



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.2
16 November 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
临时议程项目 14(c)

特定群体和个人：
(c) 人口大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登先生
根据委员会第 1999/47 号决议提交的报告

增 编

国内流离失所者问题秘书长代表谨向委员会提交由布鲁金斯研究所国内流离失所问题项目、流离失所者组织支持小组和美国支持难民委员会发起于 1999 年 5 月 27 日至 29 日在哥伦比亚波哥大举行的《关于国内流离失所的指导原则》执行问题讲习班的简要报告。

附 件

1999 年 5 月 27 日至 29 日在哥伦比亚波哥大举行的《关于国内流离失所的指导原则》执行问题讲习班的简要报告。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
致谢		
一、导 言.....	1 - 5	
二、指导原则.....	6 - 11	
三、哥伦比亚的国内流离失所现象.....	12 - 20	
四、哥伦比亚执行《指导原则》的情况.....		
A. 一般原则(原则 1-4).....	21 - 24	
B. 预防迁移和保护人不受迁移(原则 5-9).....	25 - 34	
C. 迁移过程中的保护(原则 10-23).....	35 - 46	
D. 人道主义援助(原则 24-27).....	47 - 52	
E. 关于返回、重新安置和重新融合的原则 (原则 28-30).....	53 - 66	
五、结论和建议.....	67	

增 编

与会者名单

附 件

致 谢

布鲁金斯研究所国内流离失所问题项目感谢比约恩·彼得森编写《关于国内流离失所的指导原则》执行问题讲习班西班牙文报告的英文摘要，该讲习班是由布鲁金斯项目、流离失所者组织支持小组和美国支持难民委员会发起，于 1999 年 5 月 27 日至 29 日在哥伦比亚波哥大举行的。该讲习班的西班牙文报告——Memorias: Seminario de Divulgacion en Colombia de los Principios Rectores de Los Desplazamientos Internos是由 Juan Manuel Bustillo 和 Carlos Huerta 汇编的，载有该讲习班的记录和综合摘要，总共 310 页。

英文摘要的作者——比约恩·彼得森代表联合国人权事务高级专员(人权署)哥伦比亚波哥大办事处出席了讲习班。两年半来，彼得森先生一直担任人权署哥伦比亚国内流离失所者问题的协调者，在此之前曾担任儿童基金会哥伦比亚儿童权利倡导者，具体负责国内流离失所者问题。

一、 导言

1. 1999年5月27日至29日,《关于国内流离失所的指导原则》执行问题讲习班在哥伦比亚波哥大举行。《关于国内流离失所的指导原则》¹是第一批专门针对国内流离失所者需要的国际标准,包括预防、保护和援助、返回、重新融合和发展。

2. 这次讲习班是由布鲁金斯研究所国内流离失所问题项目(华盛顿市)、流离失所者组织支持小组(波哥大)²和美国支持难民委员会(华盛顿市)联合举办的。

3. 讲习班的主要目的是通过详细分析目前执行《指导原则》的程度在哥伦比亚传播和推动执行《指导原则》。为此目的,举办组织邀请以下方面的代表出席了讲习班:哥伦比亚政府、联合国驻哥伦比亚机构、红十字国际委员会(红十字会)、国内和国际非政府组织、天主教会以及国内流离失所者社团的代表。

4. 在为期3天的讲习班的第1天,国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登先生概述了其历来的任务和《指导原则》的演变和目标及其本人对今后执行这些原则的展望。布鲁金斯研究所国内流离失所问题项目联合主任罗伯特·科恩先生介绍了《指导原则》,并特别讨论了前几项一般原则(1-4)和各国、区域组织、联合国机构和非政府组织在运用这些原则方面的作用和责任。

5. 随后国内和国际社区的应邀发言者提出了其对哥伦比亚执行《指导原则》的现况的意见并确定了今后促进运用这些原则的方法。每位发言者都谈到一些具体的原则,总的来说,包括预防、迁移过程中的保护、人道主义援助和返回与重新安置。随后就如何以最佳方式在哥伦比亚实行这些原则进行了一般性讨论。本报告总结了这次讨论的结果。

二、 指导原则

6. 《关于国内流离失所的指导原则》以类推方法根据现有的人权法、人道主义法和难民法确定了所有迁徙阶段——迁徙之前(即保护人免受任意迁徙)、迁徙过程

¹ 《指导原则》载于联合国 E/CN.4/1998/53/Add.2 号文件。

² 国内流离失所者组织支持小组是由 13 个从事流离失所者问题的哥伦比亚人权非政府组织组成的一个联盟。

中和返回与重新融合阶段中国内流离失所者的权利和各国政府、叛乱部队和其他有关行为者的义务。

7. 这些原则是由一个国际法律专家小组在国内流离失所者问题秘书长代表的指导下制定的，于 1998 年 4 月提交联合国人权委员会。这些原则本身尽管不是具有法律拘束力的文件，但以此类推，却能反映并符合国际人权法、国际人道主义法和难民法。

