



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/50/Add.1
3 October 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十一届会议
临时议程项目11(d)

进一步促进和鼓励人权及基本自由,包括
委员会的工作方案和方法问题

人权、大规模流亡和流离失所者

国内流离失所者

秘书长代表弗朗西斯·登格先生根据人权委员会
第1993/95号决议提交的报告

增 编

流离失所情况: 哥伦比亚

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 9	3
一、危机的概述.....	10 - 32	5
A. 流离失所现象的表现.....	10 - 16	5
B. 历史和社会经济背景.....	17 - 32	6
二、访问及其结果.....	33 - 107	9
A. 访问的地区.....	33 - 35	9
B. 暴力是流离失所的主要原因.....	36 - 51	10
C. 流离失所的形式和后果.....	52 - 60	14
D. 人权与人道主义问题.....	61 - 73	15
E. 政府采取的措施.....	74 - 92	18
F. 非政府团体的作用.....	93 - 100	23
G. 国际社会的作用.....	101 - 107	25
三、结论和建议.....	108 - 135	26
A. “国内流离失所者”的定义.....	108 - 110	26
B. 保护和援助.....	111 - 121	27
C. 消除流离失所的根源.....	122 - 127	29
D. 国际社会的参与.....	128 - 135	31

附 件

一、最后宣言.....	39
二、驱逐和接受地区.....	41
三、哥伦比亚地图.....	42

导 言

1. 应哥伦比亚政府1994年2月7日信中的邀请,国内流离失所者问题秘书长代表于1994年6月10日至18日访问了该国。本报告叙述秘书长代表的活动方案、访问结果以及就哥伦比亚的国内流离失所危机,--不仅是哥伦比亚问题,而且是一种世界现象--同该国政府和该国其他人员进行的对话。

2. 秘书长代表希望对哥伦比亚政府、特别是协同这次访问的外交部和总统人权事务顾问办公室提供的合作和协助表示赞赏。

3. 秘书长代表把哥伦比亚作为一个专题研究,这体现了他在执行任务时采取的总的方针。正如他在向委员会提交的各份报告(见E/CN.4/1994/44和Add.1)中所解释的,这要求承认国内流离失所者属于有关国家的国内管辖范围,因此也属于该国的国家主权。另外还有一个重要的基本假设,即国家主权意味着它对公民的责任,在正常情况下,政府事实上履行这一责任。但国内流离失所问题的危机产生了特殊问题,可能妨碍政府向其公民提供适当的保护和援助。在这种情况下,各国政府应邀请,至少是欢迎国际合作,以支持和补充它本身所作的努力。

4. 在尊重主权和承认与主权相联系的责任这一概念基础上,秘书长代表力求本着与政府合作的精神完成他的任务,努力了解国内流离失所问题、对提供适当保护和援助的障碍以及有关国家和国际社会为了补救这种情况应该采取何种行动。在政府无法和不愿意向遭受苦难的大众提供保护和援助而且又不接受国际援助的情况下,国际社会应该采取坚决的措施,填补政府不履行主权责任造成的道义真空。

5. 秘书长代表还极为重视把所涉及的人道主义和人权问题同和平的挑战联系起来,因为这是消除流离失所问题根源的最有效的手段。不能和平地控制和解决这些冲突,就不可能有效和持久地解决国内流离失所问题。尽管解决冲突并不属于他的职权范围,但秘书长代表认为,他把这信息传达给国内冲突的主要各方和国际社会将起到推动作用。

6. 如果秘书长代表访问存在严重流离失所问题的国家,却发现没有值得关注的重要原因,他的任务就是多余的了。实际上正是由于存在严重的问题,才需要紧迫与长期的补救措施,需要政府在探讨和解决这些问题上给予合作并需要国际社会作出积极反应,而所有这些使得他的任务成了人道主义和人权方面的挑战。从根本上来说,这正是秘书长代表对哥伦比亚进行实地访问的理由。

7. 秘书长代表受到政府各部长、国防部长、农业部长、外交部副部长和促进

及保护人权问题总统顾问的接见。他会见了外交部和保护及促进人权问题总统顾问办公室的高级官员以及负责人权和农业事务的国家总检察长办公室代表和全国意见调查官。秘书长代表还会见了政府间专门机构的代表、当地和国际非政府组织的工作人员以及主教会议的代表和学术界成员。他还在波哥大以及在其实地访问期间有机会听取了大量流离失所者和证人的意见。正如他对其他国家的前几次类似访问那样,他努力在短暂的时间内从哥伦比亚社会的各种社会、政治、法律、宗教和知识分子阶层听取他们对哥伦比亚复杂的流离失所情况的各种意见。他还有机会听取了流离失所者、难民与遣返发展方案的代表关于中美洲发展动态的情况介绍和其他非政府组织关于该区域其他国家的情况介绍。另一方面,在一定程度上由于他访问时间短暂而且由于访问的时机(当时恰巧正在进行总统选举和其他选举),秘书长代表无法会见更高层次的政府当局,特别是武装部队和行政安全局以及该国经济界和其他方面的代表。

8. 将这次访问安排在预计将发生政府更迭之际,是因此认为不管政府的变化如何,在可预见的将来,该国的结构性问题将继续产生流离失所现象。另外还考虑到目前同秘书长代表会谈的官员必然接触过流离失所问题,因此能够同他分享他们关于这种情况的经验和知识。秘书长代表和政府认为其他办法--一年或两年以后等到新的政府取得充分的经验以后再进行访问--是不太理想的。秘书长代表认为,这会使他无法从哥伦比亚情况中取得对研究国内流离失所问题有用的丰富经验,而代表被告知,哥伦比亚政府也将无法在为了解决该问题而准确地宣布该问题已成为其一项最重要优先事项之际利用其经验。由于现在对代表的访问表示的这种相互关心,代表希望他的报告向新的政府提出一种挑战,即使它并不完全反映政府的具体意见。

9. 本报告尽量考虑到哥伦比亚政府过去在人权领域采取的各种行动,这种行动已经向各联合国机构和其他政府间机构作了介绍并已载入其报告。除其他外,还考虑了联合国前两次人权实况调查团于1988年和1989年访问该国时提出的与国内流离失所问题有关的建议和联合国评价人权事务总统顾问办公室工作团于1992年提出的这类建议以及这些建议的执行情况。由于该国政府向秘书长代表提交了美洲国内流离失所问题常设磋商会议--一个关于国内流离失所问题的独立的专门机构--访问该国报告的初稿报告中向该国政府提出对1993年后期该国流离失所问题可能采取的行动),所以报告中也考虑了它的建议。¹

一、危机概述

A. 流离失所现象的表现

10. 哥伦比亚政府没有国内流离失所者人数的统计,但政府官员同秘书长代表讨论时强调这一问题非常严重。地方和国际非政府组织估计,国内流离失所者至少有300,000人。²

11. 代表在访问期间对这些数字的准确性提出了许多疑问。例如作为流离失所者主要接待地区的一个地方的地方意见调查官为代表访问编写的一份文件中提到,医院、市长办公室或社会福利院等机构对流离失所者不进行任何登记。同样,一个国际组织也表示奇怪;尽管援引的数字很高,但向它要求援助的流离失所者人数却极少。其他人说,他们认为所代表的数字仅是冰山之一角。人们反复指出,这一问题绝不是一个新问题,它在过去40年中一直发生。

12. 造成这种混乱情况的原因有四种。首先是哥伦比亚的“国内流离失所者”一词的定义。该国政府在致秘书长代表的信中确定流离失所者的定义为:“由于以下任何情况--国内武装冲突、国内骚乱和紧张局势、普遍的暴力、大规模侵犯人权、自然灾害或人为灾害、或可能严重扰乱公共秩序的以前局势造成的其他情况--的存在使其生命、人身或自由受到危害或威胁而被迫在本国境内迁移因而放弃其居住地或惯常职业者”。³ 美洲流离失所问题常设磋商会议对国内流离失所者下的定义是:“由于以下任何一种人为情况--国内武装冲突、国内骚乱或紧张局势、普遍的暴力、大规模侵犯人权或可能扰乱或严重扰乱公共秩序的以前局势所造成的其他情况。--的存在使其生命、人身健全或自由易受伤害或受到威胁而被迫在本国境内迁移,从而放弃其居住地或其惯常职业者。”⁴ 主教会议目前对这一问题的调查中采用了这一定义。以下3段中的意见提到比较符合第二种定义而不是范围比较广泛的第一种定义的各种情况,因为同政府进行的讨论基本上着眼于这一定义。

13. 第二个理由涉及对该国流离失所现象的研究。该国国内流离失所者很少象其他国家那样真正大规模地逃亡,通常几个家庭或几个人结队迁移。驱逐地区很多而且遍布全国(见附件二中的示意图)。各地迁移的原因和类型有很大的差别,因此难以概括地叙述这种现象。流离失所者通常迁移到临近的农村地区,再从那里迁移到城市中心,或者直接迁往城市地区,往往是为了与来自同一地区的亲属或朋友会合。他们同当地居民,通常同包括其他移民和流离失所者在内的最低社会阶层混居在一起。

14. 第三个原因涉及到流离失所者对其流离失所现象的态度。代表在访问期间被反复告知,哥伦比亚人是在绝对无声无息的情况下逃亡的,在多数情况下并不希望被确定为流离失所者,因此他们避免同当局,甚至避免同援助组织联系。

15. 第四个原因是至今为止似乎还没有任何在方法论上可接受的估计国内流离失所者人数的尝试。⁵ 这种情况可能即将改变,因为主教会议目前在该国多数地区的教区一级正在进行调查,以便更准确地确定流离失所者的人数。以下第94段将更详细地叙述这一项目。

16. 代表感到奇怪,这场危机持续如此之久,为什么人们现在对此表示更加严重的关注。他被告知,这一问题的人道主义方面只是现在才较为明显:因为暴力行为正在从政治性质转向犯罪性质,因此认为政府和非政府团体具有更加统一的政治意愿来解决这一问题。各非政府组织采取的立场是,流离失所是一种客观的事实,出现这种事实本身意味着受害者应该得到援助,不论其流离失所的原因如何。

B. 历史和社会经济背景

17. 对哥伦比亚国内流离失所问题的历史、社会经济和政治背景不加分析,就无法理解这一问题。以下几段作了简短的分析。必须一开始就强调指出,哥伦比亚的情况如此复杂而且会引起许多不同的解释,因此无法作出一个全面综合的定义。流离失所的原因繁多,因地区而异,但可以发现某些共同的因素。例如对于暴力是流离失所的最根本原因这一点是没有疑义的。⁶

1. 历史背景

18. 代表在访问期间往往听说哥伦比亚是一个充满矛盾的国家。过去40年中的选举总是由于政治生活动乱和暴力而陷于瘫痪。以下几种因素交织在一起似乎是造成这一现象的根源:土地和财富分配方面差别悬殊、全国各地缺乏国家权威,某些社会阶层无法取得权力和参与国家事务。

19. 此外,哥伦比亚是一个富饶和辽阔的国家,但国内迁移和流离失所的现象却很严重。本世纪初,除了少数富有的企业家在较低的盆地(例如在梅塔省)创建盈利企业以外,多数哥伦比亚人住在安第斯山区。高地农民仿而效之。但很少人拥有正式的地契,因此很容易被大土地所有者排挤出去。第二次大战结束时,3%的人口垄断了哥伦比亚一半以上的可耕地。这引起了长期的暴力。在民众政治领导人豪尔赫

· 埃利塞尔·盖丹于1948年被暗杀以后,这种“暴行”相当于该国主要政党--自由党和保守党之间的一场“不宣而战”的内战。200万农民逃往各城镇,失去了土地或在其他地区定居。⁷“马格达莱纳中部”和梅塔是战争引起的移民程度很高的两个地区。

20. 1958年结束了暴行,当时两党组建了全国阵线,并达成了一项政治协定,规定它们每隔四年轮流执政,平等治理国家。然而暴力并没有结束,武装部队也没有大权独揽。尽管大部分自由战士被遣散,但有些人仍留在部队。1960年代,如同拉丁美洲其他地区一样,他们成了哥伦比亚出现的游击队运动的核心。自由党和保守党未代表的社会阶层被排除在政治体系之外,这无疑推动了这类反叛运动的扩大。政府对社会不稳定和叛乱的对策经常是利用戒严法,因此有时把国内大部分地区置于军方统治之下。

