



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.3
6 November 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十七届会议
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

秘书长的代表弗朗西斯·登格先生根据人权委员会
第 2000/53 号决议提交的报告

增 编

流离失所概况：亚美尼亚

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	2
一、流离失所危机概况.....	9 - 17	3
二、实地查访结果.....	18 - 29	6
三、国家和国际反应..	30 - 44	8
四、结 论.....	45 - 50	12
五、建 议.....	51 - 60	14
<u>附件：亚美尼亚地图.....</u>		17

导 言

1. 应亚美尼亚共和国政府邀请，代表于 2000 年 5 月 18 日至 19 日对亚美尼亚进行了一次查访。

2. 查访目的有四。第一，研究亚美尼亚国内流离失所情况并汇编成文件——有关该国流离失所情况既缺乏研究又缺少分析。¹ 第二，设法了解对国内流离失所者困境不甚重视的原因。这是不是因为意识不足和疏忽的结果？如果答案是肯定的，就应非常重视该问题。或者恰恰相反，正如人们在代表查访之前普遍向他暗示的，由于国内流离失所者已有效融入接受他们的社区，因此他们的情况现在与一般居民并无区别，因而无须对他们给予专门注意？如果后一解释属实，亚美尼亚的情况仍值得研究，有可能成为建设性处理国内流离失所问题的典范。为了寻找答案，查访设法确定国内流离失所者是否因其流离失所状况而异于一般居民的特别需要或者他们目前的情况确实不需要重点注意。基于对该问题的答案，查访的第三个目的是通过与政府和与国际社会和民间团体的代表开展注重解决办法的对话，确定处理国内流离失所者目前需要的适当对策。第四，查访试图把亚美尼亚国内流离失所问题放在次区域背景下加以了解。为此，对亚美尼亚的查访以下列情况为基础：代表 1998 年对阿塞拜疆的查访(E/CN.4/1997/79/Add.1)和就在查访亚美尼亚之前对格鲁吉亚的查访(E/CN.4/2001/5/Add.4)以及由欧洲和安全合作组织(欧安组织)、布鲁金斯研究所关于国内流离失所问题的项目和挪威难民事务委员会在高加索南部联合举办的国内流离失所问题区域讲习班。亚美尼亚政府代表以及负责亚美尼亚国内流离失所问题的国际组织代表和国际与当地非政府组织代表出席了讲习班(见 E/CN.4/2001/5/Add.2)。

3. 事实证明代表的查访十分及时，因为据指出，区域讲习班和查访的准备工作一定程度上促使人们提高了对亚美尼亚国内流离失所问题的意识和注意。政府正起草和讨论如何处理国内流离失所情况的方案，从而使代表能在短暂的查访期间并通过与政府官员以及国际社会和民间团体代表的对话推动进一步发展这些方案的进程。从这个意义上讲，政府官员和国际社会的代表认为查访具有特别的建设性意义。

4. 代表受到共和国总统罗伯特·科查里安阁下、区域行政和城市规划部长、社会保障和健康部长和国民议会议长的接待。代表与移民和难民事务部、负责国

内流离失所问题的政府机构负责人和其他官员举行了广泛磋商。亚美尼亚共和国常驻联合国日内瓦办事处代表 Karen Nazarian 大使阁下为便利代表的查访专程返回亚美尼亚，出席了代表与政府官员举行的这些会议。代表还与国际机构和非政府组织、设在埃里温的欧安组织办事处负责人、各捐助机构和地方非政府组织讨论了国内流离失所情况。

5. 查访计划包括对 Tavoush 地区的 Ijevan 区的实地查访，该区位于该国东北部，与阿塞拜疆接壤。代表由 Tavoush 区长陪同参观了边境地区的若干村庄，受到各村村长的接待并有机会会见了国内流离失所者和当地居民。第二节叙述了实地查访的结果。

6. 在整个查访期间并按照人权委员会和大会的要求，代表以关于国内流离失所的指导原则(E/CN.4/1998/53/Add.2)作为他与政府官员和政府间和非政府组织代表对话的基础。亚美尼亚政府对指导原则的反应非常积极。实际上，它主动表示愿将指导原则翻译成亚美尼亚文并在该国积极传播。

7. 代表要感谢拨冗会见查访团并与查访团共享他们对流离失所情况的真知灼见的所有人。他要特别感谢联合国驻地协调员和她的工作人员以及外交部、亚美尼亚常驻联合国日内瓦办事处代表和移民和难民事务部协助他制订查访计划。