8. 这些原则的意图不仅仅是向各国政府，而且还向国际社会，特别是联合国机构、其他国际人道主义和发展组织、区域机构和非政府组织提供指导。在比较短的期间内，这些原则取得了某种地位和权威。人权委员会和经济及社会理事会一致通过了决议和决定，承认了这些原则，而美洲国家组织美洲国家间人权委员会和非洲统一组织(非统组织)等区域性机构也承认了这些原则。由主要国际救济、开发和人权机构和非政府组织团体的行政首长组成的联合国机构间常设委员会欢迎《指导原则》，呼吁其成员机构传播这些原则，并鼓励其工作人员在其有关国内流离失所者问题的活动领域里利用这些原则。

9. 讲习班与会者一致认为，《指导原则》为政府结构、非政府组织或国际组织里的工作人员和决策者提供了一个极为有用的工具。因此会上认为，共同目标应该是尽可能广泛地传播这些原则，并在为国内流离失所者制定政策时利用这些原则作为一种指南，并在监督国内流离失所情况时将其作为一种标准。

10. 联合国人权事务高级专员驻哥伦比亚办事处朝着这一方向采取了第一个步骤，在关于国内流离失所者问题的几项公开声明中援引了《指导原则》。此外，这些原则成了最近在哥伦比亚发起的难民署方案的一项业务指导。红十字会等其他组织在其在哥伦比亚展开的国内流离失所者方面的日常工作中经常援用这些原则。

11. 最近，国内流离失所者问题秘书长代表在 1999 年 5 月访问哥伦比亚时向许多政府和非政府代表介绍并解释了《指导原则》。这种实际运用这些原则的第一步受到了哥伦比亚当局和公众的好评。此外，这些原则奠定了一个共同的基础并形成了一种普遍的标准，使政府和非政府的工作人员和决策者知道如何为了国内流离失所者的利益集中利用其专门知识和技能。

三、哥伦比亚的国内流离失所现象

12. 在 1990 年代后 5 年中，哥伦比亚的国内流离失所者人数急剧增加。与此同时，该国没有切实查找流离失所的原因，保护并协助国内流离失所者并提供在安全和自愿的情况下返回、重新安置和重新融合的机会。

13. 在持续不断的国内武装冲突的背景下，由于发生公然有计划地严重侵犯人权和大规模地违反国际人道主义法的情事，日益增多的个人和整个社区的居民不得不离乡背井。哥伦比亚政府估计，在 1996-1998 年期间，大约有 381,000 人迁移，³ 而根据全国人权申诉调查厅采用的非政府人士的报告，这几年里大约有 750,000 哥伦比亚人被强迫迁移。⁴ 根据同一来源，现在哥伦比亚国内流离失所者的总人数大约为 1,500,000 人。

14. 多数国内流离失所者报告说，他们由于生命受到威胁而背井离乡，随后由于屠杀、法外处决、酷刑和强迫失踪而流离失所。据非政府人士说，在这些流离失所者中，大约有 54% 是为了逃离准军事部队的行动，29% 的人是为了逃离叛乱团体，另外有大约 6% 的人则是为了逃离哥伦比亚军队和警察的行动。

15. 在哥伦比亚，导致流离失所现象的原因不再仅仅是严重侵犯人权和违反人道主义法，还有蓄意“清洗”涉嫌同情武装反对派团体的人口所在地区的战略。在长期以来一直被游击队占领的下阿特拉托和博利瓦尔南部等地区，最近几年里，由于准军事部队开进这些地区，出现了大规模流离失所现象。双方由于激烈争夺对不同地区的控制，因此加剧了流离失所现象，因为每一方都试图“清洗”涉嫌同情对方的人口所在的地区。

16. 此外，在往往通过暴力手段积累土地的过程中，许多农民在大地主或其代理人的威胁下被迫放弃土地。在这种情况下，流离失所的农民尽管购买或继承了某些土地，但往往没有正式的地契。勘探和开采自然资源以及展开大规模发展项目也造成了流离失所。

³ Presidency of the republic, “Segundo informe de la Gestion Estatal en Atencion Integral a Poblacion Desplazada por la Violencia,” presented to the National Congress in accordance with law 387, 16 March 1999.

⁴ Consultancy on Human rights and Displacement (CODHES).

