



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/84
31 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
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

负责国内流离失所者人权问题的秘书长

代表瓦尔特·卡林根据人权委员会

第 2004/55 号决议提交的报告

内 容 提 要

人权委员会第六十届会议请秘书长设立处理国内流离失所者问题的新机制，继续从事 2004 年 7 月任期届满的负责国内流离失所者问题代表弗朗西斯·登先生开展的工作，并进一步将重点放在国内流离失所者的人权方面。2004 年 9 月，秘书长任命瓦尔特·卡林教授担任他负责国内流离失所者人权问题的代表。

代表在向委员会提交的第一份报告中叙述了上届会议以来开展的活动，其中包括他本人在任职后短期内开展的活动，以及登先生在结束任期前结束的活动。但本报告以更大的篇幅专门叙述在任务规定框架内“保护”国内流离失所者的含义和挑战。

代表注意到，国际一级在确定保护国内流离失所者这一概念方面取得了重大进展，其中包括人们日渐接受《关于国内流离失所问题的指导原则》，以及联合国机构间常设委员会(机构间常委会)于 2004 年 9 月通过了有关国内流离失所者问题的新政策。但最近发表的有关国际社会保护国内流离失所者努力的一份研究报告显示，人们对国内流离失所者的特殊保护需求以及人权机制在处理这些需求方面的作用依然认识不足。此外，人们很少注意国家政府在制定其反应办法时，是否可以和如何应用国际社会的保护概念框架。然而，国家对保护国内流离失所者负有首要责任。

代表审视了国家和国际在作出努力时应该预计到并予以处理的国内流离失所者的特殊保护需求。然后他分析了机构间常委会国内流离失所者问题政策所采用的对保护的定义及其三类保护活动：“反应行动”、“创造环境”和“补救行动”。他提出了顾及国家首要作用 and 责任的保护活动补充分类内容：(1) 旨在防止侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利行为的行动，(2) 旨在制止现有和持续侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利行为的行动，(3) 旨在防止违反人权和人道主义法行为重演的行动，(4) 旨在确保对其权利受到侵犯的人提供补救办法(包括恢复、归还、赔偿和补偿)的行动。

他在报告结束时提出一项保护相关活动方案，计划在提议的保护国内流离失所者人权四类活动中予以执行。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	4
一、关于活动的报告	6 - 33	5
A. 在国家一级进行倡导、对话和支助... ..	6 - 16	5
B. 加强国际反应，并将国内流离失所者的人权 纳入主流	17 - 33	7
二、保护国内流离失所者问题的挑战	34 - 80	11
A. 作为具有特殊需求类别的国内流离失所者... ..	38 - 41	13
B. 国内流离失所者的保护需求	39 - 72	13
C. 保护活动框架..... ..	73 - 80	20
三、代表开展的与保护相关的活动	81 - 89	22
四、结 论	90 - 92	24

导 言

1. 1992 年，人权委员会通过第 1992/73 号决议，请秘书长任命一名负责国内流离失所问题的代表。为此，秘书长任命弗朗西斯·登先生为负责国内流离失所者问题代表。登先生任职 12 年期间，在以下方面取得了重大进展：提高对国内流离失所问题的认识；制定并推动处理这一问题的规范框架；促进采取加强机构反应的措施；使区域组织和地方民间社会团体以伙伴身分参与对付国内流离失所问题的挑战；与政府及其他行动者开展对话。

2. 2004 年，委员会通过第 2004/55 号决议，请秘书长建立处理国内流离失所问题的新机制，继续切实开展登先生所作的工作，并进一步将重点放在国内流离失所者的人权方面。秘书长据此于 2004 年 9 月任命瓦尔特·卡林先生担任负责国内流离失所者人权问题代表。

3. 第 2004/55 号决议请由秘书长建立的新机制执行以下任务：(1) 开展协调的倡导活动，加强保护和尊重国内流离失所者的人权，(2) 继续进行并加强与各国政府及非政府组织和其他行动者的对话，(3) 加强对国内流离失所问题的国际反应；(4) 将国内流离失所者人权问题纳入联合国系统所有有关部门的工作主流。

4. 如上所述，该决议还要求继续开展登先生所作的工作，因为登先生在以下方面的活动已受到特别赞扬：提高认识，依据《关于国内流离失所者问题的指导原则》制定保护国内流离失所者规范框架(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)，宣传这些原则并推动在国家、区域和国际各级予以应用，与政府和其他有关行动者开展对话，进行国别访问，举办国家和区域讲习班，支助非政府组织和其他有关机构的能力建设，并从事面向政策的研究活动。

5. 鉴于委员会要求继续开展登先生的工作，本报告开始部分叙述了委员会第六十届会议以来的各项活动，包括代表本身开展的活动、登先生在 2004 年 7 月任期结束前开展的活动，以及代表将继续从事的现有项目。随后报告阐述了保护国内流离失所者问题对政府和国际社会的挑战和意义，特别是阐述了国内流离失所者的保护需求以及为处理这些需求所必需开展的各类活动。报告结束时，代表提出了他本人将依据新制定的任务规定开展的与保护有关的活动方案。

一、关于活动的报告

A. 在国家一级进行倡导、对话和支助

1. 涉及达尔富尔局势的倡导活动

6. 去年最严重的流离失所危机之一发生在苏丹达尔富尔地区，该地有 160 余万人成为国内流离失所者，20 万名流离失所者越界进入乍得境内。有报告表明，近月来达尔富尔安全局势继续恶化，政府和叛军双方均违反停火协定，金戈威德民兵不断对平民进行攻击，包括普遍可见的性攻击，即使是其中一部分已被编入正规警察和军事部队的民兵也是如此。这种不安全局势限制了人道主义援助进入若干地区，进一步减少了本已绝望的民众的求生手段。此外据报道，在有些情况下，有关当局试图将国内流离失所者驱逐出收容地区，以便将他们强行送往不安全和安全无法持久的地区。

7. 2004年7月，登先生最后一次以负责国内流离失所者问题秘书长代表的身份访问苏丹，访问重点是达尔富尔国内流离失所者的处境(见E/CN.4/2005/8)。

8. 登先生认为，苏丹政府未能解除金戈威德民兵的武装，也未能制止他们对平民的持续攻击。他报告说，这方面的主要原因是因为政府感到，如果人们认为它在这场对付叛军的战争中惩罚自己的盟友，就会出现政治麻烦。政府声称，国内流离失所者的处境已大为改善，并声称国内流离失所者现在可安全返回自己的村庄。但与此相反，登先生发现了持续不安全的迹象，包括不断进行杀戮、强奸和武装抢劫等其他侵犯人权行为。

