会议)或其工作人员能积极参与。在过去一年里,秘书长代表发现,机构间常委会框架中处理的绝大部分问题均涉及国内流离失所者,无论是涉及促进保护原则、制裁的人道主义影响、性别和人道主义援助,还是涉及具体的国家情势。因此,改变秘书长代表需临时应邀参加机构间常委会会议的原先安排,已证明对于任务规定的工作深有裨益。大会欢迎机构间常委会决定长期邀请秘书长代表参加会议,并鼓励进一步加强这种合作,以便促进为国内流离失所者制订更好的援助、保护和发展战略。

75. 秘书长代表与机构间常委会的合作得到加强的一个重要方式是,经秘书长代表建议,将国内流离失所者问题作为一个固定项目列入机构间常委会工作组议程。迄今为止,在该议程项目下审议的问题有:具体的国家情势;确定机构间常委会工作组在国内流离失所者方面的权限范围;审查所有进行中的各项主动行动的进展情况;即倡导《指导原则》、开发资料库、汇编外地做法以及编写培训材料;人权委员会上次会议审议国内流离失所者问题时介绍了秘书长代表情况,任务规定的各项活动,包括国别访问的情况。在最后这个方面,秘书长代表应邀在订于9月17日举行的机构间常委会工作组会议上,介绍他最近前往哥伦比亚作后续访问的结果,届时参与

访问的人道主义协调厅将介绍一项提案,旨在加强国际上对该国国内流离失所者需求的反应。

76. 除了进行审查,并致力于加强国际框架中为国内流离失所者所作的体制安排,多年来,秘书长代表还同时在区域一级作出努力。代表在这方面的调查结果已载于前几份报告中,代表与人权专家罗伯塔·科恩合著了一份关于国内流离失所问题的综合研究报告,题为《大众逃亡:全球性国内流离失所危机》,由布鲁金斯学会于1998年出版,这份报告载有关于区域和分区域组织在国内流离失所者方面能发挥的作用详细信息以及这项作用如何能得到加强的具体建议。²⁰作为这项研究的后续行动,秘书长代表已开始加强与区域和分区域组织的合作,促进它们积极参与解决国内流离失所者在保护和援助方面的需求。人权委员会欢迎各区域组织(如欧安组织、非统组织和美洲国家组织等)采取的主动行动,解决国内流离失所者在援助、保护和发展方面的需要,并鼓励它们加强这些活动以及它们与秘书长代表的合作。

77. 目前特别是通过由伙伴组织支持,秘书长代表共同主办的一系列关于流离失所问题的区域讲习班,正在促进区域和分区域组织更多参与国内流离失所的问题。这些讲习班旨在促进在有关区域传播和实施《指导原则》,并探讨如何在区域、分区域和地方各级加强解决国内流离失所问题的方法。

78. 如上所述,这类讲习班于1998年10月19日和20日在亚的斯亚贝巴首次举行,集中讨论非洲的国内流离失所问题上。因为非洲受国内流离失所问题影响最为严重,优先讨论该区域是非常适当的。该讲习班制订的几项建议均涉及如何加强非洲区域和分区域组织在解决国内流离失所问题方面的作用。讲习班欢迎非统组织更加关心和参与国内流离失所问题,并鼓励非统组织以及非洲的分区域组织核准、传播和倡导《关于国内流离失所的指导原则》。讲习班还确定了非洲区域和分区域组织能更有效地处理国内流离失所问题的另外四种方式。首先,非统组织可在其秘书处建立一个国内流离失所问题的协调中心,甚至可以是一个专门单位。该协调中心或单位除其他外,可收集关于非洲国内流离失所问题的数据,并监测《指导原则》的传播和实施情况。其次,非洲区域和分区域组织可协助秘书长代表的工作,便利他的实地访问,并确保他能评估和汇报非洲各国的情势。第三,该区域组织和分区域组织在非洲进行维持和平或执行和平的行动时,应包括一个文职部门,配

备熟悉国际人权和国际法的官员。同时,这种行动可受惠于较好的训练、更严格的控制、更有效的行为守则以及更高层次的问责制度。非统组织和联合国不断进行密切的监测,使得这些目标能获得实现。