17. 哥伦比亚的流离失所者多半是单独逃离或整个家族逃离的。在哥伦比亚，流离失所最常见的模式是，农民离开农村地区，前往城市或省府寻求安全和人道主义援助。许多国内流离失所者又从这些地方继续前往更大的城市，寻求经济机会和/或保护，结果许多国内流离失所者最终涌向波哥大、麦德林和其他大城市，而那里已经有许多哥伦比亚人在城市贫民窟里期待社会支助服务。

18. 现在国内流离失所者几乎来自哥伦比亚各省，但安蒂奥基亚、博利瓦尔、乔科、科尔多瓦、桑坦德和北桑坦德仍然是受影响严重的地区。此外，塞萨尔、梅塔、马格达莱纳和托利马也出现了严重的情况。哥伦比亚国内冲突的加剧使新的地区卷入争端。因而引起了新的流离失所现象。

19. 自从 1996 年以来，除了小规模的个人和家庭的流离失所以外，哥伦比亚已日益出现集体和大规模的流离失所现象。这种大规模流离失所现象的蔓延对于哥伦比亚和国际上为了应付国内流离失所危机所作的努力提出了新的挑战。哥伦比亚不得不开始设立国内流离失所者难民营，主要设在乌拉巴地区。通过广泛的媒体报道，特别是对 Pavarando 难民营的报道，哥伦比亚人民和国际社会已经开始了解国内流离失所者的情况，从而增进了公众对这一问题的认识。

20. 尽管哥伦比亚到处出现国内流离失所者危机，但该国政府迟迟才制定政策和执行预防和保护方案。1995 年，全国经济和社会政策理事会通过了关于国内流离失所者问题的国家方案。但该方案缺乏资金，因此从未完全付诸实施。1997 年，建立了一个解决这一问题的体制性框架，制订了关于国内流离失所者问题的国家立法。除了少数例外情况以外，新的立法(《国内流离失所问题第 387 号法律》)是按照国际准则制定的，包括《指导原则》所依据的准则。此后，哥伦比亚政府每次更迭后都提出新的体制性安排。1999 年 3 月，政府决定不再使用国内流离失所问题总统顾问系统，正式指定社会声援网(Red de Solidaridad Social)这一权力下放的社会福利网负责国内流离失所问题。

四、哥伦比亚执行《指导原则》的情况

A. 一般原则(原则 1-4)

21. 原则 1-4 强调指出,流离失所者享有与所有其他公民一样的权利和自由,不得由于流离失所而受到歧视。在哥伦比亚,由于他们流离失所而剥夺对他们的基本服务或加以污辱是违背这些原则的精神和文字的。

22. 《指导原则》导言中“国内流离失所者”一词是说明性的,并不改变其作为某一国家的公民而享有的法律地位或权利。

23. 这些原则同样适用于所有流离失所者,而不论其族裔或社会出身、种族、宗教、性别或其他类似性质为何。与此同时,这些原则承认,流离失所者中的某些易受害群体,例如儿童、孕妇、携带年幼子女的母亲、女户主、残疾人和老龄人,可能需要特别照料。

24. 国家当局对于提供这种照料和保护负有首要责任。然而,武装反对派团体等非国家行为者也应该遵守这些原则,这并不影响到这些行为者的法律地位。

B. 预防迁移和保护人不受迁移(原则 5-9)

25. 讲习班集中讨论了原则 5、6 和 9,因为在哥伦比亚,原则 7 和 8 中叙述的当局直接命令的强迫迁移并不常见,而哥伦比亚国内流离失所最经常和最直接的原因是侵犯人权和违反人道主义法。讲习班与会者提到,联合国人权事务高级专员 1999 年的报告指称这些人权遭到“严重、粗暴、蓄意侵犯。”⁵

26. 与会者得出结论说,哥伦比亚的流离失所的根本原因是多重的(国内武装冲突、土地争端、大规模发展项目等),但侵犯人权和违反人道主义法往往是流离失所的直接原因,因此与会者认为,在哥伦比亚国内大大改进人权情况是防止流离失所最有效的方法。这种改进将取决于是否按照国际和国内人权文书执行坚决的保护措施以及有效的司法措施来惩处侵犯人权者。令人遗憾的是,联合国(例如人权署、秘书长代表、特别报告员和联合国条约机构的报告)、美洲人权委员会和国内及国际

⁵ 联合国人权事务高级专员提交人权委员会 1999 年届会的关于哥伦比亚办事处的报告(E/CN.4/1999/8),第 150 段。

人权界许多非政府组织提出的许多建议没有得到充分的遵守，因而使哥伦比亚政府以及国内和国际人权社团遇到了紧迫的挑战。

27. 然而与会者认为，即使流离失所是在国内冲突的背景下发生的侵犯人权行为引起的，在冲突仍然持续的情况下也可以采取预防措施。哥伦比亚社会和国际社会不能坐等捉摸不定的和平进程完成，而对于每年有几十万哥伦比亚人流离失所熟视无睹。

28. 讲习班与会者总结认为，流离失所现象是侵犯人权和违反人道主义法所造成的，接着继续讨论为何国内流离失所的原因不仅仅是武装冲突，而且是军方控制被其视为支持敌方者的社区所在争端地区的战略所致。会上认为，这种“清洗”人口的行为公然违反了原则 6，因为该原则明确保障受保护免遭任意迁移的权利。