21. 1970年代,武装叛乱继续扩大,国家则采取更加严厉的镇压措施来制止叛乱。实际上自从暴行结束以来该国就一直处于戒严状态。历届政府不仅在反叛乱作战斗而且在维护一般公共秩序方面都赋予武装部队更大的作用。这方面的一个事例是警察失去了自主权,一直隶属于国防部,而最近归一位高级将领管辖。武装部队和游击队运动之间的对抗成了暴力的主要根源,对于这些武装冲突的直接受害者是如此,对于不属于任何一方但在这种冲突中被杀害的平民也是如此。游击队团体继续控制该国的一些地方,包括当地政府和经济。

22. 与此同时,另一个行为者出场了。在游击队进行活动因而几乎缺乏国家权威的地区,有时候在贩毒份子的支持下,或在执法部队的鼓励下开始组建自卫团体。其中有些团体后来变成某些平民的私人军队;其他团体则成了具有防卫性质的政治军事组织,称为“准军事部队”。采矿、畜牧业和细耕农业方面的当地和国际金融企业为了保护自己的利益往往雇用这些团体或建立这些团体,因而也加剧了社会冲突和暴力。“马格达莱纳中部”的情况就是如此,那里的牧场主把没有正式地契的农民赶走。代表在访问期间经常听说,生产力最高和自然资源丰富的地区(例如El Carmen de Chucuri、“乌拉巴”和乔科)往往是暴力最严重的地区,因为据说那里发生了农民对抗改革的过程。

23. 1980年,兴起了可卡因卡特尔。古柯种植对于挣扎在死亡线上的农民是理想的谋生手段。种植古柯特别是从玻利维亚和秘鲁运输古柯,意味着卡特尔首领主要为了洗钱的目的开始购买土地,特别是在由于游击队活动而土地廉价的地区这样做。为了保护自己的土地和贸易,他们开始组建或取得私人军队;在其他地区他们开始雇用游击队来保护他们。

24. 在贝利萨里奥·贝坦库尔总统执政期间(1982-1986年),同一些主要游击队达成了停火。⁸ 原游击队成员组建了一个政党--爱国联盟,这是允许他们参加主要政治进程的一个主要步骤。然而1985年停火突然中断,因为双方政党采取了极端行动,例如波哥大司法大楼发生的事件使25名最高法院法官中12名和大约100名其他人死亡。

25. 在上述事件发生几个月前,似乎出现了另一种暴力行为,通常称为“肮脏的战争”。“肮脏的战争”有选择地消灭左翼政治活动家,例如爱国联盟成员、工会活动家、民众组织和人权组织成员、教师等。根据大量指控和证词,这种“肮脏的战争”并没有减少。

26. 比尔希略·巴尔科总统(1986-1989年)发起了新的和平谈判,但归于失败;此后不久,政府建立了一支由职业士兵组成称为快速部队的专门对付游击战的政府部队。

27. 1991年在同其游击队达成停战以后召开了全国议会,目的是通过一部新宪法。⁹ 该宪法对于人权保护规定了许多新的措施,其中一些措施将在以下第二章D节中概述。然而,1992年由于政治上的左翼和右翼的极端分子施加压力,和平会谈限于困境。尽管1991年进行了部队遣散并对援引戒严状态立法规定了更为严格的宪法条件,但仍然宣布了紧急状态。新宪法通过时人们对于该国的前景持有的高涨乐观情绪随后严重减退,而至1994年8月执政的新政府拥有非常微弱的多数,因此使它很少有余地采取措施来有效地应付暴力和贫困等根深蒂固的问题。最近只有极少数和平倡议。正如一位政府官员指出,是军方的反应造成了严重的流离失所现象。然而大部分政府官员希望政府再次回到谈判桌上来以前看到游击队自行遣散。许多人表示希望政府重新发起和平倡议。

28. 秘书长代表表示惊奇的是,只有32%的选民参加了1994年6月的最近一次选举。据解释,人们似乎没有真正的动机来选择一个政党而不选择另一个政党。并非奇怪的是,左翼显然无法提出任何实际的解决办法。这是令人遗憾的,特别是考虑到有人指责采取合法社会行动的余地正在减少。

2. 土地、经济和社会福利

29. 哥伦比亚是在1980年代取得连续经济增长的唯一拉丁美洲国家。根据开发计划署所列人的发展指数,它在173个国家里排列第61位,人均国民生产总值相当于1,260美元,识字率很高。¹⁰ 另一方面,根据联合国开发计划署(《1993年人的发

展报告》),1965年该国45%的人口从事农业,而在1989-1991年期间这一数字缩小很多。1980年代34%的城市人口处于绝对贫困状态。

30. 土地分配问题是哥伦比亚社会冲突的核心。根据一份报告,3%的土地拥有者拥有该国70%以上的可耕地。¹¹然而在过去35年里,大片土地拥有者的数量有所减少。¹²正如一位政府官员所说的那样,国家一直无法在这一方面采取有效的行动,例如1930年代第一次农业改革仅限于确定波哥大以南咖啡种植园的所有权。1960年代的另一次改革由于土地拥有者的反对而于1971年逐步结束。1980年代由于游击队遣散而引起的第三次农业改革也是不完全的。另一位评论员指出,由于农业改革意味着土地权利和政治方面的变革,各届政府从未加以认真对待。¹³这些改革所带来的侵占和冲突无法避免,因为农民不得不采用占领的手段。梅塔的情况就是一个实例,土地拥有者随后又被较有钱的土地拥有者赶走。一位政府官员称这一过程为“殖民化”,认为是荒谬的,并指出,在进行土地分配的地区,定居点往往比较太平。“殖民化”还影响到环境,因为这往往需要清除丛林,以便开出一块田地或牧地。

31. 劳力迁移和殖民化是哥伦比亚的传统惯例。正如政府官员指出,无法同巨大资本竞争的无地的贫困农民移居到城市,同由于暴力而流离失所的人汇合在一起。迁移的原因往往是重合的。我们几乎无法也许不应该将这两类人区别开来。

32. 最后应该提到,哥伦比亚的地形很差,许多城镇建在地势很危险的地区,容易遭到洪水、海啸、地震和其他灾害。毫不奇怪,无计划建造而且没有任何基础设施的贫民窟最容易受到损害。如同其他国家一样,受害最深的是最贫困者。

二、访问及其结果

A. 访问的地区

33. 秘书长代表访问了国内流离失所者居住的地区,多数是城市中心附近的贫穷的居民区。具体地说,他访问了桑坦德省的一个称为Albergue Campesino(即农民避难所)的流离失所者避难所、同一省的巴兰卡韦梅哈城、安蒂奥基亚省穆林多、同样属于安蒂奥基亚省的麦德林城以及首都城市波哥大郊区的波利瓦尔城。访问期间,他受到了政府和军事当局的接待,包括安蒂奥基亚省省长、麦德林、巴兰卡韦梅哈和波利瓦尔城市长、巴兰卡韦梅哈营营长、非政府组织的外地代表和流离失所者。

34. 秘书长代表在访问波哥大时以观察员身份参加了一次“哥伦比亚国内流

离失所问题综合政策”的研讨会-讲习会,这是该国政府和全国各地非政府组织联合组织的第一次会议。这使他有独特的机会会见哥伦比亚境内发生国内流离失所问题的几乎所有地区的非政府组织和当局。如果他有更多的时间,他本来还希望访问该国存在严重流离失所问题的其他地区。

35. 试图全面描述导致哥伦比亚暴力行为螺旋形上升的所有行为者是特别困难的:对其中发挥作用者的任何一概而论都忽视了每一类中的重大变化和绝对的区域差别。这种一概而论还忽视了各行为者之间的联盟是不断变化的这一事实。然而如果不考虑到所有这些行为者而且没有适当地考虑到它们的利益,就无法处理流离失所问题。

B. 暴力是流离失所的主要原因

36. 游击队团体最初参与土地斗争。有些团体在建立全国阵线以后仍保留他们的武器。在整个1960年代和1970年代,他们曾经扩大并加强了在该国许多地区的存在(例如最初由要求得到土地的农民组成的哥伦比亚革命武装部队、人民解放军、民族解放军、在对1970年总统选举骗局提出指控以后建立的M-19组织、金廷·拉梅武装土著运动、里卡多·佛朗哥突击队等),获得了农村地区贫困农民的支持。由于历史原因,在多数情况下,农民人口为叛乱奠定了社会基础。现在估计,最大的几个团体拥有大约14,000人。1980年代,武器由中美洲游击队供应,据说,目前在国内从国家军事人员手中购买。还有人提到,一个游击队团体已经打入武装部队高层。

37. 由于曾一度是自由派游击队的叛乱分子变成了共产党游击队,因此成了新的敌人,据说与他们有联系的农民和政治家也被视为敌人。例如有人告诉秘书长代表,有些人从来不认为原先为哥伦比亚革命武装部队的成员后来组建全国阵线的人与哥伦比亚武装革命部队有真正的区别,因此对他们加以追剿逮捕杀。由于游击队采用了农民运动的语言和思想意识,后来又渗透到民众组织和工会中去,因此它们为激进的右翼提供了很容易的证据,让他们用来把参与这些组织的任何人说成是“颠覆分子”。他们还证明了有些人的论点,即游击队实际上是由共产党建立的,他们强迫土著居民和其他农民拿起武器,以此方法来停止某些地区的生产,并导致产生贫困和与贫困有关的严重的社会问题。

38. 一般来说,整个游击队运动似乎是分散的,目前基本上缺乏有意义的政治计划。有人曾多次向秘书长代表指出,如果这一运动曾一度代表有效的政治和思想

意识要求,那么它现在似乎遇到了衰退和缺乏内部控制的问题。对于侵犯人权行为的越来越多的指控、强迫征兵等现象证明了这一点。许多人认为,在游击队控制的一些地区,与农民的关系很紧张。这种情况证实了曾经同代表交谈过的政府和军队内外的一些人的立场:他们把游击队定性为职业罪犯,因为游击队认为战争是一种有利可图的事情,原因是他们同贩毒者密切合作并进行绑架和勒索等其他犯罪活动,为此它们拒绝放弃它们的生活方式。

39. 有些人指出,农民与游击队之间的传统联盟不应该低估,有些团体确实拥有一种强有力的统治结构,赢得农民的团结一致并争取较好地分配收入。但其他人认为,甚至农民也有一种越来越冷淡和不能容忍的普遍感觉,他们希望结束长达40年之久的冲突,并开始认为游击队没有提出任何解决办法。与此同时,据称遣散游击队的重新融合政策没有充分执行,因此使严重的经济和社会问题得不到解决。应该指出,尽管没有任何迹象表明在城市中心出现了在农村地区持续存在的冲突,但在农村地区,冲突是过去40年的一种生活方式。

40. 我们决不能忘记,该国的社会冲突不时产生了有志于参加社会发展的合法的社会和政治运动,而看来其中许多运动已经受到试图控制它们的叛乱分子的操纵。因此这些运动往往被视为游击队和其他“颠覆”活动的掩盖手段。这些社会组织尽管可能是脆弱和分裂的,但表明了逆境中的非凡的勇气。

41. 正如以上所提到,哥伦比亚的财富和土地集中在极少数的人口手里(主要是从事开采矿井和其他自然资源的农林工业和企业),它们的利益在一定程度上受到历届政府的保护。人们对于该国的经济增长及其向国际经济开放这一点非常乐观;但用一位政府官员的话来说,由于这些进程受到暴力、特别是游击队和贩毒分子所造成的连续不稳定的威胁,人们对政府施加压力,要求果断地解决这些问题。受到游击队活动伤害的人认为,这些破坏经济的人竟然在遣教和重新融合计划方面享受新的保障和利益,是不可理解的。

42. 准军事团体的存在和活动也许是该国争论最激烈的问题。非政府组织和侵犯人权行为受害者以及许多政府官员告诉秘书长代表,这些团体是暴力和有关流离失所现象的主要根源,在许多情况下,它们至少得到军方的心照不宣的支持,而在许多情况下,得到贩毒分子、从事古柯叶种植的庄园主和农民的资助并被其利用。¹⁴ 关于法外、即决或任意处决问题特别报告员1989年访问哥伦比亚的报告指出,准军事团体是侵犯生命权的最大根源,而且这些团体助长了普遍的逍遥法外的现象。报告还指出,准军事团体的暴力越来越影响到自由党和共产党的激进分子,尽管他们享有政府官员的地位。¹⁵ 人权团体告诉代表,暗杀人权活动家、政府官员和民

众领导人的方式表明,这些团体的一个目标是消灭反对派。其他政府官员否认关于这些团体得到军方支持的任何指控。他们声称,这些团体是自行其事的,并宣布,在任何情况下,它们都是非法的,同它们勾结的军方人员超越了他们的职权,应受到制裁。