79. 根据亚的斯亚贝巴讲习班的经验,目前在世界其他区域正组织类似的会议。为协调举办这类会议,以及关于国内流离失所问题的其他活动和研究,目前已成立一个联合会,由布鲁金斯学会国内流离失所问题的项目、美国难民事务委员会以及挪威难民事务理事会/全球国内流离失所者概况调查组成。美国难民事务委员会率先在哥伦比亚组织上述关于国内流离失所问题的讲习班,于1999年5月28日至30日在波哥大举行,共同主办单位包括布鲁金斯学会项目和一批致力流离失所者问题的哥伦比亚非政府组织。除了加强认识和利用《指导原则》外,此次会议旨在加强当地的能力,以及该区域许多非政府组织之间建立的网络。这些组织已经积极参与解决国内流离失所问题;并加强非政府组织界与政府之间的对话。秘书长代表将向委员会下届会议提交这次讲习班的报告。对南亚和东南亚地区来说,联合会将与难民专员办事处和泰国的当地团体和研究所合作,于2000年2月在曼谷举行一次区域会议。

80. 在举行全区域会议的同时,还在一些国家组织全国性的研讨会。1998年7月,与挪威难民事务理事会/全球国内流离失所者概况调查和联合王国海外发展学会共同举办一次讲习班,题为“国内流离失所者:国际承诺”。秘书长代表办公室和起草《指导原则》法律小组的一名成员参加这次研讨会。该研讨会使非政府组织、学术研究人员以及在联合王国的难民专员办事处的官员聚集一堂,讨论《指导原则》、难民专员办事处在保护国内流离失所者方面的作用,以及关于哥伦比亚和苏丹的个案研究介绍。1999年3月,与挪威难民事务理事会/全球国内流离失所概况调查和乌干达政府共同组织一次关于《指导原则》的讲习班,秘书长代表办公室也向该讲习班提供支助。该讲习班使得直接处理国内流离失所者的政府官员和地方非政府组织以及流离失所者的代表聚在一起,探讨如何能实施《指导原则》,以加强国家和地方对该国国内流离失所的严重状况作出反应。布鲁金斯学会国内流离失所项目、开放社会学会和欧安组织派驻科索沃核查团计划共同组织一次讲习班,由在科索沃及前南斯拉夫其他地区工作的当地非政府组织参加。原计划于1999年6月在前南斯拉夫马其顿共和国举行,后来被取消,因为今年春天在该区域发生一些悲惨事件,严重加剧流离失所危机以及安全问题。

题。目前秘书长代表正在与欧安组织探讨是否能够在格鲁吉亚共同举办一次关于《指导原则》的讲习班,集中讨论代表即将前往该国访问期间发现的问题。一些国家政府已表示有兴趣与代表合作举办关于国内流离失所问题的类似全国性讲习班。

81. 这些会议和讲习班为任务规定的当前活动提供了主要重点,应有助于加强区域、国家和地方各级的体制框架,以及各级之间及其与国际社会之间的机构框架。

四. 国家焦点

82. 国家、区域和国际发展的效果,当然最好是根据当地国内流离失所者的实际情况来衡量。国别访问依然深入了解某个特定国家国内流离失所问题及其解决程度的最有效手段。至今秘书长代表进行了与其任务有关的14次国别访问:阿塞拜疆、布隆迪、哥伦比亚(两次)、萨尔瓦多、莫桑比克、秘鲁、俄罗斯联邦、卢旺达、索马里、斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦和前南斯拉夫。秘书长代表自上次向大会提出报告以来,已于1998年5月对阿塞拜疆进行过一次国别访问(见E/CN.4/1999/79/Add.2),1999年5月对哥伦比亚进行了一次后续访问,将把访问的主要结果加以更详细的总结,写进访问报告中,提交给人权委员会下届会议。

83. 在阿塞拜疆,秘书长代表对政府和流离失所者之间的团结一致的意识留下了很深的印象。这一特点的形成,有两个原因:一是造成流离失所的冲突的性质,有外来因素;二是国家当权者和绝大多数国内流离失所者之间种族关系。因此,而且与许多其它国家不同,阿塞拜疆的当权者不把国内流离失所者当作“敌人”,从而进行凌辱和攻击。有关保护流离失所者的生命与人身安全的严重问题,在出现国内流离失所情况下很常见,在这里似乎也不存在。然而,秘书长代表发现,就获得食物、获得收容安置、享受基本保健、受教育、就业及享有迁徙自由等权利而论,还有相当多的需要值得注意。