29. 与会者在确定了流离失所的间接和直接原因以后，就开始分析《指导原则》在何种程度上用于解决预防迁移和予以保护以免迁移的问题。会上一致认为，绝大多数导致流离失所的侵犯人权行为是可以预见的，因此采取预防措施的余地很大。在许多情况下，当局甚至获悉，可能发生侵犯人权行为和流离失所现象。哥伦比亚申诉调查厅报告说，1998 年记录的 50% 以上的屠杀案件实际上是事先报告的。在哥伦比亚，许多个人、机构和组织往往向地方和全国当局提供信息，表明这种侵权行为可能发生。另外，人权署哥伦比亚办事处经常向政府提供这种信息，儿童基金会哥伦比亚办事处支持由人权和流离失所问题咨询公司开发的“预警系统”。

30. 讲习班承认这些“预警”主动行动方面所作的努力，但强调，有必要在一个适当的哥伦比亚国家机构内建立一种系统，可能设在申诉调查厅范围内。此外，会上一致认为，一个有效的“预警系统”应该辅之以一个对所提供信息作出反应的“及早行动系统”。具体地说，这种预防性对策可以包括：

向地方派遣军队，制止安全方面的威胁和保护居民；

开始对威胁到社区的暴力行为进行司法调查；并扩充其他国家机构(卫生、教育等)。

31. 作为一项补充措施，哥伦比亚与会者呼吁国际社会向该国人权情况特别严重的地区派驻更多人员。

32. 与会者还指出，建立国内流离失所问题瞭望台这一多机构论坛，来讨论政府政策和国内流离失所情况方面的最近趋势(《关于国内流离失所问题的第 387 号法

律》第 13 条中设想，但尚未落实)，可以作为向防范措施系统提供馈入的一个重要信息来源。

33. 根据第 387 号法律负有防范责任的另一个国内流离失所问题结构——各市国内流离失所问题委员会被一些与会者称为：“太接近驱逐事务人员”，很容易受到攻击，无法对于已发现的威胁社区的行为采取措施，甚至无法报告这种情况。

34. 会上得出结论，关于保护“土著人民、少数人民、农民、牧民和其它特别依靠土地、同土地关系特别密切的群体”，使他们免受迁移的指导原则 9 在哥伦比亚没有得到充分的执行。申诉调查厅报告说，在过去两年里，7,000 多名土著人迁移，在同一时期内，有 127 名土著领导人遭到暗杀。除了上文已经讨论过的防范措施以外，会上建议加强土著社区的土地权利。应该正式确认传统的土地拥有权并发给新的地契。与会者还强调指出，必须系统地审查发展项目对土著社区的影响，土著居民有权不迁离其土地。

C. 迁移过程中的保护(原则 10-23)

35. 多数与会者在彻底分析了关于迁移过程中保护问题的指导原则(原则 10-23)的执行现况以后深表关注的是，基本上符合国际规范的哥伦比亚法律与哥伦比亚国内流离失所者面临的现实之间显然脱节。

36. 在许多情况下，国内流离失所者遭到武装人员的攻击。有人指控国内流离失所者支持某一武装团体，在集体定居点或流离失所人口高度集中的街区予以追踪。有时他们遭到普遍的攻击，而有时，某些个人，特别是其领导人和发言人遭到杀害、人体伤害和强迫失踪。

37. 研讨会上讨论了几起特别严重的攻击国内流离失所者的案件，以此来说明这种现象并确定有效的保护措施。几位与会者对在乌拉巴等地区自称为“和平社区”的国内流离失所者的境况表示关注。尽管这些社区明确承诺不与武装行为者发生任何关系，但在 1999 年上半年里反复遭到攻击，有几位领导人遭到暗杀。

38. 除了核心保护性措施以外，会上建议哥伦比亚政府发起公共宣传运动，制止污蔑国内流离失所者参与冲突的说法。这场运动的对象应该是哥伦比亚武装部队、地方当局和公众。

39. 与会者在讨论强迫招募国内流离失所者(原则 13)问题时提到申诉调查厅的一份报告,该报告记录了所有武装团体招募未成年人的情况。会上得出结论,招募未成年者和强迫招募是国内流离失所者社团极为关注的问题。讲习班呼吁所有武装行为者停止这种作法。

40. 与会者在审查提供保护使人免被强迫遣返回危险地区的问题(原则 15)时深表关注的是,返回者往往受到武装人员的攻击,而且被迫一而再再而三地逃离。会上一致认为,如果没有适当的国家机构可以保障国内流离失所的人身安全并提供可接受的和可持续的生活条件,就不应该鼓励他们返回其原籍地。在鼓励人们返回之前,应该解散所有非法武装,并保障对该地区的完全控制。与此同时,与会者承认,负责哥伦比亚公民安全的政府和武装部队在经常变化的安全局势中面临着困难。