43. 武装部队本身仅仅承认,某些个人可能已经越权,但这决不反映官方政策。但一位评论员指出,军方本身难以清除这些通敌分子,因为同这些团体勾结的那些人往往比较善于展开反叛乱和反毒斗争,因此被认为是精明能干的人,并受到晋升。国内安全是国防部的首要责任,自从1991年宪法颁布以后,国防部由一位文官领导。正如前文所提到,警察集中起来也隶属于国防部。但国防部长指出,警察是同军队分隔开来的。一位地方政府官员表示,地区行政当局在同警察打交道方面遇到的问题在一定程度上是与警察没有权力下放这一事实有关的。

44. 必须看到,哥伦比亚武装部队如同拉丁美洲其他国家一样,历来发挥国家捍卫者的显著作用。¹⁶此外哥伦比亚值得骄傲的另一个原因是,同其他国家不一样,武装部队从未掌握国家权力(1953-1957年期间除外)。与此同时,正如有人向秘书长代表所指出的那样,这意味着军方和行政当局之间权力的不断平衡,即使用国防部长的话来说,1990年以来对民主的威胁发生了很大的变化。军方参与并不一定采取通过政变赤裸裸地干预的形式。¹⁷例如有人指控军方和包括经济界在内的其他反叛乱利益集团正在增强联盟,能够对政治权力施加影响,从而导致国家的部分崩溃。另外还有人指责,现在形成了一种心理,认为在对游击队、颠覆和贩毒分子作战中采取过分行是合理的。另一方面,代表的印象是,行政当局和地方和国际非政府组织不断地指控军方也许会适得其反。

45. 据说贩毒分子造成了哥伦比亚大部分逍遥法外和腐败问题。根据各地区的情况,据说他们同政府、游击队、准军事团体或武装部队结成联盟,恐吓当地居民并夺取其土地财产,导致了由雇用杀手实施的一些谋杀案。进入“新的”时代以后,据说他们成立自己的自警团来保护他们的利益。在其他情况下,例如在麦德林,他们通过分发钱财来组建犯罪团伙,打乱了国家的秩序和警察等国家机构。

46. 有组织和无组织的犯罪暴力行为造成了数量众多的普遍侵犯人权事件使哥伦比亚成为世界上犯罪最猖獗的社会之一。在暴力中成长起来的整个一代人似乎将暴力看作一种正常的生活方式,据说暗杀已经成为解决问题的一种认可的形式。枪支的随便买卖和扩散无疑助长了这种现象。据说其他原因包括吸毒或酗酒、贫困和青年缺乏机会。在其他地区,例如在麦德林,政府已经发起了重新融合城市民兵的方案。

47. 除上述情况外,哥伦比亚社会越来越明显的特点是有些评论员称之为“社会清洗”的另一种暴力根源。这意味着消灭或征服被视为左翼分子、颠覆分子或可以被消灭的所有人,包括人权活动家、为他们辩护的律师、被视为游击队同情者的农民、同性恋者、酗酒者和社会上被排斥的其他人以及对准军事人员或贩毒者提起公诉的法官和司法系统的其他人。一个非政府组织提到,它的档案中登记了针对少数人团体的45个暗杀小组,并有证据表明它们拥有强大的基础设施(动用汽车和雇用杀手,有能力追踪他们的受害者等)。

48. 不受惩罚已经成为哥伦比亚的日常用语。这意味着,犯罪者中间只有极少数受到审查和判决,而且很少有犯罪者被顺利地交付审判和受到惩处。人们对于不加惩罚的机制进行了各种研究,其中一项机制似乎是存在太多的律师和程序,使得司法程序无止境地拖延下去。也许只要指出,对于在行使政府权力过程中犯下的罪行不加惩罚在质量上不同于对一般犯罪活动不加惩罚。

49. 现在似乎缺乏容忍不同意见的一种文化,这并不是仅仅影响到“社会清洗”的可能受害者。正如一个组织所指出的那样,表示反游击队观点的人往往立即被打成准军事组织人员,这相当于被判处死刑。

50. 哥伦比亚政府在1993年11月16日给秘书长代表的信中指出,它通过总统顾问办公室反复承认,有些国家官员参与了侵权行为(侵犯人权),而这些侵权行为没有得到它的批准;因此不能指责国家系统地策划侵犯人权行为。这一封信中列举的流离失所最严重的根源是贩毒恐怖主义和反对和平对话的游击队团体造成的暴力升级、武装部队成员以及游击队和贩毒分子参与的屠杀、酷刑和失踪,以及缺乏经济机会和发展前景和发生严重的自然灾害。¹⁸

51. 代表所会见的政府官员通常是年轻的技术专家,思想进步而且非常开放和坦率,他们对逍遥法外问题以及非正规经济中官官相护和普遍盛行的政治腐败表示严重关注。在他们同秘书长代表的私下讨论中,几乎所有人都提到,侵犯人权行为的肇事者是武装部队成员和准军事团体,而后者至少得到前者大部分人员的非官方的暗中支持。¹⁹他们还认为,在一定程度上由于该国的地形复杂,山高而且丛林覆盖的地区广泛,使得运输困难,因而该国许多地方没有派驻国家人员,这意味着这些地区被游击队和准军事组织或贩毒分子、土地拥有者的其他私人军队所控制。他们还认为,在农村地区,军方比行政当局行使更大的权力。

C. 流离失所的形式和后果²⁰

52. 代表所收到的证词以及政府官员所提供的评论表明,流离失所的受害者基本上是农民,包括住在受游击队或准军事团体影响的地区并受害于反叛乱活动或受到双方夹击的土著居民成员和黑人,还有政治领导人、政治反对派运动领导人、社会领导人,例如工会和农民协会成员,另外还有政府官员,例如法官和律师。²¹多数流离失所者是妇女(往往是寡妇)及其儿童,他们是游击队活动、军队和/或准军事团体在农村地区的镇压活动和各种侵犯人权行为的“活的”受害者。代表同来自以下地区的流离失所者交谈过:梅塔省、²²科尔多巴省、安蒂奥基亚省(和“乌拉巴”一般地区²³)、桑坦德省、玻利瓦尔省(和“巴格达莱纳中部”一般地区²⁴)、北桑坦德省、²⁵普图马约省、考卡省²⁶和波哥大地区。

53. 农民通常先迁移到附近的农村地区或城镇,设法白天在田里劳动,晚上为了安全而返回。一旦他们逃往城市中心,流离失所往往具有永久的性质。家庭单元、社区和社区项目必然遭到破坏。流离失所者将失去他们的自然和文化环境,在已经确定30个文化特征地区的国家里这是一个严重的社会问题。²⁷

54. 逃避反对叛乱和其他暴力活动意味着农民必须放弃一切。流离失所使他们处于更加恶劣的经济和社会境况。正如一位教会人员所说的:“农民在自己的土地上是毫无拘束的;到了城里,沦为乞丐,女儿变成妓女,他本人成为寄生虫,即成为“可以抛弃的人”。

55. 有些人为了逃避迫害从一个城市中心迁到另一个城市中心,这产生了称为“城市流离失所”的现象。通常这种迁移涉及到有关个人和/或其家属。

56. 流离失所者普遍遭受感情上的创伤。有些家庭得不到支助,却遭到暴力,往往很匮乏的财力又消耗殆尽。此外在城镇里,他们必须学会对付猖獗的犯罪活动。²⁸该国政府在1993年11月16日给代表的一封信中指出,流离失所造成了以下后果:逍遥法外现象引起的创伤、情绪低沉、失业、失去社会作用和报复的“消极的遗产”引起的焦虑。作为母亲的妇女由于接纳地区的暴力和不利的社会经济状况而特别受到影响。许多寡妇的境况是代表特别关注的一个问题。

57. 国内流离失所者的遭遇还包括,他们往往被迫默默无声地逃离,因为流离失所者被人们视为经历“可疑的”人。²⁹多数“明确的”流离失所者都同某个政治组织具有某种组织联系,这一事实加剧了这种情况。象在流离失所之前在当地社会中发挥显著作用的特别是在波哥大的许多流离失所者那样,其他人由于担心再次受

到迫害,抵达时实际上被迫隐瞒自己的成就。因此这些家庭只能在犯罪、家庭暴力、吸毒和酗酒很严重的情况下艰难度日。

58. 代表访问过的贫民窟中没有象样的居住条件、供水、供电、下水道和运输设施。例如代表访问过的位于波哥大以南的波利瓦尔城里的Altos de Casuca的地区建在一座陡峭的山上,只有一条危险的泥路通往该地区,而仅有的“公共”交通是私人经营的汽车。建造的棚屋的牢固性各有不同:一些原有的棚屋砌有砖墙,但新近建造的棚屋是用木材或纸板搭起来的,没有地板,全家人挤在一起。多数住房没有电。既没有下水道也没有安全供水,人们不得不排队从水管取水,有时需要越过几座山。下大雨时,土崩和洪水是司空见惯的现象。秘书长代表是在用马口铁和木板搭成屋顶遮起来的一块地方会见当地居民的,这个地方原先是一所学校,现在作为开会场所。最近该地区建造了一所新的学校。下文将更详细的讨论,这些贫民窟的所有居民不论为何迁居到此,都生活在许多这些条件下。

59. 该国各地区之间的支助系统各有不同。例如在蒙特里亚的Canta Claro,不存在为流离失所者服务的任何组织,没有针对他们的方案,没有任何就业机会,也没有返回的任何希望。³⁰

60. 有人说,安第斯山区的流离失所问题积重难返:³¹许多人发现,他们无法在棚户区找到工作,而且得不到政府的任何特殊帮助。与此同时,其他人取而代之,愿意冒险进行暴力活动,以换取一份工作或一块土地。正如政府官员和其他人所指出的,在有些情况下,当准军事团体、贩毒者或与他们有关的其他人开进该地区以后,出现了一种“逆向”土地改革。有人说,有些地区的“暂住”人口人数极高。

D. 人权和人道主义问题

61. 首先应该提到,哥伦比亚人权情况的现实是同该国签署和批准国际文书的历史背道而驰的。³² 秘书长代表所提供的证据表明,过去10年中,该国的人权情况似乎进一步恶化。1970年代,镇压的形式是颁布戒严状态法,并由军方采取镇压行动,而在1980年代,又增加了另一种镇压形式,即秘密地镇压所谓的准军事团体。任意拘留和酷刑是第一种镇压的特点,但没有出现政治暗杀和失踪事件。然而在过去10至15年中,后一种镇压已经成为司空见惯的现象。³³

1. 保护方面的关注

62. 秘书长代表所收到的许多证词以及他同政府所进行的讨论表明,住在交战区的平民人口最有可能流离失所:在这些所谓的“红色地区”(即游击队控制或影响的地区),武装部队经常空袭,随后进行地面搜查,迫使人们暂时或长期地迁移。³⁴ 这些证词进一步表明,游击队和非战斗人员之间往往没有区别。有人甚至指控武装部队仅仅为了上报游击队伤亡人数而杀害农民。另外还应该注意到,有人指控第三国提供的军事援助助长了在反对叛乱或打击贩毒活动的背景下出现的侵犯人权行为的上升。例如在“马格达莱纳中部”的埃卡门和Chucuri圣维森特等地区,当农民拒绝全力支持准军事活动时,似乎就发生了严重的流离失所现象。游击队行动,例如在警察或军队车辆可能通过的道路上埋设地雷或伏击,造成平民伤亡,这也是造成流离失所现象的原因。³⁵

63. 特别容易受到伤害的一类人是土著居民(大约800,000人)和黑人(2百万人)。这些社区过去常常被迫放弃土地,尤其是遭受经济歧视。现在新宪法赋予土著社区以特别的保护地位,并授予它们对该国某些地区的经济和管理权力。然而有人指控,这些社区由于精耕细作法而进一步迁移到山区,并位于游击队活动区,受到武装部队和游击队双方的伤害。另外据报告,在过去几年里,发生了准军事部队对这些社区采取暴力的事件。³⁶ 此外工业和发展项目造成的搬迁继续引起普遍关注。³⁷

64. 除了前两段中提到的情况以外,强迫驱逐的情况似乎并不很多,也不是一种政策问题。至少在玻利瓦尔城,迄今为止的住房和其他发展项目似乎集中于巩固现有的贫民窟。今后是否设计这种项目,以及如何执行这种项目,这一点不得而知。