9. 登先生报告说，苏丹当局已向他保证，不会强行使国内流离失所者违背本人意愿返回家园。他指出，部署非洲联盟(非盟)维持和平部队，是该地区恢复安全和信任感的关键，因此此举十分重要，并要求对非盟的努力予以更有力的国际支助。他欢迎政府与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)之间达成了协议，据此部署一支人权监测工作队，不过他指出迫切需要存在更强有力的国际保护力量。

10. 2004年11月11日，代表发表公开声明，要求苏丹政府负起它对本国人民安

全和福利的首要责任，立即制止政府官员强迫流离失所者搬迁和其他严重侵犯流离失所者权利的行动，并采取行动，制止金戈威德民兵和其他行动者作出此种行为。代表在本报告中重申了这一要求。他还在上述声明中要求非盟和国际社会尽快加强它们在实地保护平民的能力，但同时又不减少必要的资源，用以处理因乌干达北部、科特迪瓦和索马里等国局势中出现的其他紧迫的紧急状况。

2. 建设国家处理人权问题的能力

11. 代表认为，防止出现类似达尔富尔危机的关键手段，是在国家一级建设政府和民间社会处理人权问题的能力。当然，这项工作必须主要由国家行动者本身进行和推动，但国际行动者可发挥重要的补充作用。目前，人权高专办和联合国开发计划署(开发计划署)等机构以及更广泛的联合国系统正在为此目的，结合秘书长行动倡议2(见A/57/387和Corr.1)，实施若干目标雄伟的方案。代表本身则争取开展一些涉及国内流离失所者相关准则的具体项目。

12. 政府是否履行了对国内流离失所者的国家职责的重要标志之一，是是否存在并实施了适当的国家政策和法律。登先生在任期内向若干国政府提供了技术援助，支助它们制定新的政策和法律。代表打算继续开展这项重要活动，包括制定一项立法和政策指导手册(见下文第四节)。

13. 国家人权机构具有极大的潜力，可用以改善有关国内流离失所者保护工作的政策和法律，并切实监测执行情况。2004年，布鲁金斯研究所——约翰·霍普金斯高级国际研究学院国内流离失所问题项目与亚太国家人权机构论坛合作，为亚太地区国家人权机构开始实施一项多年能力建设方案，处理国内流离失所问题。在对印度、印度尼西亚、菲律宾、尼泊尔、斯里兰卡和泰国的六个机构进行了初步需求评估访问后，方案现在将转向合作和技术援助的具体领域，包括在2005年举办国家人权机构区域会议，交流有关国内流离失所者问题的工作经验。

14. 代表还将努力继续并加强布鲁金斯研究所——约翰·霍普金斯高级国际研

究学院项目对地方民间社会组织的支助，包括合作举办一些项目，翻译和公布《指导原则》，并在国内讨论国内流离失所问题时采用这些原则。为了鼓励国内流离失所者权利倡导者更好地利用国际和区域人权机制，代表正在指导编制一套有关这一专题的指导手册，并定于2005年出版。

15. 为了扩大政府高层官员的知识面，代表计划编制一套有关国内流离失所问题的国际法教程，供政府和军事高级官员以及民间社会代表在意大利圣雷莫国际人道主义法学院学习，使之从中得益，因为该学院过去曾成功地指导学员如何学习，并组织他们与专家开展对话，讨论如何切实实施有关难民和武装冲突问题的准则。这种教程对保护国内流离失所者领域也可能具有很高价值。

3. 提出的国别访问要求

16. 国别访问是代表与国家政府、国家人权机构、民间社会及国家一级其他行动者开展对话的重要手段。代表已要求于2005年访问波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、尼泊尔、尼日利亚以及塞尔维亚和黑山，并还在考虑提出至少再访问另一个国家的要求。

B. 加强国际反应，并将国内流离失所者的人权纳入主流

1. 合作安排

17. 代表将按照任务规定，以独立身分呼吁保护国内流离失所者的人权。同时他认为，他的工作要获得成功，至关重要是必须与可在保护和援助国内流离失所者方面发挥作用的其他行动者协调和合作。

18. 因此，代表将继续得到为其任务提供服务的人权高专办以及人道主义事务协调厅(人道协调厅)的支助。他还将继续开展由登先生开始的与布鲁金斯研究所——约翰·霍普金斯高级国际研究学院国内流离失所问题项目的合作工作，该项目是1994年为支助任务的工作而设立的独立研究项目，其目的是提供工作人员支助和积

累经验，以提高代表的能力。自2005年1月1日起，代表将担任该项目的联合主任之一，而且该项目将成为布鲁金斯研究所——波恩大学国内流离失所问题项目。

19. 此外在2004年11月，代表还与人道协调厅机构间国内流离失所问题司以及挪威难民理事会全球国内流离失所者项目签署了谅解备忘录，用以提高共同的能力，避免作出与这些重要伙伴重复的努力。

20. 代表还将继续参与机构间常设委员会(机构间常委会)的工作。该委员会是由联合国各人权、人道主义和发展部门、其他国际组织以及非政府团体组成的高级决策论坛。代表打算在该委员会中提出与其任务相关的问题，通过联合国系统将国内流离失所者人权问题纳入主流，并呼吁对现有的各种保护需求作出回应。

2. 区域联系

21. 代表认为，区域组织可发挥重要作用，促进其成员间的合作，切实处理国内流离失所问题，并加强它们与联合国的合作。他力图与这些组织共同发挥这一潜力，包括举办和参与各种区域讨论会。

22. 在这方面，代表希望提请注意美洲国内流离失所问题区域讨论会。该讨论会是由登先生和布鲁金斯研究所——高级国际研究学院项目与墨西哥政府合作，于2004年2月在墨西哥城举行的(见E/CN.4/2005/124)。讨论会使政府、非政府组织、联合国机构、世界银行区域机构的代表、国内流离失所群体领导人以及其他有关伙伴聚集一堂，讨论该区域国内流离失所问题的目前趋势，并讨论国家、区域和国际对此作采取的对策。

23. 讨论会制定了行动框架，提出了国家责任的重要性，并规定政府应采取哪些措施，保护和协助国内流离失所者，并为之找到解决问题的办法。一些民间社会组织已开始利用这一框架，因为这一框架范围广泛，重点切实可行，对于世界其他地区的国家行动和国际合作也是有价值的手段。美洲国家组织(美洲组织)大会AG/RES.2055(XXXIV-O/04)号决议赞扬了讨论会取得的成绩，并吁请其成员国考虑