84. 阿塞拜疆的最初危机早已过去,国际社会继续不断地向它提供紧急式援助,一连数年,接着又为满足其国内流离失所者的基本需要做出了很大努力;与此同时,捐助者和人道主义机构都在寻求更为长久的解决办法。值得注意的是,流离失所者本人也不愿意再依赖施舍,急于要自力更生。可是妨碍这方面进展的,一直是政府过分强调返回家园的解决办法。尽管让国内流离失所者返回家园是一个受影响人口本身也显然支持的目标,可他们也承认,必须结束冲突、保证流离失所者的安全才能

返回。由于拿不出解决冲突的办法,因此就很难预料什么时候才能满足上述条件。同时,许多流离失所者仍然呆在临时住处,包括风吹雨打的旧帐篷、破旧的火车车厢和拥挤不堪的公共建筑,沦入了根本没有人道可言的法律、社会与经济绝境之中。

85. 在这种情况下,除了开展争取和平与重返家园机会的进程之外,还迫切需要寻求解除国内流离失所者困境的其它方法,至少是临时方法。特别建议阿塞拜疆政府进一步支持流离失所者培训方案和创收活动,为他们建造更固定的住所。虽然资源制约可能限制该国政府满足流离失所者物质需要的能力,秘书长代表却注意到有几项重要措施,该国政府为使其反应更得力可以采取,它们不需要多少或根本不需要经费。这些措施包括:加强对参与解决流离失所者困境的国家和地方当局的协调;改革管理非政府组织活动的立法,以便创造一个更有利于它们开展工作的环境;保障流离失所者自由迁徙和选择居所的权利;确保目前开展的土地私有化进程不排除国内流离失所者或不给他们造成其它不良影响。阿塞拜疆政府若能实施这些倡议,就可以给国际社会发出一个强烈信号,表明自己愿意尽可能承担起对本国人民的责任,因此也有助于说服国际社会继续援助国家当局满足流离失所者的人道主义需要和发展需要。

86. 在出访期间,秘书长代表发现该国政府愿意努力促进流离失所者自力更生,同时也提高自己的能力,以满足流离失所者当前的基本需要。国际机构与捐助界与秘书长代表一样也发现了这一点,它们指出它们对此表示欢迎,并有意与该政府朝这个方向进行合作。根据上述迹象,秘书长代表开始与政府官员和人道主义、发展及外交界代表共同探索是否有可能召开一次会议,以便制订一项共同战略,谋求满足阿塞拜疆国内流离失所者当前、中期和长远的需要。秘书长代表高兴地报告,这样的会议确实已经举行,由该国政府、驻阿塞拜疆的联合国组织和世界银行共同主持,讨论了该国政府目前处理国内人道主义情况战略的制订情况,包括采取更持久的方法解决国内流离失所者的问题。1998年9月17日发布的总统令,陈述了该国政府有关后者的修订战略。这一战略有两个主要目标。一是支持目前住在营地、居住区及公共建筑中和来自“解放”区的国内流离失所者重返家园,同时也将为来自至今仍然部分被占领或被认为不安全的地区的国内流离失所者提供机会,在这些地区可达之处另择地点,集中居住,开发可耕种的土地,养殖牲畜。二是创造创收机会,必要时还继续提供人道主义援助,以改善仍然住在营地和公共建筑中的国

内流离失所者的生活条件。这一战略预计与联合国伙伴机构和世界银行一道在1999年秋定下来。秘书长代表回头想想自从自己访问以来该国和国际对阿塞拜疆国内流离失所者的困境所作出的反应,很受鼓舞,而且有兴趣了解由此而产生的结果及任何此类的进一步发展。

87. 后继行动是国别访问的一个特别重要的方面。通常,象对阿塞拜疆的访问一样,都要提出必需予以实施的、非常具体的建议。必须向秘书长代表通报有关建议的落实情况,让代表能够及时调整自己的监测和宣传工作,表扬该表扬的。建议若没有落实,要告诉代表所面临的障碍,这样会有助于建议的最终实施。例如,实施可能因缺乏资源而受阻;提请代表注意这一问题,这样他就可以向有能力进行解决者提出这一问题。大会感谢邀请代表访问其国家的各国政府并且也鼓励其它国家这么做,此外还请它们在与代表对话时适当考虑代表的建议,并提供资料说明就落实建议所采取的措施。