65. 秘书长代表在访问期间收到了关于指控侵犯人权行为的数量惊人的资料和证词。³⁸ 本报告中无法一一加以叙述。然而总而言之,这些资料和证词提到包括警察在内的武装部队、准军事团体³⁹和游击队特别是枪杀和屠杀的主要凶手,⁴⁰但也是任意拘留、失踪和酷刑的主要行为者。据说最近几年里司法裁判方面的变化使得秘密法官和证人可以进行任意逮捕和不公正的审判。这些个别的侵犯人权行为也造成了被迫害者及其家属的流离失所。受害者多数是政治和社会运动的领导人、人权活动家、新闻工作者和政府官员,特别是司法和教育方面的政府官员。⁴¹关于暗杀的次数,有一个消息来源指出,1992年有显著的增加,⁴²而另一个来源指出,1993年数量进一步增加。⁴³代表被告知,骚扰办法层出不穷,包括电话窃听、监视住所、直

接威胁家属、匿名信、“挑选出来”列入“颠覆分子”名单等。有人告诉代表,即使政府答应保护他们,他们中有些人还是遭到暗杀或继续受到骚扰。谴责侵犯人权行为的证人也遭到暗杀。

66. 人权活动家和人权与人道主义非政府组织的成员受到特别严重的骚扰。据报道有人由于担心而拒绝出席代表参加的会议,因为1991年在关于同一议题的一次非政府会议以后,2人遭到暗杀。在农村的军队检查站,有人查问他们的活动、他们所接触的人和他们的政治倾向。

67. 在受游击队影响的地区,农民被迫同叛乱分子合作,被强迫当兵,或接受“公众审判”。土地拥有者及其家属和武装部队与警察成员遭到游击队的暗杀或绑架,或失去他们的财产并被迫放弃他们经济计划。

68. 证词表明,有时试图逃走的人受到威胁或实际上受到阻止,要么是因为他们被怀疑是叛乱分子或同情者(试图逃走就是确实的证据),要么因为他们可能报告军队或准军事团体实施的侵权行为。在其他情况下,他们必须取得安全通行证⁴⁵,或在检查站支付高额罚款,然后才能取得离开的“许可”。据其他来源报告,妇女和儿童在快速部队积极活动的地区逃离时遭到枪杀。⁴⁵

69. 此外,国内流离失所者庇护所遭到准军事团体和武装部队成员的威胁、骚扰或甚至被迫关闭。最著名的事件是巴兰卡维梅哈的农民庇护所发生的事件,自从1989年开设以来,来自发生激烈冲突的“马格达莱纳中部”地区的2,000名农民在那里寻求庇护。1994年3月有人报告了最近发生的这种威胁事件。由于国际上的支持和声援,政府当局答应采取一些安全保障措施(但所进行的任何官方调查没有任何结果),庇护所以得以维持下去。然而这可能引起了过去曾经威胁过庇护所的那些人的注意,因此新到达者的人数更少,尽管居住者的姓名没有通报给政府当局。

70. 在长期违犯国际人权标准把矛头针对被认为对社会“无用”的人气氛下,国内流离失所者特别容易受害于侵犯人权行为。逃离往往并不导致迫害的结束。代表获悉了一些流离失所者被追踪到其接纳地区并遭到杀害的事件。流离失所还损害了向司法和其他当局提出指控和政治参与的机会,因为通常需要同接纳地区政府当局的相互联系。

2. 援助需要

71. 正如前文所提到,哥伦比亚大部分农村和城市居民非常贫困。代表在访问巴兰卡维梅哈(桑坦德)和 Murindo (安蒂奥基亚)时注意到,农村和城市地区的国内

流离失所者象当地居民一样贫困。尽管没有明显的粮食或健康危机,但各处特别是在城市普遍缺乏适当的住房和基本服务。个人特别是儿童接受教育和获得保健的权利在何种程度得到了实现,这一点也不明确。⁴⁶ 例如政府官员指出,低于标准地区的中途退学人数很高,在政府已经采取步骤以满足当地居民需要的地区,例如在Murindo,生活条件已经得到了一定程度的改善,但并不十分令人满意,当地居民在代表访问期间对这些措施的执行情况提出了一些抱怨。

72. 在城市地区,缺乏就业和创造收入的机会是一个严重的问题,因为这一问题特别对在暴力和犯罪的气氛中长大的年轻一代产生了心理和社会的影响,而失业加剧了这一影响。

73. 流离失所者似乎很少返回原籍地,特别从波哥大等大城市中心返回。原因是目前对于流离失所的根本原因很少有解决办法。例如正如有人告诉代表的那样,农民要么在逃离之前非常廉价地出售土地,要么由于土地被(新的)移居者所接管,从而失去了土地,因此不再可能返回。在武装冲突持续的地方,返回也不是一种选择办法。

E. 政府采取的措施

1. 对流离失所问题的态度

74. 几年以前,政府不承认该国存在国内流离失所问题,要么是因为这一问题被看成是移居和国内迁移过程中一个难以区分的部分,要么是因为它认为这一问题是暴力所造成的,而它反复否认对暴力的责任。政府官员认为,过去从人权“极端主义”的角度而不是从其人道主义方面考虑,这一问题已经非常政治化。他们还认为这一问题在一定程度上是与哥伦比亚国家尚未完全巩固这一事实有关的,这在某些方面意味着,文官政府没有充分的代表性,或基本不存在。

75. 然而在过去两年里,人们大量谈到流离失所的人道主义和人权方面。该国政府同其他极少数政府一样,自行向代表提供关于国内流离失所的资料,尽管正如上文所提到,它承认,到目前为止,它无法准确地宣布这一问题。它已经采取了各种措施来保护和援助暴力的受害者和其他易于受害人口,包括在人权方面加强同国际和非政府组织社团的合作,以及提供人道主义援助。这些发展动态将在以下几段中叙述。

2. 保护措施

76. 哥伦比亚保护人权的一项最重要的措施是于1991年通过了新的宪法。新宪法包括了大量有关人权的规定,并建立了各种保护人权的有效机制。其中之一是在政务部(或公共事务部)内设立人权调查专员办公室。它的作用是监督人权的促进、行使和推广。这一机构被认为是国家和公民之间的中介机构,它与非政府组织合作向受害者提供咨询和传递有关侵犯人权的信息,产生了积极的结果。据说,最近在Barrancabermeja和Apartado两个冲突地区建立了区域办事处。另一措施是实行保护制度这一新的法律补救办法。这是在宪法权利遭受或有可能遭受侵犯时得到迅速保护的一项权利。第三项措施是在宪法中作出规定,要求现在作为文官并向国会负责的国防部长在武装部队中发起有关人权的培训。⁴⁷第四项措施是建立检察机关。这是一个政府机构,拥有在刑事起诉制度下调查侵犯人权行为的司法权力。第五项措施是取消紧急状态,规定了四种可限制某些宪法规定并在符合各种宪法保证的情况下宣布的不同紧急状态。

77. 另外还加强了根据宪法设立的各种机制。例如,1987年设立的总统人权事务顾问办公室与非政府组织密切合作并支持促进和保护活动,在体制上开创了一个先例。它还具体针对国内流离失所者进行各种活动,请求美洲国内流离失所者常设协商会议派出访问团,并与非政府组织和开发计划署驻哥伦比亚办事处联合举办研讨会(秘书长代表参加了研讨会)。⁴⁸总检察长办公室是一个对公职人员违法案件进行调查并请求采取惩治行动的独立机构。它积极推动与其它政府机构组成联合体,解决人权问题,特别是国内流离失所问题。

78. 以上措施也存在各种问题。例如,无论是人权调查专员办公室还是检察机关都无权调查侵犯人权行为。人权调查专员办公室似乎资金不足,在全国各地没有分支机构。总统顾问办公室可侧重于促进活动,但保护方面的职能则狭窄得多。当地意见调查官人手不足,受到威胁,据说有一人被杀害。⁴⁹有的地方意见调查官告诉秘书长代表,他们没有权力召集已转交地方检察机关的侵犯人权案件。地方检察官员说,涉及军队的案件必须转到中央检察机关。其中一人提到,在他就任的14个月中,没有对任何案件作出判决。作为政府主要调查机构的检察院将过多的权力集中于一人,这意味着他的个人情感可以影响调查的方向。关于保护制度和其他司法措施,一位地方官员指出,出于种种原因,例如缺乏指导和对该制度不够了解,不敢向武装部队的成员提出权利要求,或准军事成员难以识别,农民很少使用这些措施,紧急状态目前已改变为宣布“国内动乱状态”,最近一次宣布是在1994年5月。

79. 政府于1991年制定了国家反对暴力战略。根据这一战略,发起了与游击队的和平对话,并通过“诉诸司法”的政策采取其他措施,将贩毒分子和逍遥法外的其他人员纳入司法的轨道。如前所述,尽管采取了这些措施,和平对话一度中断,对遗散的游击队员的重新安置计划据说也未最后完成。

80. 在1993年11月16日致秘书长代表的信中,政府提到了1991年12月28日第5号指示。这项指示要求省长和市长采取行动,确保在发生特别严重暴力而自愿变更住所的情况下在学校中提供住处和与非政府组织协调,并要求总统人权事务顾问办公室给予协助和咨询,并便利返回。令人奇怪的是,这项指示非但未得到执行,秘书长代表询问的政府官员均不知道这项指示的存在。相反,实际上设立了“指导办公室”,在流离失所者和其他移民抵达城市中心时,协助他们返回原居住地区。⁵⁰这一作法似乎符合一些政府官员的说法,他们认为向城市中心迁移不是解决农民面临的安全问题的办法。根据每一情况的背景,重点似乎是防止移民人口在城市定居造成问题。对于这些项目的执行必须密切监督,因为拒绝接纳流离失所者可造成严重侵犯人权的影响。

81. 另一个积极的发展动态是,特别是在1991年通过新宪法以后,建立和修改土著居民的保留地,给予黑人社区以集体管理传统土地的权利。在1987年至1992年期间,向土著居民调拨了1,500万公顷的土地。⁵¹据一位评论员说,这些成就之所以成为可能,部分原因是该国的土著居民和黑人群众建立了强有力的基层组织,并采取了比左翼灵活的立场以及始终参加国际舞台的活动。

82. 1993年底,政府通过了警察改革法律,设立了民事警察署和国家咨询委员会。军队也开始人权宣传活动,建立了由文官组成的特别办公室,负责向参谋长联席会议提供人权问题的咨询和编制培训材料和方案。在有关侵犯人权行为指控的案件中与军方密切合作的政府官员也告诉秘书长代表,他们对得到的积极反应和良好合作颇感奇怪,希望能够保持下去,因为这样做可使他们澄清一些人权问题。

83. 尽管人权保护领域取得了不可否认的进展,但实践方面却远远落后。尤其在农村以及在军队力量较强的各个地区,人权情况似乎很严重:只有极少数侵犯人权案件正在得到调查,而且往往没有什么结果。一位地方司法机关官员说,有时他们感到军队把他们看作“有用的傻子”,指责他们仅仅调查游击队提出的指控。另一位地方政府官员说,当向军队提出指控时,军队回答它是在法律范围内行事的,申诉者可到军队中提出指控。这位官员赶忙补充说,真正这样做的人很少。如果关于侵犯人权行为者不仅不会被清除出政府机关,反而得到表彰或晋级的说法是真的,那么不可避免会得出政府迄今为止容忍恐怖主义行为的结论。

84. 但是,军队多次在发生灾害或有迫切需求时积极协助当地居民。许多军官愿意讨好当地人口,不愿意看到他们对军队有过多的恐惧,恐怕也是真的。秘书长代表接触过的一些军队成员说,他们只同那些身穿制服、携带武器和攻击他们的人较量;这些军人还说,他们认为军队的作用是保护社区,所以人们有时害怕巡逻队是令人遗憾的。

85. 一位政府官员解释说,在通过形成国际人道主义法律的1949年8月12日日内瓦公约两项附加议定书之前,哥伦比亚非常积极地参加谈判,但以后由于各种原因军队反对在议定书上签字。一个原因是担心签字将为国际干预治安事务打开大门,还会使军队无力维持治安的真象暴露于天下。此外,它还担心,这样做将给予民族解放军和西蒙·波利瓦尔游击队以交战方地位,特别是因为它们在战略中采取了人道主义法律理论。反对签字的第三个原因是,哥伦比亚提出它应成为确定谁有资格成为议定书第一条的主体的有关国家的政府,但这一建议未被接受。然而,秘书长代表获知,政府最近向议会提交了批准日内瓦公约第二附加议定书的法律。

3. 对国内流离失所者的援助

86. 根据宪法过渡条款第46条的要求,政府通过1992年第281号政令设立了总统援助和紧急基金(紧急基金),主要针对受武装冲突之害的平民人口。1993年,紧急基金与全国红十字委员会缔结了向暴力受害者包括国内流离失所者提供援助的协定。选择红十字会是因为它拥有庞大的基础结构、经验和信誉。最近紧急基金又与总统人权事务顾问办公室缔结一项协定,在 Uraba、Llanos、Magdalena medio 和 Cordoba 设立几项援助国内流离失所者的试验方案--主要是小型生产项目。另一个提供资金的机构是全国恢复计划,该计划在受暴力影响的农村地区展开社会投资项目。