在制定国内流离失所者政策时采用《关于国内流离失所问题的指导原则》。

24. 另一项重要的区域举措，是欧洲安全与合作组织(欧安组织)2004年11月4日和5日在维也纳举行了讨论以人为本的国内流离失所者问题补充会议。这次会议是在欧安组织过去几年采取了有关国内流离失所者问题的一系列举措之后举行的。会议强调了欧安组织区域300余万国内流离失所者的需求。代表在会上作了基调发言，强调由于存在着“冻结”的或目前进行中的各种冲突，该区域出现了许多持久流离失所的局势。他指出，在欧安组织区域多数受影响的国家中，收容场所的国内流离失所者并没有遭受人身伤害的危险，但遭受侵犯经济和社会权利行为之害，其中包括住房条件低下，失业率和贫困状况高于平均水平，缺乏接受教育和获得保健服务的机会。他还强调了将流离失所者强行遣返到局势不安全之处的令人不安的事件，并吁请欧安组织作为优先事项予以处理。代表还参加了国家责任问题小组的工作，他在小组中讨论了在这种背景下可如何最有效地采用《指导原则》的问题。

25. 该次会议的与会者要求将流离失所问题进一步纳入各组织的工作，并计划采取一系列行动，贯彻2003年欧安组织第十一次部长理事会第4/03号决定，因为该决定指出，“《联合国关于国内流离失所问题的指导原则》，是欧安组织开展工作以及参与国努力处理国内流离失所问题的有益框架”。

3. 对国际保护国内流离失所者情况的调查

26. 早就有人声称，保护问题依然是对国内流离失所问题的国际反应方面最严重的缺陷。布鲁金斯研究所——高级国际研究学院国内流离失所问题项目和人道协调厅机构间国内流离失所问题司根据9个国家的状况编写的研究报告¹赞同这一结论。这项研究工作是2004年11月26日代表和该司司长丹尼斯·麦克纳马拉在日内瓦的一次新闻发布会上并在2004年12月9日由加拿大政府在纽约主办的圆桌会议上发起进行的。研究报告认为，联合国对国内流离失所者采用的处理办法“在很大程度上依然是临时性的办法，推动这些行动的是参加实地工作的个人的个性和信念，而

不是体制化的全系统议事日程”，并认为“联合国总部和联合国各会员国未提供充分政治和财政支助的情况，也使这种处理办法遭到影响”。² 代表和麦克纳马拉先生在研究报告前言中强调，这些调查结果提出的挑战很严峻，但申明联合国“必须发挥领导作用，倡导保护流离失所者，并与政府和国际社会其他行动者共同努力，捍卫陷入猖獗暴力行为和其国家遭受破坏这种困境的人民的人权。”³

27. 特别代表还计划据此在联合国系统内以及与其他伙伴开展对话，鼓励加强保护国内流离失所者。例如，2004年11月在日内瓦举行了实地机构年度会议，代表和麦克纳马拉先生在讨论人权高专办在国内流离失所者保护方面作用问题的特别会议上，向与会的人权高专办实地办事处负责人提出了研究报告讨论的一些问题，包括要求加强人权高专办在这一领域的作用。

28. 登先生向人权委员会提交的最后一份报告(E/CN.4/2004/77)指出，已经在机构间常委会2003年11月会议上提出了研究报告初稿，要求采取紧急行动。随后进行讨论的结果之一是，机构间常委会在2004年9月通过了一份新政策文件，题为“对国内流离失所状况作出合作反应：联合国人道主义和(或)驻地协调员和国家工作队工作指导准则”。⁴ 人们普遍希望，新政策将阐明并简化各种程序，用以执行联合国国家工作队的合作规划工作和行动，以利于更切实保护国内流离失所者。

4. 探讨何时可认为流离失所现象已告结束

29. 2003年，紧急救济协调员大岛贤三请登先生向联合国人道主义系统提出咨询意见，说明何时可以不再将国内流离失所者依然视为国内流离失所者。代表委托布鲁金斯研究所——高级国际研究学院项目就这一问题开展研究并草拟若干标准。该项目与挪威难民理事会全球国内流离失所者项目合作执行了这项任务。⁵ 与此同时，还举办了一系列协商会议讨论这一问题。

30. 其中的最后一次会议，是加拿大和瑞士两国政府于2004年9月27日在日内瓦主办的圆桌会议。这次会议使受国内流离失所问题影响的各国政府、民间社会代

表、捐助国、人道主义机构代表以及其他专家聚集一堂。与会者申明，必须确保国家和国际保护和协助国内流离失所者的注意力和努力，不致因不切实际和过分墨守法规地采用这些标准而告终。正是流离失所者的特殊需求，最初促成了将国内流离失所者确定为一个类别。与会者同意重视这些特殊需求，因此强调指出，必须确保有关何时可认为流离失所现象已告结束的标准，应考虑到危机局势能否转变成为充分恢复和可持续的局势，并确保流离失所者有权按照《指导原则》返回原籍地，融入当地社会，或在另地重新定居。

31. 在考虑到这次会议以及先前讨论这一主题的各次会议的成果后，该项目将公布什么情况可算是已持久解决国内流离失所者问题的基准，并由代表在2005年年初提交紧急救济协调员扬·埃格兰先生。

5. 维持和平人员在保护国内流离失所者方面的作用

32. 世界各地的维持和平特派团日渐受权履行确保保护国内流离失所者的职责。但代表认为可以加大力度，将国内流离失所者的人权问题纳入维持和平特派团的活动之中。

33. 布鲁金斯研究所——高级国际研究学院项目2004年4月发表的一份专题文件审视了这一问题。⁶ 该文件还查明了妨碍有效利用维持和平人员作为保护机制的一些因素，其中包括联合国管理层发出的信息模糊不清，现有冲突的性质复杂、危险，部队的部署有所拖延也不均衡，缺乏与日渐复杂的任务充分相称的资源。在华盛顿和纽约举行了若干次会议讨论这一文件，其中包括2004年10月维持和平行动部(维和部)举办的一次会议。代表打算今后继续与维和部以及其他有关方面开展这种对话。

二、保护国内流离失所者问题的挑战

34. 如委员会第2004/55号决议所述，“国内流离失所者人权方面的需求，特

别是保护方面的需求令人关切，应当给予更多注意”。因此代表认为，适当的做法是利用向委员会提交这第一份报告的机会，反映国内流离失所者的保护需求，并反映需要采取哪些保护活动来满足这些需求。虽然本报告的重点是那些已经流离失所的人在保护方面的需求，但如果一开始就防止出现流离失所现象，当然会比事后力图减轻损失的做法好得多。防止的手段很复杂，必须考虑到是哪些根本起因造成了冲突，引起某国境内的流离失所现象和一般的人道主义状况。但这种复杂性绝不应成为无视这一问题的借口，因此代表打算充分推动种种努力，在他任务规定的各项活动中一开始就防止出现流离失所现象，并在今后的报告中更直接论述这一问题。