8. 本报告分五节。第一节扼要概述该国国内流离失所情况。第二节叙述实地查访结果。第三节提出国家和国际反应大纲。第四节提出查访结论。最后，第五节综合若干建议，这些建议在前面各节也有所体现。建议的目的是加强对国内流离失所情况的国家和国际反应。

一、流离失所危机概况

9. 根据政府的数字，亚美尼亚有 192,000 名国内流离失所者。这一数字包含因各种原因造成的流离失所。因纳戈尔诺—卡拉巴赫问题而持续了 10 年的冲突，在与阿塞拜疆接壤地区的军事行动估计造成 72,000 人流离失所。尽管 1994 年的停火协定仍然有效，但冲突仍无法获得政治解决；边界地区经常发生小规模冲突和炮击事件。其余流离失所者因自然灾害或人为灾难而背井离乡：估计 100,000 人因 1988 年的灾难性地震而继续流离失所，这次地震造成 25,000 多人死亡，约

500,000 人无家可归；10,000 人则因较为最近的自然灾害，特别是泥流而流离失所；另有 10,000 人因人为灾难而在国内流离失所。

10. 查访把重点是冲突造成的国内流离失所者的困境。虽然一般来说代表的查访往往都属于这样的情况，但在亚美尼亚这样做特别重要，因为代表会见的人普遍的共识是，与亚美尼亚自然灾害特别是地震造成的背井离乡的情况相反，冲突造成的国内流离失所者的困境很少受到国家或国际关注。在代表查访时，该国最近刚开始着手评估和全面处理冲突引起的国内流离失所的特别情况，但是这项努力仍处在初始阶段。

11. 应该指出，独立估计的国内流离失所者人数少于政府提出的 72,000 人的数字。例如美国难民事务委员会例举的人数大约为 60,000 人。² 下列情况至少可在一定程度上说明数字上的差距：政府援引的 72,000 名冲突引起的国内流离失所者数字包括从纳戈尔诺-卡拉巴赫进入亚美尼亚的几千名流离失所者，因此他们是难民而不是国内流离失所者。实际上，政府承认在 72,000 名冲突引起的国内流离失所者中，“有很大一批”是 1988-1992 年期间进入共和国的难民。起初，他们被安置在亚美尼亚境内的边界地区，随后因这些地区的不安全他们在亚美尼亚境内再次流离失所。

12. 此外，由于苏联解体后遗留下的问题，使得情况仍然复杂，难以清楚地描述流离失所规律。造成这种流离失所的原因是，在继承国继承的高加索地区划分政治边界的工作十分复杂。就亚美尼亚而言，其领土包括位于距阿塞拜疆西北部边界几公里远的 Artzvashen 小飞地(见所附地图)。由于冲突，该地区的居民逃往亚美尼亚本土。尽管在逃离时，由于飞地造成的独特地理位置，他们作为亚美尼亚公民从国家的一个地区逃往另一地区，却必须两次跨越国际公认边界，但他们大概仍应被视为国内流离失所者。

13. 在亚美尼亚本土内，因冲突造成的国内流离失所集中在 marzes 或沿着阿塞拜疆边界的地区，即 Tavoush、Sjounik、Vajots Dzor、Ararat 和 Gegharkounik。难民和流离失所者工作组 1998 年对这些地区进行的全面考察提供了有关流离失所危机特点的重要资料。³ 起初人口的 50%至 60%，主要为妇女、儿童和老年人，离开村庄，前往夏季牧场，在这里他们住在临时住所里。尽管在有些情况，通常在持续不断的军事行动中，居民以全家为单位迁移，但家庭分散的现象司空见

惯：在 Tavoush、Vajots Dzor 和 Gegharkounik marzes 的流离失所家庭有一半是仅由一名或两名成员组成的家庭。另一半是主要由青年人组成的家庭，他们虽然仍是完整的家庭，但与亲属已经失散。

14. 尽管有些流离失所者在草原已呆了几乎两年，但在大部分时间里这些流离失所者经常移徙。他们往往逐步离开边界村庄，首先前往夏季牧场，然后到 marz 内的较安全地点。然后，那些有能力的——通常他们中较富裕者——移徙到亚美尼亚中部地区，甚至最终移居国外。结果，国内流离失所者分散在全国各地而不是以集中和易辨认的群体定居。实际上，政府和设在该国的国际机构报告说它们难以明确地知道国内流离失所者住在何处。