87. 一位政府官员提到,紧急基金向受害者提供援助之前需要过多的“文牍”工作(例如证明身份和受害情况),而提供的援助又总是纯粹是资金和临时性的。另一位官员指出,紧急基金和国家恢复计划基金都不足,政府尚未解决资金来源问题。还有一位官员指出,更重要的问题是如何筹集设立生产项目的资金和如何寻找经济机会。一些非政府组织说,例如,在 Uraba 从未设立任何试验项目,该地区的寡妇和孤儿迄今无法得到紧急基金的资金。其它非政府组织表示担心,时而许诺但从未兑现的紧急基金和全国恢复计划的资金被挪用于其它目的。

88. 哥伦比亚宪法第58条保证适当的住房权。由于现有住房严重缺乏和住房条

件恶劣,政府制定了建造539,000套住房的目标,并设立了全国社会住房和城市改革协会。该协会的任务是改善城市地区的生活条件。⁵² 然而,一位评论人员指出,这样的项目仅产生了飘渺的希望,特别是农村的人口没有从中受益。一些政府官员指出,政府在玻利瓦尔城等地区面临严重问题,那里减少山崩风险或提供水和交通等服务的费用极高。他们还谈到国际资金专门用于改善当地生活水平的情况。国际资金流入致使价格飞涨,最后结果微乎其微。他们还认为,鉴于贫民窟是非法建造的,而且没有计划,目前提供的少数服务是一项成就。他们还认为,缺乏资金是一个严重的问题。例如,8年前开始在波哥大地区建造5,600套住房的项目至今尚未完成。

89. 哥伦比亚国家防灾和救灾署是负责处理自然灾害引发的危机的政府机构。在秘书长代表抵达该国前不久,考卡发生了严重地震,需要有关官员立即注意和处理,所以秘书长代表无法与该署代表会晤。对于秘书长代表提出的关于该署为什么不同样参与向自然灾害以外原因产生的流离失所者提供援助的问题,一些政府官员解释说,该署在暴力导致的流离失所问题上没有经验。这一回答证实了以前的一些看法,即这两类群体的需求往往不同,至少在哥伦比亚是这样。

90. 关于土地分配,由政府机构--土地改革协会负责向无地农民分配国有土地或购买、征用和再分配土地,或向他们提供其他种类的援助。农业部长谈到了最近通过的一项关于土地改革的法律。根据这一法律,某些人口稠密地区的土地财产拥有受到最高数额的限制。农业部长解释说,土地改革协会的项目也可使城市居民受益。一位政府官员指出,土地改革协会向无地农民提供的援助是不够的。他还说,甚至给予土地也不足以解决问题。政府缺乏资源,难以象人们所希望的那样向农户提供贷款或在教育或其它针对农民人口的主要发展项目上投资。政府知道,如果采取以上实际措施,农民才不会成为游击队和贩毒者的“牺牲品”。农业部长认为,土地改革必须与住房和教育项目同步进行,实行新的法律至少需要使预算增加一倍。一位评论者表示担心,新法律包含的某些程序规定可能会阻碍土地改革协会发起的进程。他认为,新法律惩治农民占领土地与以前的法律制度相比是一种倒退。

91. 除此以外,政府设立了一些机构间组织,例如人权委员会和区域公共秩序委员会。公安局、武装部队和警察以及检察机关和调查机构的代表都参加这些组织的工作。最近,政府还设立了一个国内流离失所者委员会,由国家规划署以及国家计划、发展、卫生、教育、农业部门和其它部委的代表参加。迄今为止该委员会评价了各种倡议,但尚未作出任何具体安排。

92. 一些评论者指出,在政府内部没有关于流离失所问题的整体政策。他们认为,机构间的分工相当混乱,缺乏协调,而某些机构完全没有参与这一进程。一些政

府官员强调,现在需要形成一种统一的思考方法。

F. 非政府团体的作用

93. 在哥伦比亚,非政府团体--这里理解为包括教会、当地非政府组织和大学--在保护和协助国内流离失所者问题上发挥了非常重要的作用。最有希望的工作似乎是当地团体展开的,例如支助培训、法律服务和向设在波哥大的国家和国际组织筹资。⁵³

94. 教会是哥伦比亚最重要的社会机构,遍布全国。最近,它对国内流离失所者问题表示极大兴趣。例如,主教会议发起了一项为期一年的项目,在全国各地的教区登记国内流离失所者的数目。有48个教区参加了这项工作。负责该项目的社会研究者向政府机关、非政府组织和社会组织广泛散发了确定流离失所者和其他群体身份的一套调查表,并同流离失所者进行了交谈。尽管冲突各方的压力和流离失所者的恐惧构成了主要障碍,但是将于今年晚些时候公布的研究结果预期将成为该国国内流离失所者问题的最全面的文件。通过它的参与,教会对流离失所者的要求表示相信。由于教会组织避免了政治嫌疑,国际社会为保护人权和援助工作提供的资金直接送到它们手中。在该国许多地区,教会还实施“牧师争取和平对话”的项目。

95. 各大学参与研究流离失所问题和探讨它的原因也是一个值得欢迎的步骤。不仅因为可产生需要的综合资料,还因为这样做集中了学术和社会力量,提供了进行讨论的讲坛,并培训新一代去面对该国的社会现实。

96. 出于分析的原因,可以说,根据它们所作的涉及流离失所者或以流离失所者为对象的工作,该国地方非政府组织可分为以下四类:向流离失所者提供专门援助的非政府组织;提供援助但具有政治联系的非政府组织;以促进社会组织为目标的非政府组织;一般性人权非政府组织。在第一类中,有些非政府组织奉行的原则是:流离失所者需要帮助,而无论他们流离失所的原因如何。所以它们选择一种援助方式,例如提供小型产生收入项目或小型发展项目的资金,提供心理或精神服务,提供住处,实施返回家园计划,提供技术援助,照料儿童,提供青少年专门方案,提供法律援助,对中学学生进行人权培训,向寡妇提供特殊援助等等。第二类包括与现有政治和其他组织有联系的团体,由于这一原因往往较为流离失所者所熟悉。它们的任务是提供紧急援助。第三类是那些着眼于地方和基层组织的团体,例如地方人权委员会、地方讲习班、预防计划等机制。第四类是专门从事保护人权、法律服务和调查、国际论坛的促进活动以及动员支持侵犯人权行为受害者的非政府组织。

97. 由于国家所作的反应有限,也由于流离失所者和国家之间有时存在着根深蒂固的不信任,所以需要强调这些组织在一个或另一个领域所进行的工作。有些非政府组织在一个以上的上述领域从事大量的活动。然而,由于它们所奉行的原则不同,也由于各自的专业有别,迄今为止它们往往支离分散,缺乏协调。例如第二类和第四类组织在发展方面都没有任何经验;第二类组织对与它们有联系的流离失所者甚至构成威胁,因为它使流离失所问题“政治化”。然而第一类和第三类组织必须从头开始接触流离失所者,熟悉他们背景和具体需求,对促进长期的解决办法可能影响不大。出于这种种原因,作出努力将它们联合在一起,例如举行由秘书长代表参加的研讨会和流离失所者问题工作组会议,对于联网和协调,交换意见、经验和专长以及迅速调动力量似乎极有好处,同时也有利于向流离失所者提供援助和在它们自身受到威胁时摆脱困境。

98. 另一个有问题的领域是国家对非政府团体的态度,非政府组织一贯抱怨所受到的敌视对待,有时达到了严重的程度。政府官员承认,国家机构的一些官员令人遗憾地将非政府组织的工作人员视为“左派分子”。秘书长代表听取了有关特别是人权非政府组织成员受到保安或警察部队骚扰,而当他们要求得到特殊保护时却无人响应的证词。寻求资金向流离失所者提供援助的其他非政府组织说,它们得不到国家的任何合作一些非政府组织认真彻底地调查侵犯人权行为的案件,并将调查结果转交政府。它们对政府未能坚定地承诺采取措施结束不受惩罚表示失望。

99. 一些评论者指责说,冲突破坏了该国的社会结构,而大多数非政府组织规模小,承担大型项目缺乏技术和能力。尽管该国大部分地区存在着非政府组织,但实际上它们在多大程度上设法满足所有流离失所者的需求尚不清楚。这是政府难以将资金调拨给非政府组织而愿意与国家红十字委员会合作的部分原因。

100. 在过去几个月里,似乎出现了政府认真看待非政府组织工作的迹象,非政府组织本身也这样认为。一些中央和地方一级的政府官员承认,非政府团体从事着重要的工作,有时得不到国家的任何支持。然而,一些非政府组织认为不应停留在接受的水平上;政府应采取更认真的措施,改变现有指责非政府组织的态度,加强与它们的合作。它们还认为,这一新的接受态度主要是最近国际社会关心该国的人权记录引起的,而且仅限于政府内的积极分子。当地政府的一些官员倾向于确认这一结论。

G. 国际社会的作用

101. 国际社会为处理国内流离失所者和更为普遍的暴力受害者和受迫害者问题而在该国设立的机构极少。唯一的常设国际代表机构是红十字国际委员会的一个很小的代表团。它在大部分受影响地区(Popayan, Monteria, Apartado and Bucaramanga)开展活动,向平民受害人口提供保护和援助(包括访问被拘留者,散发人道主义法律文件,寻找近期流离失所者和向其提供物质援助)。此外,还支持国家红十字委员会。还有一个国际非政府组织联盟--拉丁美洲难民项目咨询项目在该地区活动,最近在哥伦比亚建立了办事处,并充当代表访问哥伦比亚的非政府组织协调员。该组织在四个方面进行工作,即紧急反应和保护国内流离失所者、社会发展和组织项目、协调和提高国际意识。国际旅将在今后几个月里向 Barrancabermeja 和波哥大派驻人员。

102. 外国政府有时直接通过当地非政府组织向流离失所者输送援助和保护资金。通称为国际志愿机构理事会的国际非政府组织网络也发起了一系列哥伦比亚和泛安第斯计划,促使该地区人们意识大大提高。国际非政府组织的存在有助于将国内流离失所者问题提到国内日程(包括政府和教会议程)上来,并鼓励国内非政府组织以较少宗派和较多专业的方式一道工作。

103. 许多联合国机构和美洲机构在该国都派驻人员,但不直接参与救济国内流离失所者的工作(世界粮食计划署是部分例外,它在 Antioquia 资助一个非政府组织的国内流离失所者项目)。这些机构包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、泛美卫生组织、联合国国际药物管制规划署、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口活动基金会(人口活动基金)、联合国新闻中心(新闻中心)、联合国儿童基金(儿童基金)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界银行、美洲开发银行和美洲国家组织。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在该国没有派驻人员,因为现有难民的数目似乎很小,哥伦比亚境内人口迁移并未形成太大的外部迁移和难民流动,因此不足以引起该组织的注意。另外政府也反对难民署扩大职责,将国内流离失所者和预防活动包括在内,因为这样的努力可能意味着将完全人道主义性质的活动转变为较为政治性的活动。根据政府,现在需要加强的是政府间的技术援助和合作。⁵⁴

104. 自1987年以来,最初是在人权事务中心的协助下,开发计划署支持政府关于人权的项目和机构,对该国的人权运动表示了相当程度的国际声援。它在荷兰政府的支持下,在资金上协助建立总统人权顾问办公室。它还参加了教育军队的方案

和当地意见调查员的方案。⁵⁶ 然而,开发计划署在保护人权方面没有起到很大的作用,也没参与评价流离失所者人道主义需求的工作。它与非政府组织没有独立的联络能力。

105. 秘书长代表的访问有助于突出美洲在国内流离失所问题上的另一重要的发展动态,即由美洲人权协会建立由几乎所有政府间机构和该领域少数非政府组织参加的美洲国内流离失所问题常设协商会议(最初为特设工作组)以提供一个磋商的论坛。该常设会议在定义、方法和法律问题上取得了很大进展,目前在拉丁美洲国内流离失所问题上发挥着越来越积极的作用。与中美洲难民国际会议(1989年5月,危地马拉城)的经验相比,南美洲对这一问题缺乏重视,⁵⁶ 所以这是一个重要的发展。