35. 近年来，国际人道主义界大量讨论了保护问题，讨论的结果是制定了一项有关保护的定义和概念框架，并达成共识，认为人道主义行动者和其他国际行动者可以而且应该在各自任务范围内采取行动，促进保护一般的平民尤其是国内流离失所者。机构间常委会最近通过的政策反映了这一点。但一项题为“保护还是忽视”的联合研究报告表明，尽管在总部一级早就赞同这些定义和概念，但在许多领域依然持续存在的情况是，没有充分认识到国内流离失所者特殊的保护需求，也没有充分认识到联合国机构在满足这些需求方面的作用。⁷

36. 更为重要的的问题是，人们极少重视国家政府在准备作出反应时是否可以和如何应用这一概念框架。不过，尽管在许多局势中国际保护很重要，但政府必须对长期保护承担首要责任，这不仅因为国际法规定国家必须承担这一责任，也因为它们有能力也有权威作出全社会性的反应，处理国内流离失所者所有的各类需求。

37. 因此，下文的讨论将反映出为什么必须继续重视对国内流离失所者的保护问题，并反映出政府可利用在国际一级制定的这一概念框架。这些讨论将建议如何将国内流离失所者的保护需求以及为满足这些需求而应采取的行动进行分类。这一框架的重点是由冲突引起的流离失所现象，不过其中许多概念也适用于因包括自然灾害等其他原因造成的人员流离失所现象。

A. 作为具有特殊需求类别的国内流离失所者

38. 首先，回顾如下一点是有益的：“国内流离失所者”这一概念描述了一种特殊情况，即人们逃离或被驱离自己家园的现象。因此，这一概念指的是被迫迁移对受影响者生活造成的后果。就这一意义而言，这方面涉及的一些需求与难民的需求十分类似。

39. 但与难民不同，流离失所者并未跨越国际边界，因此无权获得国际保护。外国人通常享有国际保护以替代外交保护，逃离本国政府迫害者则无法享有。由于国内流离失所者依然留在他们在其中流离失所的国家疆域内，国际法认为他们有权请求国家予以保护。为建立难民这一身分类别提出正当理由的法律论据是，难民本来就无法获得本国政府提供的(外交)保护。但这不适用于国内流离失所者。不过，对被迫离别家园者的遭遇的人道主义关注，则同样适用于国内流离失所者。

40. 国内流离失所者有别于其他常见的易受伤害群体，因为他们遭受流离失所之苦，需要有持久的办法来解决这一问题。近年来有关国内流离失所者的研究报告表明，失去家园不只意味着失去财产或栖身之地。这往往还带来各种后果，例如更容易遭受暴力侵害尤其是性暴力和基于性别的暴力侵害的可能性；缺乏基本生活必需品(例如食物、水、住所、衣物、公共卫生设施)；疾病和贫穷；以及其他种种困苦。

41. 因此，特别重视国内流离失所者问题的正当理由，是在于人们认识到他们存在一系列脆弱性即各种“保护需求”并对之表示关注。一国又一国的经验表明，的确存在着这种特殊需求，但这些需求往往没有得到充分考虑，或者全然遭到忽视。

B. 国内流离失所者的保护需求

42. 各种人权概念虽然不能相互分割，但都提供了一种最佳的安排框架，用以对国内流离失所者的保护需求进行分类。代表要强调以下四大类别：

(a) 涉及人身安全和健全的权利(保护生命权以及免受酷刑和残忍及不人

道待遇、攻击、强奸、任意拘留、失踪、绑架以及遭受此类威胁之害的权利);

- (b) 涉及拥有基本生活必需品的权利(例如食物权、饮用水权、住房权、适足衣物权、适足卫生服务和公共卫生设施权利等);
- (c) 涉及经济、社会和文化保护方面其他需求的权利(例如工作权,因丧失财产而获得补偿或赔偿,以及接受教育的权利等);
- (d) 涉及公民和政治保护方面的其他需求的权利(例如有关宗教自由和言论自由、拥有个人身份证件、政治参与、诉诸法庭以及免受歧视的权利)。

43. 第一和第二类关系到主要是由生命权保障的对生存和身体健全的需求。第三和第四类关系到认识人的固有尊严的必要性。这些类别都同等重要,因为只是生存而没有尊严的生活绝对是无法忍受的,但如果无法生存,就无尊严可言。因此,这种分类并不是试图对各种需要(以及相应权利)规定不同的高低层次。虽然人道主义组织和机构提供了援助,有助于保护那些确保享有基本生活必需品的权利(第二类),但这一领域的人道主义援助和保护人权工作不尽一致。对人权的保护不止仅仅是提供援助,因为这种保护旨在确保停止和不重新出现侵权行为,并确保侵权行为受害者获得包括赔偿的有效补救办法。⁸ 同样,还必须查明国内流离失所者某些类别的人如妇女、儿童、老年人、土著居民以及少数群体的特殊保护需求。

44. 对政府而言,以及对力图预计国内流离失所者有哪些保护需求的其他行动者而言,了解世界不同地区国内流离失所者的境遇是有益的。因此,下述几节根据登先生以及研究过这一问题的其他人提出的报告,概述了世界各地国内流离失所者的境遇。

1. 人身安全和健全

45. “国内流离失所者”这一概念所述的的强迫迁移的本质,就是使流离失所者冒有遭受人身伤害的具体危险,在武装冲突局势中尤其如此。国内流离失所者陷

入受战斗人员交火和地雷杀伤的危险越来越大。此外，在他们冒险进入不熟悉的地带时，还容易遭受犯罪分子和武装集团伤害他们人身的危险，因为这些人企图抢劫他们仅有的一点点财物。男孩更容易被征入伍，妇女和女孩则还有遭受性攻击和性剥削的危险。

46. 当然，许多国内流离失所者离开家园的原因，最初是因为他们要逃离本国政府军事部队、准军事集团或在战斗中频频追击他们的反叛部队对他们的迫害或人身伤害。这种迫害最常见的动机，是力图惩罚或压制他们认为是支持其政治对手或军事对手的平民。