41. 国内和国际与会者承认,哥伦比亚国内流离失所者危机范围之广泛已经成为对该国政府的一种势不可挡的挑战,令他们深感遗憾的是,国内流离失所者得不到充分的粮食、住房、衣物和医疗。早在 1998 年,人权署波哥大办事处就公开向哥伦比亚政府表达了这种关注,直接提到指导原则 18 赋予国内流离失所者的保障。令人遗憾的是,包括国内流离失所者发言人在内的多数与会者声称,国内流离失所者的境况没有得到改善。

42. 非政府组织与会者,包括国际社会的代表,反复谈到,国内流离失所者享受其基本权利的机会有限。目前政府展开的国内流离失所者支助活动的内容和管理受到了尖锐的批评。多数与会者认为,发起这些活动时没有充分了解国内流离失所者最紧迫的需要、其文化背景或积极致力解决自身情况的能力。据说,许多政府的支助活动仅仅限于发放救济品,而缺乏连贯性,而且没有考虑持久的解决办法。与会者认为,对国内流离失所者个人的支助是缺乏主动精神和灵活性、不充分和任意行事的。

43. 几位与会者,包括天主教会的代表,表示关注说,繁琐的官僚主义程序可能会妨碍国内流离失所者取得人道主义援助和持久的解决办法。会上建议简化和合理制订程序,并向预定受益者明确通报。国内流离失所者不必返回其原籍社区索取他们确实流离失所的证明。

44. 会上指出,越来越多的国内流离失所者社区不得不同政府进行谈判并通过公开示威对当局施加压力,来确保按第 387 号法律取得人道主义援助。当这些抗议未能达到落实其基本权利的结果时,国内流离失所者群体就诉诸于静坐和占领公共大楼。在哥伦比亚,社会抗议的领导人往往被污蔑为左翼游击队同情者并因此成为攻击的目标。国内流离失所者领导人的遭遇也是如此。

45. 按照原则 20,讲习班承认必须向国内流离失所者提供享受和行使其法定权利的一切必要的文件。与会者表示关注的是,许多哥伦比亚国内流离失所者目前没有这种文件。为了解决这一问题,联合国难民事务高级专员办事处(难民署)各外地办事处和红十字会与内务部、登记处(Registraduria)和社会声援网合作,发起了一个联合文件方案,讲习班认为这是一个重要的措施。

46. 最后,会上建议哥伦比亚政府、联合国机构和国内和国际非政府组织加紧协调努力,改进对国内流离失所者的保护。讲习班强调指出,这种协调既不会减少国家对流离失所者社区的责任,也不会损害非政府组织的独立性。

D. 人道主义援助(原则 24-27)

47. 包括政府代表在内的与会者一致同意,哥伦比亚当局对于向国内流离失所者提供人道主义援助必须承担主要责任,而国际组织和非政府组织的贡献应该仅仅起补充作用。然而有些与会者表示关注的是,实际上国内和国际非政府组织不得不挑起过于沉重的负担,而得不到哥伦比亚政府的支持或承认。

48. 关于这一问题,哥伦比亚政府代表提出了一个加紧与非政府组织和国际机构合作与协调的方案。他还强调指出,这种协调应该既是专题方面的协调,又是地理方面的协调,以便明确规定由哪一组织在哪些地区负责哪些工作,从而最佳地使用现有资源。

49. 非政府组织社团对与政府进行对话表示浓厚的兴趣,会议提倡进行这样一次对话,以便使非政府组织可以与新政府分享大量累积的最佳做法,并对现有政策和方案提出建设性的批评意见。令人遗憾的是,政府提出的与非政府组织设立一个“圆桌会议”(Mesa de Trabajo Mixta)的建议尚未落实。

50. 会上政府代表还强调有必要将人道主义援助分散化,因为人道主义援助尚未在地方一级提供。有人认为,可以设立一个由难民署提议的由政府官员、国际社

会和国内非政府组织代表组成的联合技术股(Unidad Tecnica Conjunta), 来促进这种分散化。这一部门可以向地方当局提供技术援助, 随后监督和评估向国内流离失所者提供人道主义援助的方案。

51. 另一位政府代表告诉讲习班, 政府的专门和平基金将拨款的 1 亿美元, 用于在今后 5 年里向流离失所者社区提供人道主义援助, 而目前负责向国内流离失所者提供援助的社会援助网将提供额外的资金。

52. 在讨论原则 27 时, 在哥伦比亚展开活动的人道主义组织显然试图将对国内流离失所者的援助同保护和人权监测结合起来, 但这并非易事。最近, 乌拉巴等地区的发展动态突出表明, 人道主义组织很难被人们视为中立组织并取得地方武装行为者的信任, 而同时“适当考虑到保护国内流离失所者的需要和人权, 并在这一方面采取适当措施。”⁶ 因此讲习班呼吁所有武装人员充分尊重目前在哥伦比亚向国内流离失所者提供援助和保护的国际组织的重要的人道主义工作。