15. 这种定居格局的一个主要例外情况是 Artzvashen 流离失所的居民。大部分从该飞地流离失所的人的组成社区安置在以阿泽里族为主的城镇。由于阿泽里族难民从亚美尼亚逃往阿塞拜疆这些位于边界和塞凡湖北岸之间的城镇几乎已成空城。在有些情况，流离失所者占用了阿泽里难民放弃的家园。

16. 正如上文指出的，在这种人口移徙不断增加的格格中，最后的结果是人数虽然不清楚但肯定相当可观的国内流离失所者离开了该国。这种现象是成千上万的亚美尼亚人为寻找更好的经济机会而移居国外的更大趋势的一部分。国内流离失所者以及难民在离开该国的人数中所占的比例出奇的高；据认为可能的解释是，由于这些人已经在流动，他们更倾向于离开该国，特别是鉴于在本国内他们的困境无法持久的解决。正如政府十分关切地指出的，大规模向外移民的现象给在受战争影响地区重新建设的任务以及整个国家的社会经济发展增加了负担。

17. 在这方面必须指出，国内流离失所危机是在苏联后时代困难过渡时期背景下发生的，不仅有政治制度突变的原因，还有向竞争市场经济突然过渡的原因，这种过渡导致生活水准一落千丈。由于冲突的结果，阿塞拜疆和随后土耳其实行的经济封锁进一步加剧了该国的经济困难。在独立国家联合体的成员国中，据报亚美尼亚官方失业率最高而名义工资水平属最低之一——每月大约 25 美元。⁴ 人口一半以上生活在贫困线以下；几乎 28%的人口非常贫困，不能得到起码的营养要求。⁵ 虽然困难的经济条件影响了整个人口，但联合国的报告称经济转型进程给社会脆弱群体，包括国内流离失所者带来特别沉重负担，“国内流离失所者的

情况随着物价上涨和养恤金和工资下跌而恶化。”⁶ 同时，经济困难也制约了政府处理他们的困境的能力。

二、实地查访结果

18. 查访团的考察重点是冲突引起的国内流离失情况，前往 Tavoush 地区进行了一次实地查访，这里因冲突引起的不安全，流离失所情况相当严重。该地区占亚美尼亚领土约 10%，但由于位于与阿塞拜疆 350 公里长的边界上，它受到冲突引起的流离失所问题的极大影响。同时，它也受到自然灾害特别是泥石流引起的国内流离失所的影响。Tavoush 区长告诉代表，该地区有 28,000 名国内流离失所者，其中 16,000 人已返回家乡。

19. 代表由区长陪同参观了边界地区的若干村庄，具体而言他参观了 Vazashen (在距边界仅一公里的地方)、Nerkin-Karmiraghbjn 和 Ajgepar。在所有这些村庄里，代表受到地方当局的接待并有机会会见了国内流离失所者和返回者社区以及没有逃离的当地居民成员。代表，实际上调查工作组均发现，返回家园的国内流离失所者面临的主要问题是住房、安全、自给自足和社会基础设施等方面的问题，这些问题也是当地居民所面临的问题。

A. 住 房

20. 在边界地区，调查发现约 75%的流离失所者住在牧场棚屋和其他临时住处里，18%投靠亲属，3%安置在收容所和收留中心，仅 4%能够购买自己的住房。⁷

21. 根据政府的估计，边界地区有 12,300 多所房屋遭破坏，其中 40%成为废屋。⁸ 在 Tavoush 地区，据估计约 250 所房屋被彻底摧毁、935 所遭到严重破坏、7000 多所稍为受损。区长报告说仅少量返回者重新盖建了房屋。通常，这是返回者自己努力的结果，尽管有人指出在 1994 年停火和一些人开始返回后，当地政府随即提供了一些重建援助，特别是提供给以妇女为户主的家庭。