106. 在秘书长代表访问期间,非政府组织一直建议任命一位哥伦比亚人权情况特别报告员。它们认为,这样做可保持对最近政府开放起到促进作用和对人权保护至关重要的压力。政府本身则认为,这样做可使目前打击侵犯人权行为和增进与非政府组织合作的努力付之东流。它们认为国际压力可能起相反的效果,保持低调存在--如果有任何存在的话--是一个较好的选择。政府官员还认为,秘书长代表在国内流离失所者问题领域继续发挥作用将十分重要。

107. 一位政府官员强调,该国需要更多的国际援助来打击贩毒和管制武器买卖;他说,减少世界毒品消费和实现商品市场,特别是农业商品市场的法律平等,将为该国带来莫大利益。⁵⁷

三、结论和建议

A. “国内流离失所者”的定义

108. 代表在哥伦比亚观察到的情况在许多方面与“国内流离失所者”的工作定义不相符合。⁵⁸ 例如,在哥伦比亚对所使用的定义意见不一致。政府在国内流离失所的原因中加上了“自然灾害”,而天主教会--在其调查中--和非政府组织均未这样做。秘书长代表注意到,政府多年实施的救济遭受自然灾害者的项目与为其他流离失所原因实施的项目不同。两类项目没有结合起来,也不相协调。⁵⁹ 政府近期为上述暴力受害者实施的项目总体而言不是为了满足流离失所者需求的。目前,该国的首要步骤之一应是就一项可灵活使用的工作定义达成一致意见,作为改进资源的调配、更加均衡地分担责任和工作的基础。

109. 此外,还需要界定该国其他的目标群体(例如:极有可能背井离乡的农民、属于土著人口或黑人少数的公民、城市贫民、遭受自然灾害的人、武装冲突受害者、城市暴力受害者、寡妇等),确实保护和/或援助需求重叠或不同的程度,并制定针对有关需求的综合项目(以“社区”为对象)。关于流离失所者本身,还需要考虑每一地区和每一情况下的迁移模式,包括流离失所者群体的规模、驱逐和接受地区的特点(城市和农村)、流离失所和迁移原因以及流离失所的时间长短。

110. 哥伦比亚局势突出了另外一个问题。在哥伦比亚发生军事性质的行动时,确实有“大批”人员外逃,流离失所者的总数是很大的,但是也有许多人结伴例如一家人或只身逃离。人们向代表解释说,流离失所者担心被认出身分,因为这样会危及他们的安全。相反,他们希望与当地社会融合。所以,国内流离失所者的问题与当地社区人民的问题一般相同,遭受同样的贫穷和匮乏的命运。因此不应该把流离失所者看作是一个不可区分的整体,甚至在概念上也不应该这样做。界定流离失所者的任何努力都应该相当灵活,“适合”所有有关个人和他们的需求。或许还需要根据在另一地区定居下来的时间/合法化这类标准对流离失所者和前流离失所者加以区分。同时,由于流离失所者的保护和援助需求非常特别,需要把他们与其他群体区别开来。

B. 保护和援助

111. 保护所有公民,包括国内流离失所者的公民、政治、经济、社会和文化权利而无论其思想意识如何,是每一政府的责任。加强民主体制显然可改善对流离失所者的保护和减少未来流离失所的可能。公平而论,哥伦比亚政府已开始采取某些措施,改善该国被迫流离失所者的境况,并加强对所有公民人权的保护。这些步骤尽管很有限,而且是尝试性的,但已在国内和国际社会中得到承认,需要给予进一步支持和鼓励。为此,应对这些项目实际上是否有效和它们的范围做出明确和准确的评估--如果按政府的愿望需要国际资源补充的话。

112. 目前,国内流离失所问题在“非政治化”方向发展,这是令人欢迎的。因为这些做法似乎可产生更有效的反应。这方面的非政治化意味着对流离失所原因的研究在方法上必须对头,不能变成一种“政治武器”。流离失所者本身应被视为受害者,而不是政治牺牲品。在这方面开展提高意识活动看来是必要的。侵犯人权行为的受害者(以及支持和保护这些人的人)无论其政治、历史、地理或其他背景如何,应受到同样的对待。这并不是说现有的政治态度不重要。为了流离失所者的利

益,各政治组织也应从人道主义角度看待流离失所问题。

113. 政府在照顾流离失所者的努力中,应把人权和人道主义非政府组织看作是伙伴。由于政府的触角无法延伸到所有地方,对那些熟悉地方情况又得到流离失所者信赖的机构应拨付资金,给予保障(和安全),使他们履行其工作。这样做可改进现有稀少资源的配置和更有效分工。此外,从事向侵犯人权行为受害者提供法律援助的人权非政府组织对这些人具有保护作用,政府无疑应该支持它们的工作。秘书长代表参加的研讨会是增进合作和交换意见方面的极好的第一步。秘书长代表衷心地希望,该国政府、非政府组织和所有其他参加者把“最后宣言”当作它们今后向流离失所者提供保护和援助的工作和这方面合作的标准。(《宣言》见附件一)。

114. 必须进一步促进加强保护人权的措施。在这方面,秘书长代表希望提请注意以前访问该国的人权代表团提出的建议和对该国人权记录的证据的严重性的关切。这种证据表明,已采取的措施是否有效有待充分证明。证据还表明,政府内部保护人权方面的合作需要加强。更具体地就国内流离失所者而言,秘书长代表愿意强调应加强保护:(1)土地和财产权利;(2)防止流离失所的人道主义法律规范;(3)特别是在流离失所期内和此后不久的生命权和人身健全的权利。另外还专门建议对妇女,特别是寡妇权利的保护予以特别注意。

115. 预防活动需要公民在保护基本人权方面理解“人人为我,我为人人”的道理。应鼓励大家特别是在冲突的不利情况下相互保护人身安全和财产。一位政府官员说,这并不意味着组织力量支持游击队保护他们,也不意味着教唆农民如何抵抗游击队。在预期可能发生流离失所的地区,例如在 Sucre、Choco、Arauca 和 Casanare,亟需执行这类预防活动。

116. 特别是在中央政府影响不大的地区的地方一级促进和保护人权十分重要。有地方意见调查员和社会组织、工会、地方企业界、警察、军队和教会代表参加的地方人权委员会的工作应该加强。这样做,不仅在遇有侵犯人权指控时,而且在极有可能发生流离失所现象的情况下,都将便于于意见交流。在学校、工会、地方军队进行人权培训和推广,由地方人权委员会等组织举办讲习班,是极好的活动,必须保持和进一步加强。给秘书长代表留下深刻印象的是全国各地区许多妇女组织参与救济流离失所者、穷人、妇女和儿童。

117. 国内流离失所者,特别是妇女目前尚未组织起来,应鼓励他们更多地参与地方一级已存在的组织结构。条件是否允许,或事实上是否需要建立他们自己的单独组织,是必须由他们自己考虑的问题。

118. 在流离失所后的紧张阶段向流离失所者提供紧急人道主义援助、住处、

资金支持、保健和心理服务的项目必须大大加强。这些项目应以迅速反应而又不接受社区造成不利影响为目标。国家与非政府团体,特别是与教会和红十字会合作,已初露端倪,这是不可缺少的。妇女设立的一些提供救济援助和支持产生收入项目的组织已体现出它们的潜力;它们应成为其他类似组织的榜样。对提供救济的各国机构给予法律协助和指导也是必要的,通过出版物或小册子等手段可实现这一目的。鉴于在城市周围的贫民窟地带长期居住不是好办法,那么一旦可行则应实行返回项目,项目中应包含充分的发展内容。为此,应酌情采取措施协助流离失所者在自己家园附近生活下去。人权培训和提高能力办法是所有返回项目的实质内容。

119. 在较后阶段向流离失所者提供援助,在地方和国家一级解决不平等、贫困和排斥的一般公共政策范围内似乎是较为合适的,但依所涉政策而定。如果该国继续为自己的经济增长而骄傲,那么增长的部分成果必须以比目前情况更具体的方式分配给最贫穷的社会阶层。除了至少在一些城市地区提供基本公用设施等各种明显的需求外,还迫切需要实施特别增加青年就业机会的社会和经济项目,以及在城市和农村实施产生收入的项目,如果需要,这些项目应包含对流离失所者给予优先照顾和特别待遇的内容。它们还应进一步促进男女平等和鼓励流离失所者的自力更生。

120. 规划和执行政府机构管理的社会和经济方案以及紧急援助项目,似乎需要更多的资金,并需要大大增加程序上的协调和简化。这样才能满足潜在受益者的需要。

121. 最后,代表希望呼吁哥伦比亚政府采取步骤执行美洲国内流离失所者问题常设协商会议报告所载的有用建议。

C. 消除流离失所的根源

122. 在本报告的范围内试图阐明哥伦比亚这样的复杂形势,并提出对解决问题有价值的详细建议,可能武断的。此外,在许多研究文件和报告中曾提出过这方面的宝贵建议,秘书长代表希望再次提请哥伦比亚政府注意。在该国实现和平无疑是减少流离失所人数和改善受害者境况的必要条件。实现和平不仅需要遣散所有非法武装团体,还需要解决一些基本的社会经济问题。问题是政府是否能够和愿意这样做。

123. 政府的传统立场是,贩毒分子和游击队是该国侵犯人权行为和暴力的责任者。在与秘书长代表的接触中,政府还采取了另外的态度,认为军队和准军事团体内部的一些人在很大程度上也应为侵犯人权和人道主义法的行为负责。但政府一贯

否认这是官方政策,因此不负任何责任。

124. 秘书长代表还注意到,在对待该国的基本问题上政府也不是铁板一块。许多政府官员与他讨论这些问题时表现出坦诚和率直,尽管似乎缺乏解决这些问题的较强烈的集体意愿。这可从过去50年解决问题的进展看出来。正如一位政府官员所指出,已展开的努力大多是临时性的,与现实脱节。在几乎每一个行政部门向代表提出的许多意见和项目与实际执行都差距很大(无论是人权、人道主义援助、住房项目,还是土地改革)。在与秘书长代表的讨论中政府官员谈及形势时屡屡使用“令人遗憾”一词,表示他们对情况的了解和无能为力。大家一般都强调局势的复杂,暗指这是他们无能为力的原因所在。秘书长代表赞赏这些政府官员对形势的明显了解、谈及时表现出的坦率和诚挚关心,但也必须指出,形势复杂尽管无可否认、但政府不能因此而推卸责任。

125. 对形势的粗略评估表明:(1)鉴于该国的幅员和政府的相对软弱,权利集中于中央政府鼓励地方势力的形成,而地方势力的形成又阻碍政府政策的有效执行;(2)目前由两党分享权力的政治制度(属委托性质)已实行了35年,仅吸引32%的选民,没有使所有公民都充分地参与民主和政治进程,仅使权力牢固地掌握在两党手中;(3)两党(和各自政府)的部分政策是通过国家安全立法和与军队达成临时协定(秘书长代表听到的侵犯人权行为的证据表明,两党共处有时变成同谋的可能性不能完全排除);(4)暴力无限制地升级证实了暴力在哥伦比亚起着社会职能的说法。除非消除暴力的社会经济和政治根源,否则暴力就可作为进一步加强镇压和实施更多暴力的口实。

126. 为应付上述问题,似乎需要哥伦比亚政府面对这些问题,并在现有资源的范围内在几个方面立即采取措施。最显而易见的是发起一项大规模的“容忍项目”,从与游击队恢复和平对话开始。哥伦比亚许多人,包括政府官员认为,游击队可发挥一定的政治作用,应将它们看作是政治力量,而不是罪犯和贩毒分子。他们说,游击队过去的某些立场曾得到政府的承认,现在也应给予考虑。和平协定一旦缔结,下一步就是解散其作用将没有多大意义的准军事集团和整肃军队。此外,需要使文职当局在国家中的作用“非政治化”。正如一位政府官员所说,文官政府夹在中间,如果它维护人权,就被称为游击队;如它维护军队,则被称为准军事机构。这个“容忍项目”需要深入每一公民,包括军人、流离失所者和非政府组织活动家。

127. 另一步骤是主要在微观一级开辟合法社会行动的空间。基层项目和地方公民组织似乎对当地人口具有好处,应予促进和支持。例如对基层和解倡议应给予支持,因为它们奠定了全国和平协定的基础。认真的土地改革、加强司法机构、下

放权力和加强军队的内部管制等措施的必要性已为政府所承认,但不能在本报告中详细阐述。

D. 国际社会的参与

128. 毫无疑问,哥伦比亚与任何其他国家一样,解决本报告所述问题的办法只能在本国内找到。然而,如果国内资源已经用尽,国际社会对上述“容忍项目”的支持和参与是有益的,事实上甚至是不可缺少的。例如,与游击队的谈判已历时十年,取得了一些成果,但尚不充分。国际社会一直观察这些和平努力,可以调解人的身分应邀发挥更积极的作用,协助政府履行其和平承诺。