47. 许多国内流离失所者在流离期间至少有一段时间是在难民营度过的。这些营地提供了许多有利条件，有助于提供人道主义援助，也可以通过识别标号加强安全。但营地也造成了若干安全方面的挑战。例如，乌干达北部的营地已成为上帝抵抗军部队最容易掠夺的对象，成为食品和其他物品的来源地，并可随时为之提供儿童，要他们当兵打仗或成为包括性奴隶的奴隶(见E/CN.4/2004/77/Add.1,第42段)。同样，另一些国家营地的国内流离失所者，也受到准军事集团的骚扰或攻击。⁹

48. 叛乱部队有时利用这些营地作为“休整”中心。结果是营地出现更多的武器，增强了发生暴力行为的潜在危险。此外，武装集团的存在还使难民营成为军事攻击目标，增加了遭受攻击的可能性，使国内流离失所者受到直接影响。政府对难民营军事化危险采取的对策之一是限制人员出入。但是，这种行动很容易等于是对数以千计的无辜人员进行任意拘留，并大大妨碍营地外的食物、燃料、水和其他必要物品进入营地，对这些人的生存造成了威胁。

49. 不聚居在难民营的国内流离失所者，也存在一些具体的安全关切问题。例如，许多人遭受来自收容社区敌对行为和人身伤害的危险，其原因或是族裔关系紧张，或是流离失所者被视为与冲突一方有联系，或仅仅是因为他们对当地的资源造成了负担。

50. 许多国家的国内流离失所者面临着被迫返回不安全局势的危险。如上所

述，代表和其他人曾大声疾呼，谈到有关达尔富尔当局实施强行返回的报导，但世界各地都有类似情况。¹⁰ 不过，各国经常在安全理事会¹¹、大会¹²、人权委员会¹³和其他国际论坛¹⁴重申，国内流离失所者应享有《指导原则》第28条规定的安全、尊严和自愿返回(或融入当地社会或在国家另一地区重新定居)的权利。即使是自愿返回也可能充满危险，例如地雷的伤害，军事部队或准军事部队的不断骚扰，甚至是其他平民的攻击。此外，未能迅速在许多冲突后局势恢复法治，也会使回返途中许多国内流离失所者更明显地显露出已经相对显露的身分，使之特别容易受到犯罪行为之害。有时候，由于小武器流通量增加，士兵复员却未获得另一种适当的谋生手段，这种情况就变得更为严重。

2. 基本生活必需品

51. 由于失去了大部分财物、土地和工作手段，许多国内流离失所者要活下去，就需要立即获得可持续提供的食物援助。在这方面，世界粮食计划署指出，尽管冲突局势中许多人需要获得粮食援助，但在流离失所最初几个阶段被困在难民营期间，以及在返回的最初几个阶段，国内流离失所者对食物的需求更大。¹⁵

52. 值得赞扬的是，若干国家政府已负起责任，十分认真地提供这种援助。¹⁶ 但其他国家的政府则没有这样做，其原因通常是它们根本没有将这种援助摆在国家预算的优先地位，而是让位于军事或其他需求。

53. 在这方面代表指出，即使是《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款规定的食物权需要逐步实现(《公约》第二条)，但经济、社会、文化权利委员会第3(1990)号一般性评论明确指出，“如果在一缔约国内有任一较大数目的个人无法获得基本粮食……，该缔约国就等于没有履行《公约》规定的义务”(第10段)。因此，如第12(1999)号一般性评论强调指出，“各国均应确保其管辖下的所有人均可取得足够的具有充分营养的和安全的最低限度的基本粮食，确保他们免于饥饿”(第14段)。此外，其他人权文书和人道主义文书中的相应权利也规定，对于提供用

以维生的最低限度的基本粮食，不应该有任何以“预算”为由的例外。¹⁷

54. 为实现食物权而必须提供的物品通常不只是食物本身。提供炊具、储藏器具、燃料以及其他“非食物用品”是最低的要求。国内流离失所者经常缺乏但为维生所需且有权获得的其他物品包括水、卫生用品(肥皂、水桶、卫生巾等)以及适足的衣物。

55. 如果国家政府实在无法提供此类援助，它们至少必须提供方便，使人道主义组织得以提供这种援助。此外，人道主义法还规定，叛乱集团也同样有义务方便而不是干扰提供人道主义援助。但妨碍人道主义物品进入的现象依然频频发生，受害者通常是国内流离失所者。

56. 国内流离失所者另一种普遍需求是提供适当的住房。他们通常遭受最严重侵犯这项基本人权行为之害，居住条件比不是流离失所的民众差得多。人们发现，流离失所者居住在种种可以想得到的场所，从拥挤不堪的公用建筑物，到泥屋、破布搭成的帐篷、火车车厢、铁皮箱、纸板箱、到谷仓和马房无处不有，甚至就在毫无遮盖的地方栖身。由于这些场所许多本来就不是供人居住之处，其条件当然就无法忍受，包括没有暖气和不通风，缺乏卫生设施，缺乏用水和交通，当然也没有隐私可言。此外，虽然最初通常只是将此视为临时安排，但在长期流离失所的许多情况中，国内流离失所者在完全不适合栖身的地方一住就是好几年。

57. 国内流离失所者特别容易患腹泻、痢疾、肺结核和皮肤病等疾病，其部分原因在于住处过于拥挤，也使用过度。由于经常无法正常得到饮食，国内流离失所者尤其是儿童和老年人往往慢性营养不良和贫血。此外，造成他们流离失所的各种事件引起的精神创伤，以及随之产生的许多惊恐，也往往造成心理健康问题，以及因身体受伤而致残。但是，流离失所者获得保健服务的机会较少，在返回地区更是如此。

3. 其他的经济、社会、文化保护需求

58. 除了维生的必要条件外，国内流离失所者在流离失所期间或在返回后经常关注的最严重问题之一，是缺乏获得和使用可耕地的机会或手段。没有土地，许多国内流离失所者在流离失所期间就得不到粮食保障，无法有尊严地维生，而土地是粮食权的基本内容。在有些情况下，他们无法得到土地是因为没有足够的土地，或

收容地区不向他们提供土地。在另一些情况下，官方则力图阻止他们获得土地。¹⁸即使有了土地，其农业价值也往往很低，或由于普遍呈现的不安全局面、埋有地雷或其他危险而无法耕作。

59. 此外，由于缺乏种子、农具、农畜或农用机械等资源，耕作受到了影响。例如，人道协调厅机构间司 2004 年 10 月报告说，利比里亚准备返回家园的国内流离失所者表示，他们首先请求国际人道主义机构提供种子和农具，以便开始耕作，但为他们制定的“重新定居一揽子计划”并没有包括种子和农具。