88. 当然,后续行动所能采取的最好方式就是让代表再去访问一次。代表可能去访问的、有国内流离失所问题的国家很多,可他目前能够支配的资源有限,也就是说,把再度访问作为后续行动的首要方法是不现实的。然而,必须寻求这方面的种种可能,特别是再度访问国内流离失所情况已经恶化或发生了很大变化、出现了新的需要的国家的可能。遗憾的是,秘书长代表访问过的一些国家,包括布隆迪、卢旺达、索马里、斯里兰卡、苏丹和前南斯拉夫各国,情况正是如此。哥伦比亚国内流离失所的状况也是如此,特别代表在5月底进行后续访问——根据其任务所做第一次后续访问——期间有机会对其状况亲自进行再度评估。

89. 自秘书长代表1994年初次访问以来,哥伦比亚国内流离失所的情况大为恶化,现在已波及大约100万人,在本报告编写之时还在不继出现新的流离失所者。虽然哥伦比亚政府已经采取了一些措施,改进其对国内流离失所问题所作出的反应,尤其是承认暴力是造成流离失所的原因,通过立法并指明了解决这一问题的体制办法,可是秘书长代表发现他1994年访问时提出的多数建议(见E/CN.4/1995/50/Add.1)今天仍然有意义。所通过的立法,因没有实施也因要满足流离失所者的需要涉及广泛,而削弱了效力。各机构的责任,特别是保护和预防责任,需要进一步明确。不合理的规则支配着流离失所者得到“确认”的过程,结果妨碍了许多流离失所者去接受援助、医疗、教育及其它公共服务。还必需根据

资源的多少,进一步下放解决国内流离失所者问题的责任。

90. 由于流离失所是一项战争战略,因此结束冲突对遏制哥伦比亚流离失所者人数上升的趋势和为数十万已经无家可归者找出持久解决办法,都是至关重要的。在这方面,帕斯特拉纳总统发动了和平进程,并赞同秘书长代表的意见,流离失所问题应当成为和平进程人权和人道主义内容的一个关键要素,这是一个极受欢迎的有勇气的举动,应得到国际社会的支持。与此同时,还必须采取措施,满足国内流离失所者当前迫切的需要。一项以此为宗旨的综合战略应当包括下列因素:当局应当切实作出反应,防止任意驱赶平民,尤其是在预先得到警告的时候;战斗员应当尊重国际人道主义法律及其所规定的对平民的保护;保护流离失所者及为他们奔走呼号的人的人身安全;为满足流离失所者的需要提供及时而充足的援助,包括食物、水、住所、医疗、文件、教育、培训和创收,要特别注意占流离失所者多数的妇女儿童的特殊需要;保障重返家园或重新定居的流离失所者的人身安全;归还或补偿因流离失所而丧失的土地与财产。

91. 秘书长代表为执行任务,不仅与有关国家的政府开展了对话,也与在满足国内流离失所者得到保护和援助需要方面发挥作用的国际组织和机构开展了对话。在上次提交给大会的报告中,代表强调必需拓展国际在该国的机构。关于这一点,代表曾写信给联合国难民事务高级专员,呼吁难民专员办事处关注哥伦比亚国内流离失所的状况,在哥伦比亚设立一个机构。他还写信给联合国人权事务高级专员,主张加强人权专员办事处在哥伦比亚的机构,在首都以外受影响的地区设立一个连续的驻扎机构。因此,难民专员办事处随后作出决定,在波哥大设立一个办事处,并在国际上对国内流离失所危机作出反应中发挥主导作用,人权专员办事处随后作出的加强其在哥伦比亚办事机构的能力、指定国内流离失所者问题协调人的决定,受到了欢迎。不过,后续访问证实,人权专员办事处和难民专员办事处及联合国其它有关机构仍需要进一步加强其存在,以便能够建立外地办事处。还要求国际社会更加关注流离失所者的人道主义需要。必需加强协调安排。希望机构间常委会-工作组9月17日会议审议秘书长代表访问结果后会对这些令人关切问题作出反应。