22. 实际上，在参观的村庄中，住房受到的破坏显而易见，破坏程度因房而异。查访团会见了一名老年妇女，她因房屋被彻底摧毁而被迫住在牛棚里。查访

团还走访了住在靠近其被毁坏的家园的临时住处的返回者，这种临时住处由一铁容器构成，起初由因 1988 年地震失去家园的人使用。“临时”被解释为这些结构设计的使用期为两年。这些结构现在已经用了 12 年，正在出现严重损耗的迹象，包括漏雨和漏水造成的损坏。此外，代表获悉，据报告许多住处在起初拨给冲突引起的国内流离失所者居住时就已不具备居住的条件：地区行政和城市规划部长(其责任包括确保国内流离失所者有住处)坦率地说，政府提供的临时住处条件不适当。他说几年前当这些住处运送给国内流离失所者时“破烂不堪”。据报告这些住处由于缺乏绝缘材料，冬天很冷，夏天很热。

23. 边界地区村庄的地方当局首先强调需要重建住房，认为一旦重新盖建了房屋，更多的人将返回。

B. 安 全

24. 虽然据报告边界地区安全事件大大减少，特别是近几个月，由于和平进程取得进展，但是由于冲突无法获得持久解决，安全问题继续存在，尤其是在接近边界的村庄。这种危险确实存在的一个迹象是，查访团在参观离边界仅一公里远的村庄时，接到下车指示，将汽车藏在树后，以尽量减少“被枪击”的风险。参观的另一个离边界 700 米的村庄，战壕清晰可见。

25. 该地区地雷密布，对安全造成进一步威胁。在亚美尼亚与在具有流离失所现象的其他国家一样，对返回的流离失所者来说，它是一个明显的危险，因为由于他们不在该地区，对埋雷地点知之较少。

C. 自给自足

26. 在边界地区，农业和畜牧业是主要的生存手段和创造收入的活动，即不是出售商品就是受加工厂雇用。然而，目前农业活动受到严重限制：约 25%的可耕地和约 40%的灌溉地已荒废，主要原因是缺少农业设备和种子、灌溉系统遭到破坏、缺乏农业劳动力和地里埋有大量地雷。代表参观的一个村庄报告说，在 390 小块土地中，有 254 块因埋有地雷而不能耕种。同时，居民告诉代表说，尽管无法下地，但他们仍需为他们不能耕种的土地交税，这一规定似乎本来就不公正，

政府应予以放宽，直到排除了地雷，人们能安全下地为止。尽管面临上述情况而仍然进行的农业生产的利润则减少，其原因一方面是道路遭破坏，给往市场的运输造成问题；另一方面，农产品加工厂也遭到摧毁或破坏。据报告，在边界地区每 5 个国内流离失所者中仅有一人能就业。⁹

D. 社会基础设施，包括保健和教育

27. 根据政府的数字，边界地区遭到破坏的有 78 个以上的教育中心、62 所医疗所、515 公里水管、724 公里灌溉水管和 575 公里道路。60%的道路被划定为废路；70%的村庄据报告没有饮水和灌溉水。¹⁰

28. 获得保健的机会有限。仅 60%的边界村庄有医疗室；这些医疗室仅有 20%的所需人员，结果诊断和治疗质量远远低于标准。¹¹

29. 受教育机会也受到严重限制。有些边界村庄无开课的学校。在有学校设施的情况下，60%需要迫切更新；12%的建筑需要进行根本的翻修，否则根本不能用。Tavoush 和 Sjunik marzes 的学校建筑据认为条件特别差。在整个地区，运转的幼儿园极少。¹² 除了实际基础设施遭到破坏或被摧毁以外，若干其他问题也阻碍获得教育的机会。多数学校需要合格的教师；然而，鉴于该地区住房条件差，愿在该地区生活的教师寥寥无几。学生缺乏教科书和其他学校供应品。¹³ 此外，下大雨时，若干(泥)路被冲坏，无法通行，使交通变得非常困难。在这样的条件下(代表查访期间有一天就碰到这样的情况)，儿童无法上学——实际上那一天就是如此。冲突对教育的影响是灾难性的。有一村长悲叹道：“儿童在这种条件下不知所措”。他解释说，在战争以来的十年里，该村没有一个儿童受到高等教育，而在战前(和苏维埃)期间，通常 8 至 10 名儿童可接受高等教育。

三、国家和国际反应

30. 在政府内，移民和难民事务部是负责处理国内流离失所问题的联络中心。该部原先属于社会保障和劳工部的一部分，于 1999 年改为一个独立的部，向总理报告。其职权是制订并协调执行统一的国家移民政策，包括关于国内流离失所者的统一政策。国际移民组织通过其移民管理方案的能力建设活动正向移民和