129. 秘书长代表与他所晤谈的许多政府官员都认为,国际社会在促进哥伦比亚人权上的作用迄今为止对增进安全十分重要(是实施返回项目和保证和平的必要条件)。他还认为,国际社会对该国人权和人道主义非政府组织工作的支持已产生有益的成果,应予加强。

130. 秘书长代表不希望贬低国际社会经常监督和检查该国人权记录的重要性。他愿意至少提出两个他认为国际社会应给予援助或给予补充援助的领域。第一是向该国直接从事流离失所人员工作的非政府组织提供资金援助和技术支持及咨询。第二是本着上述“非政治化”的精神培训人道和人道主义非政府组织的管理人员,使他们能够从专业角度记录和分析这些问题,寻求解决办法。秘书长代表还建议应派遣法外、即决或任意处决问题报告员,或被迫或非自愿失踪问题工作组这样的国际人权代表团访问该国,以便除其他外核查它们以前访问该国所取得成果的执行情况。他还认为,人权事务中心咨询服务和技术援助处应与开发计划署人权方案保持密切联系,对进一步的发展提出意见。

131. 秘书长代表还认为,国际社会参与监督哥伦比亚国内流离失所者领域的进展,并提供投入是不可缺少的。研讨会上也承认了这一点,它的后续行动委员会除其他国际代表外现将包括开发计划署。为提高国际努力的有效性,以保证该国主要人道主义需要得以满足,经政府同意由国际社会参与是必要的。这样做还有利于保持国内、与政府、与非政府组织和与国际社会交流渠道的畅通,并通过提供与人权、人道主义和发展领域有关机构和组织(除其他外有人权事务高级专员、人权委员会、经济、社会、文化权利委员会、人权事务委员会及其他人权机构、劳工组织、布雷顿森林机构、美洲国家组织、美洲人权委员会和国内流离失所者问题常设会议)的联络手段使国际社会的努力具体化。国际人道主义和人权联络干事可向驻

该国的联合国机构和未在哥伦比亚派驻人员的其他联合国机制提供咨询,以提高国际努力的效力,保证该国主要的人道主义需求得以满足。

132. 发展援助在哥伦比亚可能又增加一个层次。如工发组织所建议,发展援助可采取建立有益于流离失所者的微型企业项目的形式。以可持续发展为目标并与预防、接受和返回项目相联系的其他此类方案对目标人口也可产生积极效果,特别是因为就业和自谋职业是解决流离失所问题的有效办法,并可便利他们与社会重新融合。在这方面,与在中美洲展开活动的国际组织(如开发计划署流离失所者、难民和返回者方案)交流意见和经验,如有可能获得国内流离失所者问题常设会议的支持,将是十分有用的。

133. 最后,秘书长代表希望再次重申履行其任务的指导原则以及这些原则适用于哥伦比亚情况的程度。第一,按照政府和国际社会的共同目标是向国内流离失所者提供保护和援助这一设想进行工作。为了这一目的,合作是彼此的目标。第二,人权和人道主义问题联系在一起,不可分离,相互补充。第三,国内流离失所者与他们所在社区的命运联系在一起,应统筹对待。

134. 从所有这些理由来看,对哥伦比亚的访问是很成功的。第一,不仅在政府邀请和讨论中,而且在政府、开发计划署和从事流离失所者工作的非政府组织联合发起的研讨会中,政府都表现出合作的态度。第二,尽管意图和实绩之间存在明显的差距,但政府明确地关心国内流离失所问题的人权和人道主义方面,并似乎有决心改善这两个方面的纪录。第三,哥伦比亚流离失所者通过“消失”在社会中来“保护”自己。这一特点使哥伦比亚国内流离失所者的境况与其他国家不同,是与整个社会的问题密切联系的。而整个社会赞成把他们对服务和发展的需求看作不可分离的。

135. 对哥伦比亚的访问还表明,虽然受影响地区里流离失所情况有很多相似之处,但也有重大差别。这一点突出说明应该熟悉一国概况和实地访问,了解作为一种全球现象的一般性流离失所问题,认识到每一国家流离失所情况的独特性质,以便制定有针对性的保护和援助战略。

注 解

¹ 本段所提到的报告如下：美洲国内流离失所问题常设协商会议关于哥伦比亚国内流离失所问题技术援助现场访问团的最后报告(草稿,1993年11月,(以下简称美洲国内流离失所问题常设会议报告));人权事务委员会的报告(A/47/40)(1992年10月9日);消除种族歧视委员会第944次和第945次会议简要记录(CERD/C/SR.944-945);国际劳工组织专家委员会关于哥伦比亚运用劳工组织第107号公约的意见,以1992年12月22日的信函转交主管人权事务副秘书长;被迫或非自愿失踪问题工作组两名成员访问哥伦比亚的报告(E/CN.4/1989/18/Add.1)(1989年2月6日);草率或任意处决问题特别报告员访问哥伦比亚的报告(E/CN.4/1990/22/Add.1)(1990年1月24日);评估团关于支持哥伦比亚促进和保护人权总统顾问办公室项目的报告(E/CN.4/1993/61/Add.3)(1993年9月6日);联合国系统哥伦比亚驻地协调员,哥伦比亚人权和制止暴力情况报告(1993年7月);美洲国内流离失所问题常设协商会议代表团的报告(1993年11月)。

² 例如见：美国难民事务委员会，“一项艰难的任务：哥伦比亚国内流离失所人民”(1993年)(以下称美国难民事务报告);国际自愿机构理事会，“对哥伦比亚的访问”(1991年)。

³ 1994年11月16日的信。

⁴ 订正定义,1993年4月15日美洲国内流离失所问题常设协商会议技术会议期间通过。

⁵ 美洲国内流离失所问题常设协商会议报告第5页。

⁶ 现有大量关于哥伦比亚暴力问题的文献。

⁷ 见 Alejandro Valencia Villa,Desplazamiento Interno en Colombia (May 1993),citing Paul Oquist,Violencia,Conflicto y Politica en Colombia at (1978)324.

⁸ 主要是与后来转向武装行动的哥伦比亚革命武装部队。

⁹ 这些团体包括M-19,革命工人党、土著人民游击队 Quintin Lame 和人民解放军的一部分。

¹⁰ 《人的发展报告》,1993年

¹¹ Asociacion SETA,Colombia:Mision de Identificacion de Derechos Humanos en Colombia,Informe de Mision at 7.

¹² 见美洲国内流离失所问题常设协商会议报告,第14至第15页。

¹³ 《资本主义的发展和民主化》(1992年), Rueschmeyer 等著。通过对南美国家历史和经济情况的调查和比较,著者认为,在没有经过彻底的土地改革的劳力密集型农业国家,大地主仍然是强大的经济和政治力量,阻碍实现充分民主化的进程。

¹⁴ 这一事实也得到许多其他来源的承认。例如,见大赦国际,“哥伦比亚:政治暴力--神话和现实”(1994年),1993年人权情况国别报告,关于哥伦比亚的报告(1994年)第397页。

¹⁵ 第64段。

¹⁶ Rueschmeyer 等著,前引书,第163页。

¹⁷ 同前,第196页。

¹⁸ 然而,比较哥伦比亚提交人权事务委员会的第三份定期报告(CCPR/C/64/Add.3)。政府在报告中说,尽管经济高速发展,但游击队和贩毒分子仍以社会经济的不平等为借口,威胁司法制度,欲使其瘫痪,而他们自己实际上不受惩罚。这使那些对国家丧失信心的人组成准军事团体。

¹⁹ 美国国务院在1993年人权报告中说,军队和警察共同负责的暴力行为几乎与非政府团体总体的暴力行为一样多。

²⁰ 另见 Diego Perez, La Realidad del Desplazamiento Interno en Colombia: Las Otras Victorimas de la Guerra (1993); Jorge Rojas, Desplazamiento, derechos Humanos y Conflicto Armado (1993); Alejandro Vallencia Villa, Balance y Perspectivas de los Mecanismos Internacionales de Proteccion Juridica de los Desplazados (1993), Carlos Alberto Ruiz, El Proceso de Guerra y Desplazamiento (1993), Cristina Zeledon, Mecanismos Internacionales de Proteccion Juridica de Desplazados (1993)。

²¹ 另见美洲国内流离失所问题常设协商会议报告第10页和第17页,以及 Diego Perez 著作,前引书。

²² 梅塔和 Lianos 东部(平原)富有自然资源,农业和畜牧业兴旺。这一地区历来是移民、大牧场主、地主和准军事集团的活动领域。哥伦比亚革命武装部队在那里有强大的基础(其总部在 Uribe),人民解放军也有驻扎;爱国人民联盟在1985年和平协定之后才在那里兴起。该地区发生过并在继续发生严重侵犯人权行为。流离失所者通常逃到梅塔省会 Villavicencio。

²³ “Uraba”(或称香蕉产区)被称为新的经济开发区。但这一地区冲突尖锐,兵

戎相见。科多巴的经济迅速增长,但工资极低,土地分配严重不均,两者形成了鲜明对比(据说人民解放军与力量很强的农民联盟在这里被打败。)流离失所人员通常到 Monteria 或 Medellin。

²⁴ 这是一个尖锐冲突地区,准军事团体在那里首次出现。1988年据说有5,500名农民因准军事活动从12个村庄逃到 Barrancabermeja 和 Bucaramanga。

²⁵ Norte de Santander 被认为是一个富有石油、在商业上重要的地区。在过去20年里,那里的农民联盟一直很强大,游击队也有存在。毒品卡特尔在那里据说不象在 Cordoba 或梅塔那样有基础。准军事团体活动增加,最近快速部队也频繁出击,加上政府薄弱,导致该地侵犯人权的指控增多。流离失所者逃往 Tibu、Ocana 或 Cucuta, 或成为委内瑞拉的难民。

²⁶ Putumayo 是哥伦比亚主要毒品生产省。毒品也带来了准军事团体和刺客。游击队(哥伦比亚革命武装部队在那里也有存在。缺少边境安全也是造成这里流离失所的原因。)Quintin Lame 土著居民反叛团体在考卡很活跃。Puerto Asis 是接受和驱逐区之一。

²⁷ 根据 Comision Audina。

²⁸ 美国难民事务报告第10页。

²⁹ 美国难民事务报告第10页。

³⁰ 美国难民事务报告第18页。

³¹ 美国难民事务报告第3页。

³² 哥伦比亚签署和批准了以下国际文书:《经济、社会、文化权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《公民权利和政治权利国际盟约任择议定书》、《消除一切形式种族歧视公约》、《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《妇女政治权利公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《关于难民地位的公约和议定书》。哥伦比亚于1991年成为国际劳工组织第169号公约(土著和部落人口公约)的缔约国。以前它曾是劳工组织第107号公约--1989年由第169号公约所替代--的缔约国。哥伦比亚还是《美洲人权公约》的缔约国。见“哥伦比亚的人权情况”,拉丁美洲人权问题教会委员会编写的1992年年度报告。1991年9月末和1992年2月,美洲国家组织美洲人权委员会通过了一项决议,认为哥伦比亚政府应对四起严重侵犯人权事件负责。该决议说,哥伦比亚应向受害者家属给予赔偿,对罪行的责任者进行惩罚。

关于国际人道主义法律,哥伦比亚签署了四项日内瓦公约,但未签署任何附加议定书。四项日内瓦公约的共同第三条规定了在非国际性的武装冲突的情况下应遵守最低规则。这些规定对所有缔约方均有约束力。

³³ 例如见法外、任意或即决处决问题特别报告员的报告(E/CN.4/1994/7)(1993年),尤其是第220至238段。报告中指出,侵犯生命的现象继续以令人震惊的比率发生。报告认为正在采取反叛乱行动的地区是受影响最大的地区,土著人口、可能的游击队合作者、反对派领导人、人权活动家、记者、律师和与教会有联系的个人最容易遭受伤害。报告还指出,只有少数指控侵犯人权的案件得到了调查,而在检察机关58%的控告是针对国家警察成员的。另见被迫和非自愿失踪问题工作组的报告(E/CN.4/1994/26,第167段)(1993年)和酷刑问题特别报告员的报告(E/CN.4/1994/43,第188段)(1993)。另见人权事务委员会的报告(A/47/40(1992))。委员会审查哥伦比亚的第三次定期报告时对“社会清洗”行动和造成大量屠杀、失踪和酷刑的暴力行为,对警察和军队的不受惩罚,对军事法庭管辖权的范围,表示关切。