92. 展望未来,已有计划在1999年10月访问格鲁吉亚和亚美尼亚。秘书长代表也已请安哥拉和土耳其政府发出访问邀请信,并非常希望得到肯定答复。

93. 除了国别访问外,还有其它方式可把重点放到国内流离失所的具体情势及国际和国家对此作出的反应上。第二节已指出,现在已有了机构间常委会的框架,在此框架内,可以在关于国内流离失所者问题常设议程项目下提出对特定局势的关切,或在机构间常委会-工作组审议特定国家局势中的人道主义问题时提出。除了参加讨论机构间常委会议程上所列的特别严重的危机外,秘书长代表还可努力确保国内流离失所的其它严重情况不被这些论坛忽视或遗忘。一个例子是,1998年秘书长代表在机构间常委会成员中间分发了一份有关乌干达境内国内流离失所情势的背景文件,和他关于机构间常委会-工作组对它进行实质性讨论的建议。也是为了达到这一目的,人道协调厅委托一名顾问去实地研究因乌干达政府为对付北部冲突而推出的建立流离失所者“保护村”政策所提出的人道主义问题;希望这一研究能得到机构间常委会-工作组的了解和讨论。

94. 在机构间常委会框架外,秘书长代表当然也能召开专家特别会议,着重审议国内流离失所情势。这些会议提出的建议而后可以散发给机构间常委会成员、政府官员和媒体。在处理科索沃问题时就是这么做的。1998年9月,在布鲁金斯学会项目的支持下,秘书长代表在华盛顿哥伦比亚特区召开了保护科索沃受威胁者特设工作组会议。这次会议向联合国、国际社会及美国政府提出了一些具体建议。提给联合国与国际社会的建议之一是呼吁向人权事务高级专员办事处提供充足的资源,使之能够扩大在外地的机构,评价保护事宜并提出有关报告,评价法律制度,与红十字委员会合作监测和访问被拘留者,必要时,协助难民专员办事处确定什么时候具备了安全而体面地重返家园的条件。难民专员办事处本身受到了鼓舞,扩大了其在科索沃的机构,并为此得到了一切必要的支持。联合国其它机构也受到了鼓舞,考虑扩大在科索沃的行动,以满足不继增长的人道主义需要。确保当地非政府组织的工作人员得到保护必要性被低估了。尽管国际社会参与科索沃事务从参与者的规模和范围来讲都有了很大的扩展,可上述建议中有些仍不过时,特别是有关必需确保重返安全、防御目前正在发生的任意驱赶建议更是如此。

95. 从全球更广的范围来看,最近4份出版物已引起了对世界各地一些国家局势的注意。《大众逃亡:全球性国内流离失所危机》,是份综合研究报告,由秘书长代表和罗伯特·科恩应秘书长的要求联合撰写,从全球角度概述了世界各地国内流离失所的各种情况。有一本单卷指南,名为《被抛弃的人们:国内流离失所者案例研

究》(布鲁金斯,1998),由秘书长代表与罗伯塔·科恩合编,包括了世界各个区域的10个案例研究:布隆迪、卢旺达、利比里亚、苏丹、前南斯拉夫各国、北高加索的阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚、塔吉克斯坦、斯里兰卡、哥伦比亚及秘鲁。这些案例研究审查了秘书长代表访问过的国家,包含着有关形势的最新信息,分析了代表在有关这些访问的报告中所提出建议的落实程度。根据秘书长的授意,现已编写了该研究报告的简写本,配上插图,内容更通俗,以便赢得更多的读者。《境内逃亡:国内流离失所危机介绍》,由前外交官兼作者大卫·科恩撰写,布鲁金斯于1998年春出版。挪威难民理事会/全球国内流离失所者调查先前提到的、1998年出版的《国内流离失所者:全球概览》及其开展的目前正在实施的全球国内流离失所者数据库项目,分析了具体国家国内流离失所者的状况,指明了处理这些状况所作努力的性质和效力,因此也是有意义的。