难民事务部提供宝贵援助，帮助它制订国家政策、统一与移民有关的法律和开展一些业务方案。作为该能力建设方案的一部分，有关部和学术机构的政府官员在国际移民组织支持下组成工作组，拟订政策与管理、立法、难民与国内流离失所者以及边界管理和信息系统等领域的建议，供政府审查。

31. 难民和国内流离失所者问题工作组 1999 年的报告发现，“由于难民和生态移民问题太多和复杂以及国家预算不堪重负，国家几乎不关心”¹⁴ 边界地区的国内流离失所者。代表查访期间会见的各种行为者——政府、联合国机构、国际非政府组织、民间团体和捐助者之间在这一点上有大的共识。它们承认冲突引起的国内流离失所者的困境既没有得到国家也没有得到国际社会的任何特别重视；对国内流离失所问题或国内流离失所者的需要没有什么认识；也没有什么专门解决其困境的具体方案。

32. 人们向代表提供了解释这一情况的实际以及实质性理由。首先，据指出人道主义行动主要专注解决地震受害者的需要，然后，又要解决逃离冲突的约 34 万难民的需要。每个受益群体的人数均大于国内流离失所者群体的人数，他们的需要压倒一切：实际上，如上文提到的，地震 12 年后，因地震而背井离乡的约 10 万人继续需要援助。因地震而流离失所的这些人以及作为来自阿塞拜疆难民潮一部分而逃到亚美尼亚的人被认为属于比国内流离失所者较容易确认的需要援助的人口，因为国内流离失所者以小群体逃亡，在多数情况下投奔亲属，因而变得分散。实际上，正如上文指出的，政府和国际社会没有确切确定该国国内流离失所人口所处地点和需要。

33. 其次和更实质性的理由是，国内流离失所者的需要设想将由为易受害群体和减轻贫困的一般方案解决。国际机构尤其注意到，如果国内流离失所者得到更多的重点照顾，那他们就有可能比其余人口享有特权。然而，同时人们承认一般方案可能不会充分考虑国内流离失所者的特别需要；实际上，现有方案事实上在多大程度上考虑到他们的需要并不清楚。

34. 以世界粮食方案一年向 11 万脆弱者分发三次食品的办法为例，这些人是根据由政府负责的称为“PAROS”(亚美尼亚语的“灯塔”)的脆弱性评估办法提供的名单来确定的。尽管粮食援助起初侧重难民、国内流离失所者和地震受害者，但为了考虑一般人口中也受粮食不安全之害的那一部分，1994 年在 PAROS 办法帮

助下设立了一种目标机制，确保粮食能分发给最贫困的人。PAROS 通过考虑若干因素来确定家庭的脆弱程度：(一) 家庭构成，包括有无属于社会脆弱群体的家庭成员，如残疾人；(二) 包括资产在内的家庭收入水平；(三) 居住地点和条件。对每一变数给一个加权数，据此为每一家庭计算脆弱程度指数。尽管世界粮食署和 PAROS 主任能肯定地说，粮食署援助的 11 万名受益者中，也包括国内流离失所者，但他们的确切人数却不得而知。这是因为没有确定到底有多少国内流离失所者，而是以针对一般居民的同样条件来评价他们的脆弱程度。为了肯定起见，在计算脆弱程度时，对冲突边界地区(与地震区一样)的人和住在临时住房的人采用一种的特殊系数。然而，与难民不同，对流离失所本身和因流离失所而造成的特别脆弱性不给予具体的加权数字。然而，难民和流离失所者问题工作组的报告强调，因边界地区军事行动而被迫离开家园的国内流离失所者是亚美尼亚最脆弱的社会群体之一。¹⁵

A. 更有侧重点的对策

35. 为了开始解决亚美尼亚由冲突引起的国内流离失所人口的需要，移民和难民事务部以工作组对边界地区的调查为基础拟订了一个项目提案，通过重建发生冲突引起的国内流离失所者的边界地区来支持他们返回。¹⁶ 该项目计划支持已经返回的 28,000 人和预计要返回的另外 39,000 名流离失所者，同时还要改善不是流离失所的当地居民的条件。这一全面和以社区为基础的办法是该项目中特别令人欢迎的一个方面，它顾及到边界地区受影响居民中的不同群体并谋求用综合办法解决他们的需要。