60. 从更广的角度来看，财产权问题对于解决国内流离失所问题至关重要。在许多情况下，尤其是在流离失所现象经久不散的情况下，返回的流离失所者发现，其他人已经在他们原有的土地上居住和耕作。在有些情况下，这些“第二次占用者”本身就是离开了自己的家庭而流离失所的。另一些情况是，有关当局或部队赶走了土地原先的拥有者或占用者，然后协助上述这些人占用这些土地。由于地契发放制度已经过时或不平等，相关文件也往往丢失，因此难以持久解决由此产生的特别是涉及土地所有权的纠纷，在成文法未载有先前的习惯准则和共同所有权的情况下更是如此。此外，即使在有适当的法律或司法机构在从事这项任务，主管当局有时也会抵制实施。

61. 缺乏就业机会，是与国内流离失所者相关的同样紧迫的问题。在经历冲突和冲突后局势的许多国家中，大规模失业普遍存在，并非仅限于国内流离失所者。但国内流离失所者遭受的影响特别严重，因为他们已离开了原来的工作场所，现在要在不熟悉的条件下谋职，有时居住的地方出入不便，同时还往往在遭受歧视的环境中活动。有些国内流离失所者终于找到了工作，但通常是一些不体面和临时性的工作。

62. 一般而言，由于丧失了财产和私人物品，后来又得不到土地也无法就业，即使在普遍贫穷的社会中，国内流离失所者陷入贫困的危险性也往往高于其他人。因此他们成为“最贫穷的穷人”(E/CN.4/1996/52/Add.1,第 75 段)。

4. 公民和政治方面的其他保护需求

63. 一项通常被忽视的人权，是《世界人权宣言》(第六条)和《公民权利和政治权利国际公约》(第六条)规定的“人人在任何地方有权被承认在法律前的人格”。

但在实践中，这一权利对许多国内流离失所者至关重要，尤其是因为这项权利适用于《指导原则》第 20(2)条所述的个人身份证件，例如出生证、结婚证或死亡证书及身分证。在许多国家，这些文件由地方一级签发，因此，逃离家园所在地的人，往往在法律方面遇到大量障碍，难以取得这些文件或更换文件。没有这些文件，流离失所者就会遇到许多问题，其中包括难以获得社会服务、正式就业、利用银行服务和入学、不得进行选民登记等等不一而足，于是他们基本上成了居住在本国的外国人。

64. 同样重要的情况是，许多国内流离失所者还遇到种种障碍，难以享有行动自由权，这尤其涉及除了返回之外的其他解决办法。世界各国政府将返回视为解决国内流离失所问题的唯一办法。持久的不安全局势、“冻结”的冲突、住房和基础设施遭到破坏，以及成年累月生活在新地方等情况，可能使国内流离失所者宁可采用融入当地社会等其他办法，因为他们在当地社会可摆脱流离失所者的身分，白手起家从头开始。相反，许多国内流离失所者则渴望返回家园，但基于这些相同的原因而望而却步。如《指导原则》第 28 条所述，国内流离失所者有权选择居住地，这是对他们的最佳解决办法。因此在制定和实施各种方案前，必须就这一问题与他们协商。

5. 特殊类别的国内流离失所者的保护需求

65. 在多数大规模流离失所局势中，国内流离失所者大多为妇女和儿童。因此，上文所述的保护需求，通常是妇女和儿童的需求。此外，这些群体特别易受伤害，因此必须予以重视。

66. 妇女因流离失所承受着过重的负担。她们的主要关注问题包括遭受性暴力和基于性别的暴力侵害。大规模的强奸行为，尤其是作为战争武器的强奸行为，已成为人们日渐熟悉的武装冲突的组成部分。离开家园和社区保护的妇女和儿童往往极易遭受攻击。负有执法和维持秩序职责的部队却滥用权力，并强奸流离失所妇女，这种现象并非罕见。此外，妇女和女童还有遭受其他平民尤其是难民营平民强奸的严重威胁。同样，据报道，妇女遭受家庭暴力和其他类型基于性别的暴力侵害事件有所增加。

67. 妇女还遭受侵犯其经济、文化和社会权利行为之害。在许多国家，流离失所妇女在求职或谋求其他维生手段方面遇到的困难甚于男子。对于身为家长必须抚养子女的妇女而言，这种负担更为沉重。因为没有其他办法养家，有些人被迫为娼。同样，妇女在返回后，尤其是丈夫被杀身亡后，她们在要回自己的住房时遇到种种特殊问题，这是因为没有丈夫的死亡证书，或是限制性的继承法禁止妇女继承丈夫财产。

68. 在争取行使包括获得个人身份证件等其他公民权利和政治权利方面，流离失所妇女也遭到特殊的歧视。虽然妇女占受影响者的大多数，但她们往往无法按《指导原则》第 28(2)条的要求，参与涉及国内流离失所者方案规划的决策工作。

69. 儿童最容易营养不良，患病，受精神创伤以及因流离失所造成的其他严重后果，影响成长和个人发展。在许多国家，流离失所儿童尤其是青少年，是性攻击和招募入伍的具体对象。

70. 除了儿童的健康和安全遭受迫在眉睫的危险之外，持久的流离失所状况还使他们无法享有教育权利，从而从根本上丧失了前途。即使有学校和教师，但道路状况恶劣、教学供应品不足以及缺乏适当的衣物等其他因素，也妨碍儿童上学和取得良好成绩。

71. 在流离失所状况中遭到忽视的另一些脆弱群体是老年人和残疾人。2003 年 9 月举行的发展局分区国内流离失所问题部长级会议指出，老年人和残疾人往往无法避免遭受人身伤害的危险，有时还在分配必要援助时遭受歧视，因为这种援助已留了身体健全者。¹⁹

72. 在许多国家，少数族裔群体和土著居民占国内流离失所者的绝大多数。由于因族裔差异所引起的歧视和敌对行为，他们面临着遭受流离失所的特殊危险。尽管具体的国际准则对土著居民有利，但他们在流离失所后想要回自己的土地时，往往遇到特殊困难，其中相当重要的原因是，正式法律系统未考虑采用传统的方法，来处理土地的共同所有权问题。

C. 保护活动框架

73. 保护在国内流离失所者人权方面的含义是什么？这种保护要求采取哪些行动？之所以提出这些问题，是因为各项国际文书并未十分明确规定国家和国际行

动者的职责和作用。《关于国内流离失所问题的指导原则》是朝纠正这种不明确情况的方向迈出的重要一步，但这些原则只是汇编了各种权利和义务，并未规定实施细则。

74. 在红十字国际委员会(红十字委员会)1996 至 1999 年举办的一系列讲习班中，人权组织和人道主义组织的代表对保护所作的定义是“按人权法、国际人道主义法和难民法等有关法律的文字和精神而采取的旨在确保充分尊重个人权利的一切行动”。²⁰ 这一定义在国际社会已具有相当大的影响力，机构间常设委员会在关于国内流离失所者保护问题的 1999 年政策文件以及上文第 28 段讨论的最新政策文件都采用了这一定义。