五. 研究议程

96. 对更好保护和援助国内流离失所者的方法和途径进行的研究,为1992年设立这一任务规定提供了初步理由。起初赋予秘书长代表的任务是全面研究这一问题。经过几年深入研究后产生了有关国内流离失所者法律规范的“汇编和分析”,共两个部分,最终导致拟定了《指导原则》。同时,国际、区域和非政府框架内对机构安排的研究还在进行中,这方面的进展一向构成秘书长代表给委员会和大会报告的一个关键部分。对国内流离失所妇女和儿童的特殊需要的关注也是重要内容,在国内流离失所者中,妇女儿童一般占绝大部分,大会请秘书长代表特别关注他们关心的问题。同时秘书长代表访问国家去研究一国的具体情况,而后在一系列失所国情简介报告中详细介绍他的结论并提出建议。这些报告已提交人权委员会和大会。

97. 前面提到的《大众逃亡》、《被抛弃的人们》和《境内逃亡》三个出版物集中了任务规定进行的各方面研究结果。随着研究的完成,研究全球国内流离失所危机和加以解决的现有法律和机构框架的主要任务也告完成。但是还有些方面需要进一步研究和思考。

98. 还需要研究战略,在发生国内流离失所的国家不承认存在问题或不允许国际上参与它们境内的流离失所问题时如何处理。迄今为止,秘书长代表得以通过访问集中注意的国家都是承认有这一问题和给予合作允许秘书长代表亲自去进行研究的国家。好几年来委员会

一直要求所有政府,特别是有国内流离失所情况但还没有发出邀请或还没有对秘书长代表所要求的信息作出积极响应的政府为秘书长代表的活动提供便利。显然不能同意遇到严重国内流离失所问题的国家能逃避国际审视,有时还剥夺本国国内流离失所的人口国际援助和保护。但是解决这一问题的最恰当方法还不清楚。布鲁金斯学会国内流离失所项目和华盛顿美国难民事务委员会于1999年1月底联合召开了一次讨论这一问题的专题会议,学术界人士和实际工作人员参加了会议。讨论围绕阿尔及利亚、缅甸和土耳其的内部流离失所情势进行,为此编制了背景文件,研制了战略。国别报告正由美国难民委员会定稿,将于1999年晚些时候出版。关于这次会议的一篇文章将刊登在1999年12月的一期《强迫迁徙评论》上。

99. 还有非国家行动者问题。当代冲突的性质意味着大量国内流离失所者居住在不受政府控制的地区。如何处理在这种境况中的国内流离失所者是对一个以国家为基础的体系的挑战,而秘书长代表的任务规定却是这一体系的产物。尤其发生了如何让非国家行动者向国际标准和原则负责的问题。《指导原则》确认,不仅是国家而且是所有其他当局、团体和个人都有责任保护和援助在它们有效控制的领土上的国内流离失所者。如前面所述,秘书长代表和非政府组织已承诺提醒非国家行动者注意指导原则。这方面,需要更注意监测非国家行动者的活动和制订战略,让他们也参与保护和援助国内流离失所者。

100. 来年要审查的第三个题目是捐助者对国内流离失所问题的政策。目前正在布鲁金斯学会项目主持下进行研究,探索捐助者对待国内流离失所问题的各种方法以及它们通过双边和多边援助供资解决国内流离失所者困境的具体活动的性质。

101. 第四,需要继续研究国内流离失所妇女和儿童的特殊需要。大会欢迎秘书长代表在他任务期间格外关注对国内流离失所妇女儿童的特别援助、保护及其发展需要,并鼓励他继续引导注意他们的需要。这方面,秘书长代表办公室协助儿童基金会编制了关于国内流离失所妇女和儿童的需要文件,并同难民妇女和儿童妇女委员会一同编制了关于国内流离失所的性别层面的文件。²¹ 秘书长代表办公室本身向儿童基金会1998年10月在布鲁塞尔主办的“人道主义原则讲习班:对复杂的紧急情况 and 国内流离失所问题采取重点关注儿童权利的办法”提交了一篇关于流离失所和性别问题的文件。