E. 关于返回、重新安置和重新融合的原则(原则 28-30)

53. 讲习班与会者以特别富有建设性的方式讨论了关于自愿和安全返回、重新安置或重新融合的指导原则 28, 因为这些问题对于哥伦比亚国内流离失所者社团是极为重要的。包括政府代表在内的与会者同意, 返回和重新安置进程还没有落实, 有时反而导致新的流离失所现象。

54. 讲习班确定了指导原则 28 所载述的顺利返回、重新安置或重新融合的五個核心组成部分:

有利的条件;

充分的谋生手段;

适当的安全措施;

返回、重新安置或重新融合的自愿性质; 以及

国内流离失所者的参与。

。 指导原则 27.1

55. 会上指出，流离失所的根本原因必须得到解决，而国家必须充分执行国际社会为了在哥伦比亚保护人权和人道主义法提出的多重建议，唯有这样才能为返回创造有利的条件。

56. 会上认为，人身安全是在农村地区重新定居的返回者和国内流离失所者最关注的问题。与会者强调，必须在农村地区派驻更多国家机构人员，例如全国人权申诉调查厅、内务部人权股和司法部门各机构。另外还建议政府推动与武装团体签订“人道主义协定”以保护返回的国内流离失所者。有些与会者呼吁国际社会向外地增派人员，以便监督返回和重新定居的国内流离失所者的安全。

57. 考虑到多数哥伦比亚国内流离失所者一贫如洗，与会者担心这些人在返回或重新定居的关键阶段得不到充分的谋生手段，而这种情况会妨碍持久解决办法。国内流离失所者发言人和直接从事返回社区方面工作的与会者发表的详细证词指出，返回者往往在他们返回的地区或重新安置的地区面临着基础设施和工作手段一无所有而取得粮食、住房和医疗的机会有限的困境。由于缺乏谋生手段，他们往往被迫同地方和国家当局进行旷日持久的“谈判”，有时被迫再次背井离乡。

58. 会上讨论了一些返回者人权遭到侵犯的情况，具体提到在博利瓦尔省南部和乔科省里奥苏西奥市发生的悲惨事件。在这两起事件中，尽管政府给予书面的安全保障，但许多返回的流离失所者发言人受到暗杀，整个社区受到威胁。鉴于这种情况，讲习班敦促该国政府最大限度地为返回的流离失所者社团提供保护措施。

59. 正如指导原则 28 所规定，返回和重新安置必须是自愿的。多数与会者表示，哥伦比亚国内流离失所者没有直接被强迫返回或重新定居。然而会上指出，由于间接的压力和普遍缺乏替代性持久解决办法，许多流离失所者被迫返回其原籍社区。据报告，由于人道主义援助不足或根本没有这种援助，国内流离失所者往往别无选择，不得不返回不安全的地区，因为在那里，他们也许至少可以取得住房和基本食物。有些与会者也担心：由于市政当局的财力已经相当拮据，正在劝阻国内流离失所者到城市中心重新定居。据称，为了促使国内流离失所者返回，地方当局向他们提供了由地方军队指挥员发给的过分乐观的安全保证。

60. 讲习班承认，国内流离失所者参加返回、重新安置和重新融合方案的制订、执行和评估阶段是可持续解决办法的关键。令人遗憾的是，国内流离失所者直接参与并没有成为这种项目的普遍特点。

61. 国内流离失所者问题市政委员会(根据第 387 号法律设立的地方机构间工作组)本应包括流离失所者社团的代表。然而讲习班与会者报告说,国内流离失所者通常没有参加这些委员会,即使他们参加了这种委员会,他们面临的挑战是,他们不得不在一个极为陌生的环境中促使人们听取他们的意见。

62. 与会者报告说,国内流离失所者往往是通过非政府组织的斡旋直接参与的。但即使国内流离失所者应该进一步参与,与会者却担心,已经处于危险境地的社团领导人可能会遇到更大的危险。

63. 原则 29 禁止歧视返回者和重新定居者,对这些人的正式歧视并不是按照计划有步骤地发生,而是以比较微妙的形式出现。在极端对立的冲突的背景下,被一方迁移的人员往往被怀疑支持敌方,因而被诬蔑为冲突的积极参与者。他们的同胞,有时包括地方和地区当局,往往指责国内流离失所者为有问题的群体,而不承认他们是人权遭到侵犯的人。因此讲习班强调有必要展开一个全国性运动,使公民认识到流离失所问题,必须将国内流离失所者看成其权利受到侵害的人,而不是引起社会或安全问题。

64. 原则 29.1 规定,流离失所者有权收回离弃的财产和所拥有的物品,但讲习班承认在运用这项原则方面遇到了困难。首先,哥伦比亚多数流离失所者对于他们离弃的土地没有合法的地契。第二,造成流离失所的行为者或同情这些行为者的人往往毁坏或占有离弃的财产和物品。此外,国内流离失所者与会者说明,导致流离失所现象的暴力行为造成了恐惧,流离失所者显然不敢返回家园。鉴于这种情况,讲习班鼓励哥伦比亚政府按照原则 29 制定并执行旨在收回国内流离失所者财产和物品的方案。