75. 红十字委员会讲习班的定义是有价值的出发点，这不仅适用于阐述国际保护，也适用于阐述国家当局应该提供的保护，因为如《关于国内流离失所问题的指导原则》原则 3 所述，国家当局“负有首要任务和责任，向其管辖范围内的国内流离失所者提供保护和人道主义援助。”²¹ 由于红十字委员会讲习班的定义提及有关法律规定的所有权利，因此这项定义认识到，公民、政治、经济、社会和文化权利是总体人权不可分割的组成部分，并认识到这些内容也已纳入国际人道主义和难民法。这项定义还在人道主义和人权行动者的活动之间，建立了有价值的概念性联系。

76. 为了实施这项定义，红十字委员会讲习班和机构间常委会的政策文件确认了三类保护活动：“反应行动”，(“旨在对紧急状况或既有侵权模式采取的任何行动，或为防止其重新发生、制止并(或)减轻其直接影响而采取的任何行动”)；“补救行动”(“旨在恢复人的尊严、并确保在发生某种模式侵权行为后通过恢复、归还、赔偿和纠正的形式获得适当生活条件而采取的任何行动”)；以及“创造环境行动”(“旨在创造和(或)巩固有利于充分尊重个人权利的政治、社会、文化、机构、经济和法律环境的任何行动”)。

77. 这种分类有助于确定人道主义反应的概念，而这本来就是分类的主要目的。但这种分类并没有充分阐述国家的保护职责，也没有为国际社会提供避免保护方面各种缺陷的框架。例如，由于国家对保护和援助其管辖范围内的个人负有首要责任，如果它们只是创造一种有利于充分尊重权利的环境是不够的。更可取的做法是，国家必须确保制止侵权行为。²² 同样，近年来就对严重侵犯人权行为受害者享有补救权的问题所进行的一些协商表明，国家应该对侵犯人权行为受害者提供的补

救办法不限于“恢复、归还、赔偿和纠正”，还应该包括“补偿”(其中包括一种公道因素，例如充分公开案情、道歉，尤其是对负有罪责者进行司法和行政惩处)。²³

78. 鉴于国家在这一领域负有首要责任，看待保护问题时应该将其本身即具有保护者身分的政府包括在内，而不是将政府视为外界当事方开展保护活动时所针对的目标。²⁴因此，代表提出以下对红十字委员会讲习班保护定义的补充类别：

- (a) 旨在防止侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利行为的行动；
- (b) 旨在停止目前或持续侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利行为的行动；
- (c) 旨在防止违反人权和人道主义法行为再度发生的行动；
- (d) 旨在确保对其权利受到侵犯的人采取补救办法(包括恢复、归还、赔偿和补偿)。²⁵

79. 在用于上述分类目的时，“侵犯”人权行为不仅包括不尊重这种人权，还包括未能确保或实现这一人权。例如，不仅士兵或警察对流离失所妇女施行性攻击属于侵权行为，而且如果有关私人当事方作出此种行为，但政府未认真制止、调查并惩治这种罪行，这也属于侵权行为。

80. 按这些类别的第一类所述，政府首先应该采取行动，防止发生流离失所现象，预计即使采取防止行动后仍然流离失所的人可能产生哪些共同的保护需求，并努力减轻这些要求。上文第 42 至 72 段讨论的对保护需求的概述，有助于达到这一目的。²⁶如果未能成功防止发生侵权行为，政府不仅应采取必要行动，制止侵权行为，防止其再度发生，并提供适当的补救办法。例如，政府在获悉对流离失所妇女进行性攻击后，不仅应立即采取行动制止这种侵权行为，还应采取适当措施，确保今后不再重演，并确保受害者有机会获得适当补救，包括惩处侵权者。

三、代表开展的与保护相关的活动

81. 就代表而言，他将从事的的活动涉及他在上文提议处理国内流离失所者四类保护需求的每个类别。作为一种人权“机制”，他可以在其中的每一类采用以下三种主要方式开展这些活动：(1) 倡导并开展与国家当局对话，(2) 促进在国际和国家

两级实施适当的准则和政策，(3) 推动国际和区域行动者采取行动。代表计划采取的行动列举如下：

1. 防止侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利的行为

82. 接受并实施人权和人道主义准则，是首先防止出现流离失所现象和在出现这种现象后防止侵犯国内流离失所者权利行为的最佳手段。因此，代表将在他与国家、区域和国际行动者对话时，推动传播和接受《关于国内流离失所问题的指导原则》的基本准则。

83. 具体而言，他将倡导国家当局制定并执行采用这些准则的有关国内流离失所者的国家法律和政策。由于《指导原则》是在 5 年前制定的，若干国家已开始在制定有关国内流离失所问题的法律和政策时采用了这些原则。尽管这种情况令人鼓舞，但一些因此制定的法律并未十分明确规定，应该将《指导原则》提出的相当抽象的国际法普遍原则变成实地的具体行动。

84. 为了处理这种缺陷，代表计划于 2005 年召开一系列与专家、立法者以及国内流离失所者权利倡导者的协商会议，其目的是说明国内法应如何有助于对国内流离失所者的保护详情，尤其是说明上文所述的各种保护需求情况。代表将根据协商结果，编写一本指导手册，用以指导国家一级有关国内流离失所者的立法和行政规则以及决策工作。

85. 如上所述，代表还将编写有关国内流离失所者准则的教程，供在国际人道主义法学院学习的政府和军事高级领导人以及民间社会代表使用。此外，他还将继续努力提高国家人道主义机构以及地方民间社会的能力，根据这些国际标准，倡导国内流离失所者的权利，并采取行动，首先防止出现流离失所现象。此外，他还将与各区域组织以及联合国机构合作，推动它们应用《指导原则》，并发展防止侵犯国内流离失所者权利行为的制度和指导准则。

2. 制止现有和持续侵犯人权和人道主义法规定的国内流离失所者权利的行为

86. 在代表获悉正在形成侵犯国内流离失所者权利行为的局势时，他将亲自会见外交代表(或在国别访问期间会见其他官员)，写信或酌情发表公开声明，向国家

当局进行干涉。如果开展更广泛的对话显然有益，他会打算与有关的国家和国际行动者举行会议，讨论某国国内流离失所者的保护问题。

87. 代表将进一步促进包括条约机构和特别报告员等人权机制的其他国际行动者采取行动，鼓励它们积极处理涉及侵犯国内流离失所者权利的具体事件。他将通过参加机构间常委会的工作，力图使人道主义和发展伙伴及时了解人道主义保护需求未得到充分处理的各种情况。