102. 上面已指出,办公室还参加了非统组织也是 10 月份在亚的斯亚贝巴举行的关于加强回返者、难民和国内流离失所妇女和儿童参加重建、复兴和建立和平的研讨会。秘书长代表在研讨会上发言时强调,在妇女和儿童还离乡背井时就必须提出重返社会方案和发展方案,以便使他们作好准备,有效地返回并重返社会。秘书长代表特别建议大型发展项目,如植树造林、重建和其他非传统活动,应经常包括妇女在内。他提出这样做的若干办法,重点提出各个项目包括支助服务可增加妇女参与。补救行动条款规定妇女同酬和有同样机会也可增加妇女参与。这方面虽有令人鼓舞的事例,但是需要更加有系统的办法。最重要的是秘书长代表敦促给予国内流离失所妇女获得信贷的机会,使她们能开办自办商业,并要求国际发展银行将更多资金拨用于支持直接有利于离乡妇女的小型方案。

103. 同时特别欢迎机构间常委会工作组 1998 年 11 月会议商定应更加注意在提供人道主义援助中将性别问题纳入主流。机构间常委会为此目的设立了一个工作小组,由粮食计划署和儿童基金会担任共同主席,秘书长代表办公室也参加。由工作小组起草并经机构间常委会五月会议通过的关于对紧急情势的人道主义回应中将性别问题纳入主流的背景文件和政策声明中,有若干处提到国内流离失所妇女和儿童。儿童基金会 1999 年 6 月召开了关于国内流离失所妇女需要的两天专家会议,专门深入讨论了这一问题,秘书长代表办公室参加了这次会议。关于会议的报告即将提出。

104. 除此而外,国际上对国内流离失所问题既已提高认识,研制了必要的规范性框架,并不断加强了机制安排,为任务规定的工作拟定新战略和方向,加强其在外地的影响的时机已经成熟。为此目的,1998 年下半年和 1999 年初,布鲁金斯学会项目召开了一系列协商会讨论任务规定今后的战略和方向,征求一些人的意见,从曾参与国内流离失所工作角度看,他们代表了大量机构和个人的看法。邀请参加协商的包括从事人权、人道主义和发展工作的有关联合国和其他国际机构和组织、非政府组织和熟悉国内流离失所问题和任务的学术专家。协商有助于确定今后的活动方向,必要的组织安排,以及任务规定所需的体制和物质支持。

六. 结论

105. 任务规定是 1992 年设立的,国际社会对全球国内流离失所危机的回应有了明显的进展。任务规定本身

起了推动作用,集中力量拟制保护和援助国内流离失所者的规范框架。它协助发展了解决国内流离失所者需要的机构间协作系统。任务还建立了一个可持续的国家访问方案,目的是集中注意实地的情况,同国家和其他有关行动者对话解决国内流离失所者的紧迫需要。

106. 尽管在加强对国内流离失所者的国际回应的领域取得了明显进展,全世界还有数百万国内流离失所者说明还有许多工作需要做。为世界各地的国内流离失所者提供一个全面、有效的回应他们需要的系统,仍是一项十分艰巨的工作,要求全球和当地有关各级作出协调一致的努力。现在,《指导原则》已完成并分发,机构间协作体制安排也已就绪,国别访问同政府和其他行动者对话的进程已经确立,本系统比以前任何时候都更具备条件迎接挑战。未来的任务是确保各项发展都使本系统能更有效地向数百万紧迫需要帮助的国内流离失所者提供保护和援助,对实地能产生实实在在的影响。对任务规定来说,这意味着继续发挥推动作用,但现在要更着重于促进《指导原则》的分发和使用,监测实地形势,发现需要迫切注意的情势,酌情为国内流离失所者请命,并建议国际系统中有关作业机构,当然还有有关政府采取协调行动。

107. 任务要能令人信服地处理挑战,将需要人力和物力资源提高其能力,目前人力和物力都极其不足。大会请秘书长提供一切必要资源,使秘书长代表能有效执行其任务。但是,由于本组织内资金的限制,秘书长代表不得不找其他来源,补充他从人事厅得到的数量有限但是很受欢迎的工作人员支援。在秘书长、紧急救济协调员和人权事务高级专员、联合国和其他国际机构、非政府组织和捐助国政府的支持下,目前正在探索创造性战略,来为任务规定在系统外获得资源。