65. 如果无法收回财产和物品,当局就应该提供便利,以采取其他的解决办法,给予补偿或公正的赔偿。哥伦比亚从未给予国内流离失所者这种补偿。相反,第 160 号土地改革法象适用于需要土地的任何其他农民一样,也适用于国内流离失所者,规定他们支付土地重划成本总额的 30%。讲习班与会者认为这一制度不合理,因为多数国内流离失所者在受害于侵犯人权或违反人道主义法的行为以后,已经失去了所拥有的物品和谋生手段。讲习班还担心,由于国内流离失所者必须挑起极其沉重的债务负担,恐怕无法对其境况采取持久的解决办法。因此会上建议,对流离失所者免除向其他土地改革受益人收取的 30% 的费用。

66. 最后，讲习班在讨论原则 30 时赞赏地注意到，该国政府对于国际人道主义组织采取开放的态度，而且让这些组织不受阻碍地接触国内流离失所者。然而有人担心，最近有迹象表明，非法武装部队改变了对这些组织及其对流离失所社团的人道主义支持的态度。至今为止，接触国内流离失所者尚未受到实际的阻碍，但在乌拉巴等地区，有人指责人道主义非政府组织偏袒一方并对这些组织采取一种普遍敌对的态度，这会使得国内和国际非政府组织出于安全原因而重新考虑如何在特定地区执行其方案。因此讲习班建议地方和全国当局紧迫地采取一切必要的措施，包括展开公共宣传运动和公开发表声明，支持和保护非政府组织目前在哥伦比亚展开的人道主义活动。

五、结论和建议⁷

67. 考虑到严重的、公然的和按计划有步骤的侵犯人权和违反国际人道主义法是哥伦比亚人民被强迫迁徙现象最直接的根源，讲习班敦促哥伦比亚政府遵守《指导原则》和已经就这一情况提出的国际建议，特别是联合国和美洲国家组织美洲人权委员会提出的建议。

68. 工作组担心，被强迫迁徙已经成为武装部队蓄意用来控制相互争夺的土地的一个军事战略。在哥伦比亚，造成国内流离失所现象的侵犯人权和违反人道主义法律的行为是往往可以预测的。令人遗憾的是，现有的非政府“预警”系统不能促使政府及时采取防范性保护措施。因此迫切需要建立一个由国家监测的“预警——及早行动”系统。

69. 为了遵守原则 9，土著土地权利应予以加强，大型发展项目对这些社区的影响应得到认真的考虑。

70. 哥伦比亚政府除了采取直接的保护措施以外，还应该发起公共宣传运动，制止往往将国内流离失所者指责为冲突参与方的言行。这一运动的对象应该是哥伦比亚武装部队、地方当局和公众。

71. 鉴于武装冲突的加剧，与会者承认，负责公共安全的政府和武装部队面临着困难。然而在审查保护国内流离失所者使之不被强迫返回危险地区的必要性(原则

⁷ 以下结论和建议总结了西班牙报告中最重要要点并反映了讨论中最关注的问题。

15)时,讲习班与会者深表关注的是,返回者在受到武装行为者的攻击而被迫一而再再而三逃离的情况下没有受到保护。

72. 国内和国际与会者注意到,哥伦比亚国内流离失所者危机范围之广,已经成为对政府的一个严厉的挑战,他们深表遗憾的是,国内流离失所者目前得不到充分的食物、住房、衣物和医疗,因此吁请该国政府加速提供这些基本服务。

73. 讲习班强调指出,哥伦比亚政府、联合国机构和国内与国际非政府组织之间必须加紧协调,才能改进对国内流离失所者的保护,同时指出,这种协调不会减少国家对流离失所社团的责任,也不会损害非政府组织的独立性。

74. 工作组赞赏地注意到,该国政府的专门和平基金将拨款约一亿美元,用于在今后五年里向流离失所社团提供人道主义援助,并且注意到,目前负责向国内流离失所者提供援助的社会声援网将捐助额外的资金。

75. 关于人道主义组织接触国内流离失所者的问题,讲习班呼吁所有武装部队充分尊重向国内流离失所者提供援助和保护的国际组织的工作的人道主义性质,并确保它们安全地接触需要援助和保护的人口。

76. 讲习班鼓励地方和全国当局紧迫地采取一切必要的措施,包括展开公共宣传和公开发表声明,支持非政府组织目前在哥伦比亚展开的人道主义活动。

77. 令与会者感到遗憾的是,返回和重新安置进程至今为止没有顺利进行,有时甚至引起新的流离失所现象。讲习班为落实返回、重新安置或重新融合确定了下列五个要素:有利的条件、充分的谋生手段、适当的安全措施、返回、重新安置或重新融合的自愿性质和国内流离失所者的参与。