³⁴ 另见 E/CN.4/1990/22/Add.7,第47段;美国难民事务报告第3页。

³⁵ 见美国难民事务报告第13至第14页。

³⁶ 见 CERD/C/SR.944-945。在讨论哥伦比亚第五次定期报告时,委员会提出了三个问题:第一,“一些土著人失去了土地”(第50段)是什么意思;第二,采取了哪些措施执行土著人的人身安全权利;第三,政府可在何种程度上防止殖民主义的入侵。

大赦国际1993年8月的一份文件报告说,在 Cesar 的 Marocazo 社区(哥伦比亚北部),武装部队法外处决和虐待 Arsario 印地安人。据说军队怀疑他们与该地区的游击队合作。大赦国际,“对 Arsario 印地安人的法外处决和虐待”,索引:AMR,23/44/93(1993年8月);

³⁷ 劳工组织专家委员会就1992年劳工组织第107号公约执行情况致哥伦比亚的一份“直接请求”中指出了保护平民人口的极大困难,提到了 Totoro (考卡省)的土著社区和 Gabriel Lopez 自卫团的土地拥有者的恐吓。它请求政府继续提供因采煤污染而有可能迁移 Guajira 的 Wayuu 土著群体的资料。委员会还指出,它对1992年据称受到流离失所和重新安置威胁的以下群体表示关注:Manaura 的 Wayuu 人(从工业促进协会受到的威胁);Embera 人(从 Alto Sinu 大坝受到的威胁)和 Pijao de Atalo-Tolima 社区。国际劳工组织专家委员会就哥伦比亚执行劳工组织第107号公约的情况发表的意见,同前。

³⁸ 见 Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1993(1994); Tribunal Permanente de los Pueblos, Proceso a la impunidad

de crímenes de lesa humanidad(1989); Vida, Los otros derechos humanos (1993); Comision Andina de Juristas-Seccional Colombiana, Derechos Humanos en Colombia (1994); Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, Human Rights Situation in Colombia(1992).

³⁹ 见e.g Intercongregational Commission for Justice and Peace in Latin America et al., The Paramilitary Strategy Imposed on Colombia's Chucuri Region, January 1993.

⁴⁰ 见 Commission of NGOS, Massacre in Rio Frio, 5 October 1993.

⁴¹ 见 E/CN.4/1990/22/Add.1, 第17段。

⁴² 美国难民事务报告, 第3页。

⁴³ 美国国务院, 同前, 第393页。

⁴⁴ 另见1993年美国国务院人权情况报告, 关于哥伦比亚的一章。

⁴⁵ 美国难民事务报告, 第3页。

⁴⁶ 关于儿童权利, 应该指出, 儿童权利委员会第十五届会议(1994年1月10日至28日, 日内瓦)在其初步意见中对虽然国家总体经济增长速度很高但众多儿童仍生活在赤贫中的情况深表关切。根据该委员会, 许多儿童, 特别是农村和土著儿童在社会上受到排斥, 只能得到有限的或得不到医疗保健和教育(CRC/C/24)。

⁴⁷ 进一步的资料, 见 CCPR/C/64/Add.3 和 A/47/40, 第352-353段; 另见大赦国际, “哥伦比亚: 政治暴力”, 前引书, 第98页。

⁴⁸ 见E/CN.4/1993/61/Add.3。

⁴⁹ 见大赦国际, “哥伦比亚: 政治暴力”, 前引书, 第97页。

⁵⁰ 社会福利行政部1994年5月26日致波哥大市长办公室的信。

⁵¹ 根据哥伦比亚1991年提交消除种族歧视委员会的第五次定期报告, 现有81个土著群体, 住在25%的领土上, 他们的权利在1991年宪法中得到保障。哥伦比亚决定保护亚马逊地区的生态系统, 并尊重土著社区的权利。其他目标包括在社区失去土地或没有足够土地时给予它们土地(必要时在购买之后); 以及建立和改进保留地。政府还采取步骤, 防止在武装冲突地区侵犯土著居民的人权, 包括举办各个领域土著人立法的课程。在内政部没有土著人事务司。1992年成立了土著人权利国家委员会, 以保证防止侵犯人权, 保护和维护人权。1990年还在管理部设立土著人政策全国委员会, 以确保土著人社区参加对他们有影响的决定这一宪法规定。见 CERD/C/191/Add.1; 另见土著居民问题工作组, 哥伦比亚提交的资料(1991年6月5日), E/CN.4/

Sub.2/AC.4/1991/4。

⁵² 见E/CN.4/1994/20,第26页。

⁵³ 另见美国难民事务报告,第22页。

⁵⁴ 哥伦比亚代表团1993年10月提交难民署执行委员会的声明。

⁵⁵ 开发计划署发表的题为“人权和制止暴力”的报告中阐述了这些项目(1993年)。报告提及,联合国系统内在人权方面的合作包括以下四个方面:

1. 系统地评价和平进程的进展,包括举办讲习会;
2. 国家恢复计划;
3. 对土著人社区实施的产生收入项目和开展的工作;
4. 通过支持经济和社会活动将前游击队员重新纳入社会。

其他活动针对滥用毒品和社会暴力问题(第二方面也包括消除不受惩罚现象和加强司法制度的活动;将社会边缘群体纳入社会;改善生活条件和促进和平共处),力求创造一种人权文化和保护人权的政治及体制秩序。去年人权事务中心参加的一次评估考察发现开发计划署在人权方面的作用十分重要,建议继续给予合作和支持。E/CN.4/1993/61/Add.3,前引书。

⁵⁶ 例如在中美洲有一个机构间组织--流离失所者、难民和返回者发展方案,也是负责流离失所者问题的。

⁵⁷ 目前,该国接受国际援助,特别是美国的援助,以打击贩毒活动(1994年为3490万美元)。

⁵⁸ 见E/CN.4/1994/23,第17段。

⁵⁹ 例如见联合国救灾协调专员办事处和哥伦比亚减少风险国家办公室,“哥伦比亚1988-1991年减轻灾害影响方案”(1991年)。

附件一

最后宣言

We, the participants in the seminar on integrated policies for internally displaced persons in Colombia, being representatives of international, governmental, State and non-governmental organizations and church organizations, DECLARE THAT

- The seminar was the result of a process of harmonization among the various NGOs working with displaced persons and governmental and State bodies responsible for dealing with this problem;
- All the participants from State bodies and social organizations should seek to make further progress in strengthening the atmosphere of mutual trust and in producing the instruments needed for the elaboration of an integrated policy to tackle the problem of displaced persons;
- The State bodies having direct responsibility for policy-making should discharge with determination and resolution the tasks which are theirs by virtue of their functions. Similarly, we call upon regional and national NGOs to initiate or strengthen the coordination procedures without which it will be impossible to produce coherent responses to the problem;
- It is urgently necessary to tackle with determination and resolution the causes of internal displacement in order to cope with the repercussions of the problem.

CONSIDERING THAT

- Internal displacement demonstrates the grave crisis of human rights in Colombia and that it has the following direct causes:

The various manifestations of political violence in the country which produce the phenomenon of displacement;

The magnitude of the violations of fundamental human rights and the degree of impunity associated with these violations;

The exacerbation of the internal armed conflict due above all to the counter-insurgency strategies and the activities of paramilitary groups;

The violations of the rules governing armed conflicts and the rules of international humanitarian law by the parties to the conflict, violations which have had a profound impact on the civilian population not involved in the conflict;

Drug-trafficking and the plans for exploitation of natural resources and for agrarian counter-reform;

The fact that the regions from which most people are expelled are precisely the country's most important agricultural regions.

Other factors affecting expulsion include:

The concentration of land ownership and the under-utilization of land which restrict job opportunities and lead to the concentration of income;

Agricultural modernization and its technological impact on poor rural dwellers which accelerate the break-up of their communities;

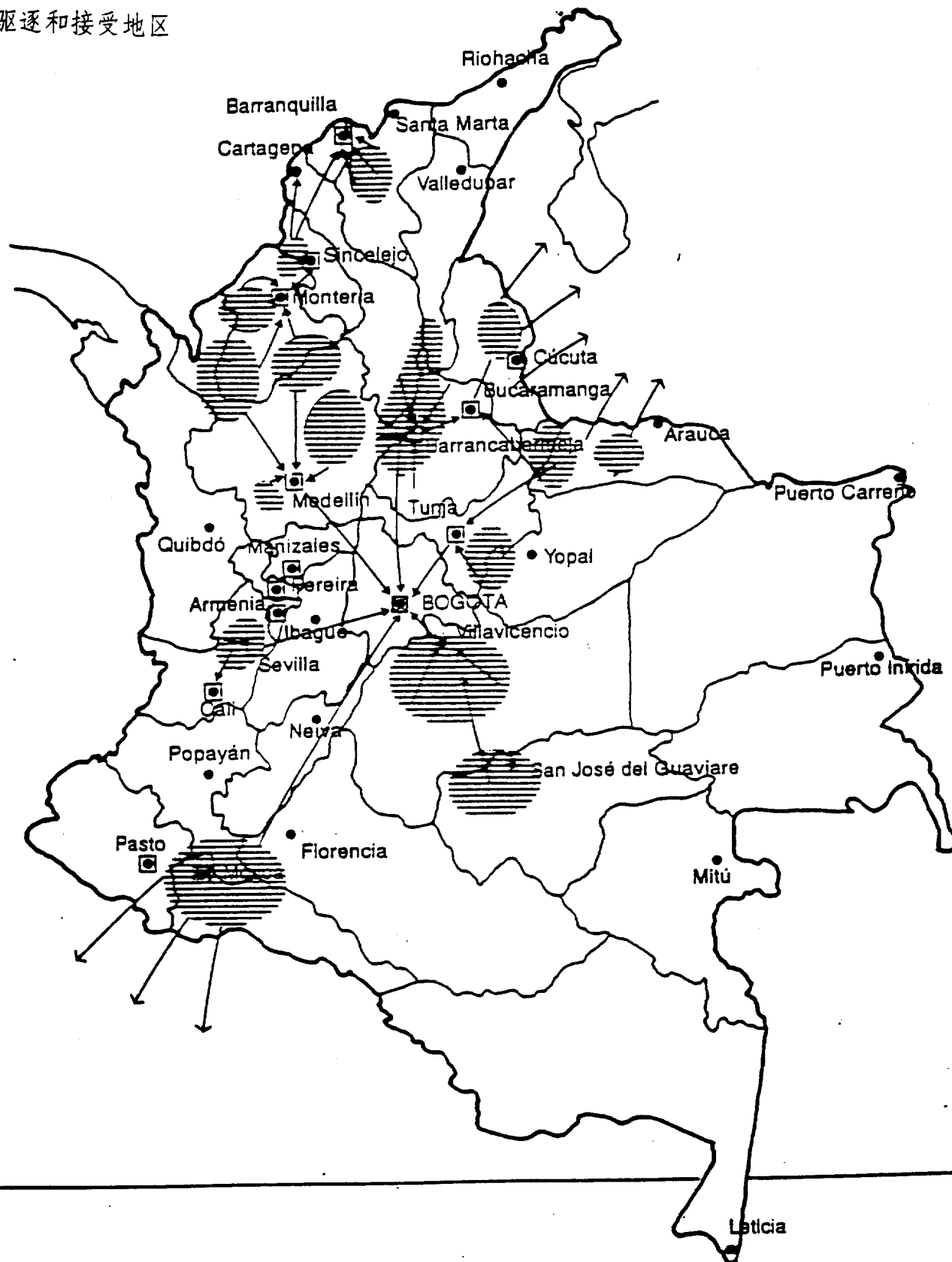
Acceleration of the process of fragmentation of the peasant economy and its adverse effects on the family.

WE ADOPT THE FOLLOWING GUIDELINES:

1. The background to the solution of the problem of displaced persons is the search for peace and social justice. This must envisage the introduction of regional and national arrangements and machinery to facilitate a negotiated end to the conflicts.
2. The adoption and application of the rules of international humanitarian law and of Additional Protocol II to the Geneva Conventions.
3. The elimination of impunity, the main cause of the violation of human rights and of displacement.
4. Respect for and recognition of the legitimacy of, and guarantees for the activities of NGOs concerned with displaced persons and human rights; legal recognition of displaced persons and of their organized groups.
5. Acknowledgement in local, regional and national development plans of the reality of the political violence in Colombian society and, accordingly, elaboration of an integrated strategy (legal, socio-economic, psycho-social and cultural) for displaced persons.
6. Introduction of a redistributive agrarian reform which will facilitate the return of displaced persons and prevent the development of any violence that may cause further instances of displacement.

附件二

驱逐和接受地区



附件三