108. 外来支持是十分必要的,因为大会和委员会要求为国内流离失所者拟制必要的规范性框架,秘书长要求并得到大会鼓励进一步进行多卷全面研究,审查国内流离失所的起源,目前在全世界的表现,加以解决的国际和区域体制安排,以及研究战略加强保护、援助和最终解决流离失所问题。在促进执行这些战略和指导原则时,更加极其需要持续支持任务规定的工作。

注

¹ 见《Forced Migration Review》第 1 期(1998 年 1-4 月)和第 2 期(1998 年 8 月)。

- ² 《Uprooted People》,第3期(1998年5月)及其增刊,《The Mustard Seed》,第49期(1998年秋季);《On the Record》,第2卷第3期(1998年10月7日)。
- ³ Jean-Philippe Layover, “Guiding Principles on Internal Displacement” Internal Review of the Red Cross 第324期(1998年9月),第467-480页; Robert K. Goldman, “Codification of International Rules on Internally Displaced Persons” 同上,第463-466页; “Guiding Principles on Internal Displacement”, 同上,第545-556页。
- ⁴ 《ICJ Review》第61卷(1998年12月)。
- ⁵ 《Human Rights Tribune》第6卷第一号(1999年1月),第16-18页、第23页。
- ⁶ 《Monday Developments》国际行动,华盛顿特区(1998年9月14日)。
- ⁷ 《RRN Newsletter》,第12期(1998年11月)。
- ⁸ 《International Journal of Refugee Law》,第10卷,第3期(1998年7月),第548-572页。
- ⁹ 参阅如 Women’s Commission for Refugee Women and Children, 《A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia’s Forcibly Displaced》Tamil Centre for Human Rights, “Internally Displaced People - One Million in the Island of Sri Lanka”, 新闻简报(1998年7月20日); Nancy Beaudoin, “Colombian Nightmare”, On the Record, 第2卷, 第3期(1998年10月7日),第7、第11页; Stephanie T.E. Kleine-Ahlbrandt, “The Kibeho Crisis: Towards a More Effective System of International Protection for IDPs”, 《Forced Migration Review》,第2期(1998年8月)第8-11页。
- ¹⁰ 参阅如大赦国际的下列报告: FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA. A Human Rights Crisis in Kosovo Province, Document Series B: Tragic Events Continue #4: The Portection of Kosovo’s Displaced and Refugees, AI Index 70/73/98(1998年10月); UGANDA. Breaking the Circle; Protecting Human Rights in the Northern War Zone, AI Index AFR 59/01/99(1999年3月17日); EAST TIMOR. Seize the Moment, AI Index ASA 21/49/99(1999年6月21日); MYANMAR. Aftermath: Three Years of Dislocation in the Kayah State, AI Index ASA 16/14/99(1999年6月)。
- ¹¹ 参阅《Ecumenical Commission for Displaced Families and Communities (ECDFC) Monitor》,第13卷第6号(1998年11-12月),第12-17页。
- ¹² 正式名称为《Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States》。
- ¹³ 《Inter-Agency Standing Committee(IASC) Recommendations Related to the Review of the Capacity of the United Nations System for Humanitarian Assistance》1998年10月15日, 定稿。第24段。
- ¹⁴ 同上,第14段。
- ¹⁵ 同上,第18段。
- ¹⁶ 同上,第17段。难民专员办事处关于参与国内流离失所者工作的标准,最初在 UNHCR/ION/33/93(1993年4月28日)中提出,后在 UNHCR/IOM/87/97 中重申。又参阅难民专员办事处, “Information Note: UNHCR’s Role with Internally Displaced Persons”, 1998年11月。
- ¹⁷ IASC Recommendations, 同上,第15段。
- ¹⁸ 同上,第20段。
- ¹⁹ 参阅 Roberta Cohen 和 Francis M. Deng, 《Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement》中引用的 Steven Holtzman, “Conflict-Induced Displacement through a Development Lens” 布鲁金斯学会, Washington, D.C., 1998年,第290页,注186。
- ²⁰ 《Masses in flight》同上,第213-238页,第251-252页。
- ²¹ 儿童基金会, 《The Needs of Internally Displaced Women and Children: Guiding Principles and Considerations, Office of Emergency Programmes Working Paper Series》, 1998年9月; 儿童基金会和难民妇女和儿童妇女委员会, 《The Gender Dimensions of Internal Displacement: Concept Paper and Annotated Bibliography》, 1998年。