(a) 讲习班与会者强调指出,必须在返回或重新安置地区增派人员,以保护国内流离失所者的人身安全。

(b) 讲习班鼓励哥伦比亚政府按照原则 29 制定并执行让国内流离失所者收回其财产和物品的方案。

78. 讲习班的《最后宣言》重申,必须将《指导原则》适用于哥伦比亚国内流离失所者的情况和涉及流离失所者问题的哥伦比亚政策和法律准则。考虑到哥伦比亚国内流离失所者严重缺乏保护和照料,讲习班得出的结论是,采取措施以防止流离失所并照料已经流离失所者将是该国政府具有“解决问题的真正政治承诺的证明。”

附 录

与会者名单

ACRONYMS

CODHES	Consultancy on Human Rights and Displacement
GAD	Support Group for Organizations of IDPs*
ICRC	International Committee of the Red Cross
IIHR	Inter-American Institute for Human Rights
MNDP	Peruvian Roundtable on Displacement
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
USCR	U.S. Committee for Refugees

Association of Peasant and Indigenous Women	Maria Emma Prada Bogotá
Brookings Institution	Roberta Cohen Co-Director Project on Internal Displacement Washington D.C. United States of America Francis M. Deng Senior Fellow and Representative of the United Nations Secretary-General on Internally Displaced Persons
Center for Political and Economic Research	Onesimo Hidalgo Chiapas, Mexico
Christian Aid	James Lupton National Director Bogotá

* GAD is a coalition of 13 Colombian human rights NGOs working with displaced populations.

CODHES

Jorge Rojas
Director
Bogotá

GAD

Juan Manuel Bustillo
Technical Secretary
Bogotá

Padre Sante Cervellin
Director
Migration Department
Colombian Bishops' Conference
Bogotá

Camilo Castellanos
Director
Instituto Latinoamericano de Servicios
Legales Alternativos (ILSA)
Bogotá

Leonel Suarez
ILSA
Bogotá

Gloria Florez
Director
Asociación para la Promoción Social Alternativa
(MINGA)
Bogotá

Marcela Salazar
Corporación Apoyo a las Víctimas de la
Violencia Sociopolítica
Pro Recuperación Emocional (AVRE)
Bogotá

Yezid Beltran
Fundación Menonita para el Desarrollo (MENCOLDES)
Bogotá

Clemencia Correa
Justice and Peace Commission
Bogotá

Reinaldo Villalba
Lawyers' Collective
Bogotá

GAD (contd.)

Mareth Cecilia Garcia
Lawyers' Collective
Bogotá

Helena Olea
Colombian Commission of Jurists
Bogotá

Luz Helena Sanchez
Benposta
Bogotá

Hector Castro
Fundación para la Educación y el Desarrollo (FEDES)
Bogotá

Franz Barbosa
Humanidad Vigente
Bogotá

Alvaro Ivan Prieto
Corporation Sembrar
Bogotá

Omar Hernandez
Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)
Bogotá

Government of Colombia

Fernando Medellin
Director of the Social Solidarity Network
(Red de Solidaridad Social)

Guido Alberto Bonilla
Social Solidarity Network

Ellen Beattie
Social Solidarity Network

Danilo Rojas
Director, Special Human Rights Unit
Ministry of the Interior

Ana Maria Charry
Special Human Rights Unit
Ministry of the Interior

Government of Colombia (contd.)	Maria Eugenia Cardenas Special Human Rights Unit Ministry of the Interior
	Juan Carlos Gomez Head of the Human Rights Office Ministry of Defence
IIHR	Cristina Zeledon San José, Costa Rica
ICRC	Rolin Wavre Head of Office Bogotá
	Patricia Luna Bogotá
MNDP	José Coronel Coordinator Lima, Peru
National Network of Women	Claudia Mejia Bogotá
Norwegian Refugee Council	Turid Laegrid Bogotá
OCHA	Allegra Baiocchi New York
OHCHR	Anders Kompass Head of Office Bogotá
	Bjorn Pettersson IDP Focal Point Bogotá
	Erin Mooney Assistant to the Representative of the Secretary-General Geneva, Switzerland
Project Counselling Services	Diana Avila Regional Director Lima, Peru

Regional Association on
Forced Migration

Jaime Miranda
President
San Salvador, El Salvador

Representatives of the
internally displaced

German Bernal
Organization of Colombian IDPs
Colombia

Teofilo Rangel
Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS)
Colombia

Juan Romana
Colombia

Fabian Taype
Peru

UNDP

Alfredo Manrique
Consultant
Bogotá

UNHCR

Leila Lima
Head of Office
Bogotá

Isabel Celles
Bogotá

Michael Reed
Bogotá

William Partridge
Bogotá

University of Oslo

Cecilia Baillet
Researcher
School of Law
Oslo, Norway

USCR

Hiram Ruiz
Political Analyst
Washington D.C.