3. 防止违反人权和人道主义法的行为重演

88. 代表将力图查明具体国家再度发生侵犯国内流离失所者权利行为的格局，并与国家当局对话，讨论可采取哪些手段，确保这种格局不致持续下去。适当的法律和政策在此也极为有用，而且代表将向有关政府提供技术援助，用以制定适当的解决办法。此外，为确保国内流离失所者了解他们的权利，代表将努力提高民间社会组织和国家人权组织实施国内流离失所问题相关准则的能力。

4. 确保对其权利受到侵犯的人提供补救办法

89. 代表将在与国家和国际行动者的对话中强调，必须采取行动，避免持久的流离失所问题得不到永久解决办法，并确保回返、重新定居或融入当地社会的计划是自愿、安全并尊重有关人员的人的尊严。他还将倡导采取措施，认识到强行流离失所本身就是严重侵犯人权行为，并强调国内流离失所者在流离失所后还遭受其他许多侵权行为之害。因此，复原方案应该包括“补偿”成分，或包括为遭受侵权行为之受害者伸张正义的措施，包括惩处应负罪责的个人。

四、结 论

90. 第 2004/55 号决议在要求设立处理国内流离失所者问题的机制时，同时要求应该与前任负责国内流离失所者问题秘书长代表的工作保持高度连续性，并要求进一步注重国内流离失所者的人权问题。代表将以负责国内流离失所者人权问题秘书长代表的新身分，在其活动的每个层面执行这两项目标。代表在以倡导国内流离

失所者人权的独立身分行事时，还将努力尽可能与其他有关行动者合作，以此作为他对国内流离失所者采取的“合作处理办法”的个人贡献的一部分。

91. 由于登先生以及人道主义和人权界其他许多行动者开展了工作，现在已积累了大量重要的知识，也存在有价值的框架，可用以按照《关于国内流离失所问题的指导原则》确定保护活动的概念。各国政府可以也应该利用这种知识，预计本国国内流离失所者会产生哪些保护需求。此外，国际社会的概念框架在加以某种调节后，也可有助于政府规划其保护活动，尤其是制定适当的法律和政策，这对于作出全面反应至关重要。

92. 在国际一级也依然有待开展工作。虽然多数有关国际机构已经正式接受应该特别重视国内流离失所者保护需求这一基本概念，但这一概念还没有在实地得到普遍接受和实施。因此，代表将按照其任务规定，促进努力加强国际保护，并将国内流离失所者的人权纳入整个联合国系统的工作主流，并纳入与包括人道协调厅机构间司等关键行动者的合作活动主流。

注

¹ Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons, S. Bagshaw and D. Paul, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division (November 2004) (www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm).

² Ibid., p. 3.

³ Ibid., p. vii.

⁴ www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

⁵ Some of the findings of this research and a variety of perspectives on the issue were published in a special issue of Forced Migration Review, issue 17 (May 2003).

⁶ “A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced”, prepared by W. O’Neill www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm.

⁷ See note 1 above.

⁸ See general comment No. 31 (200), paras. 6, 7 and 15.

⁹ See, for example E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 25; E/CN.4/2003/86/Add.3, paras. 27 and 39 and E/CN.4/2005/8, para. 21.

¹⁰ See, for example, E/CN.4/2004/77/Add.2, para. 48; A/51/483/Add.1, para. 33; E/CN.4/1995/50/Add.4, para.14; E/CN.4/1994/44/Add.1, para. 90; and E/CN.4/2003/86/Add.3, para. 38.

¹¹ See, for example, Security Council resolutions S/RES/1239 (1999) on Kosovo, para. 4; S/RES/1462 (2003) on Georgia, para. 14; and S/RES/1483 (2003) on the situation between Iraq and Kuwait, para. 8 (b).

¹² See, for example, General Assembly resolution 58/177.

¹³ See, for example, Commission resolution 2004/55.

¹⁴ See, for example, 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, agenda item 9, adopted on September 8, 2001 in Durban South Africa, para. 54.

¹⁵ In 2001, the World Food Programme adopted a framework for action entitled “Reaching People in Situations of Displacement” (WFP/EB.A/2001/4-C); see paras. 7-10.

¹⁶ Mr. Deng was particularly impressed with the attitude and efforts made by the Government of Sri Lanka to provide food aid to civilians, even in areas controlled by rebel forces; see E/CN.4/1994/44, para. 55.

¹⁷ See E/CN.4/1996/52/Add.2, paras. 180-194.

¹⁸ For example, Mr. Deng reported in 2000 that, in Colombia, IDPs were prohibited to own land without losing their “status” as IDPs and (potentially) the entitlement to assistance that it conferred on them (E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 36).

¹⁹ The Conference was convened by the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) in collaboration with the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement. See also Erin Mooney, “New Commitments for Older Displaced Persons”, *Forced Migration Review*, issue 14 (July 2002), p. 11.

²⁰ See Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva: ICRC (2001).

²¹ Human rights law imposes an obligation on States to “respect”, “protect” (or “ensure”) and “fulfil” the rights it articulates. See general comment No. 12 and article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights requiring States to “respect”, and “ensure” the rights it articulates, as well as to “take necessary steps”, including legislation or other measures, to give effect to the rights. “Respecting” a right entails not acting to prevent its exercise, “protecting” it involves ensuring that third parties do not interfere with the exercise of the right, and “fulfilling” it involves taking the necessary steps to ensure the realization of the right. Thus “protecting” here, as in the ICRC conference definition, refers to influence on third parties to ensure that they respect human rights.

²² See general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee, para. 8.

²³ See the Draft Basic Principles and Guideline on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (revised 5 August 2004), para. 24, available at www.ohchr.org; and E/CN.4/2004/57.

²⁴ Similarly, in its policy paper, the IASC describes five modes of protection activity, “denunciation”, “persuasion”, “mobilization”, “substitution” and “support” (p. 43), which, are all actions that outsiders do with respect to governmental authorities and is therefore of limited use for Governments in organizing their own responses.

²⁵ For comparable categorizations, see general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee general comment No. 3 (1990) of the Committee on Economic, Cultural and Social Rights.

²⁶ The IASC policy paper also includes a “Strategy Checklist” that could be helpful to Governments in developing plans to anticipate IDP protection needs (pp. 14-23).

-- -- -- -- --