36. 该项目有 4 个主要活动领域。第一，通过修缮和重建家园使住房条件恢复到最起码标准。对返回者和非流离失所者一视同仁，支持他们修缮房屋。在房屋被彻底摧毁的情况下，盖建具有 25 平米居住面积的单间住房，每一个的费用不超过 4000 美元。

37. 第二，社会基础设施要通过一系列项目予以恢复，重建教育和保健设施、供水系统、电力、交通和通讯设施等。要保证让国内流离失所者能参与这些项目，以便为他们制造创收入机会。

38. 作为第三个组成部分，为了便利返回者再融合，他们将在头 6 个月得到

粮食援助，随后预计在农具和微信贷支持下，农业工作的恢复和其它创收入活动将能够使它们自给自足。土地设于雷区的流离失所者可得到新的小块土地，直到地雷被排除为止。

39. 项目的第四个组成部分是排雷方案。尽管有些边界地区已开始排雷，但全面的排雷方案仍有待制订。

40. 该项目在移民和难民事务部协调下与地方和国家当局协作，并在国际和地方非政府组织参与下付诸实施。项目的总费用估计为 8,100 万美元，分 3 年使用。政府准备“每年在其可能范围内为该项目融资”并将谋求国际社会援助余下的部分。移民和难民事务部的官员暗示政府将能为该项目所需 8,100 万美元提供约 1,500 万美元。若干政府官员谈到国际上对该地区其它国家国内流离失所者的困境极为重视和专门给予大量援助，暗示需要国际办法做到更公平。

B. 行动计划的先决条件

41. 阐明项目状况是项目付诸实施的重要先决条件。代表在扼要查访进行之后不久就发现由移民和难民事务部向他介绍的该项目仅是一项提案，仍有待政府批准。实际上，代表会见的若干政府官员不知道该项目。他们中间对项目试图要处理的亚美尼亚国内流离失所问题并无多大意识和了解。对此联合国驻地代表有同感。她说，在开发署与政府讨论(代表查访时讨论正在进行之中)政府的优先次序、预算计划和从国际社会获得援助的需要时，政府没有提到国内流离失所问题和该项目。因此，移民和难民事务部的计划与政府的整个优先事项之间有明显的脱节。继代表提出这方面的意见后，政府官员在代表查访期间明显地提高了对国内流离失所问题的性质以及该项目的认识(当然不一定了解项目内容的细节)。

42. 该项目提案在联合国机构、国际以及地方非政府组织和捐助社区代表之间也鲜为人知。一些机构和捐助者表示原则上有可能愿考虑资助支持(国内流离失所者)返回和重建边界地区的方案，但未见到移民和难民事务部倡议的项目提案的费用他们对此表示关注。此外，若干国际机构和捐助者表示他们觉得国内流离失所并非政府要处理的优先事项，因为迄今政府从未提到过它。

43. 查访期间出现的政府内和与国际社会相关的这些程序问题显然使有关该项目实质的详细讨论处于次要地位。然而，在提出这些问题时，查访团仍然为处

理它们提供了机会。实际上，这样做成了代表查访的主要重点。

44. 在联合国驻地代表积极参与下，(代表)与政府官员制订了推动项目提案的下列三步行动计划。首先，政府必须加强对项目的支持。政府官员建议起初这种支持应以移民和难民事务部、外交部以及财政和经济部官员之间三方会议的形式出现。随后，其他相关部特别是地区行政和城市规划以及社会保障和卫生部也需要参与。项目将需要由政府予以正式通过并纳入国家预算和政策框架。这样做将发出明确信号，项目的目标，即解决国内流离失所者的需要，是政府的优先事项。这反过来将有助于与国际社会的更好协调和为筹措国际资源奠定基础。其次，项目将正式提交联合国和国际社会审议。但甚至在进行所有这一切之前需要对该国的国内流离失所者进行评估，确定他们的所在地、需要、尤其是他们是否有返回家乡地区的意愿和在何种条件下返回。对于那些不打算返回的人则需要拟订支持他们重新安置的项目。

四、结 论

45. 总的来说，这次查访达到了阐明的四个目的。其中第一个是研究亚美尼亚国内流离失所情况和汇编文件。代表希望本报告有助于提高对该国流离失所情况的认识和了解，有关该问题的报导极为不足。

46. 要了解亚美尼亚国内流离失所情况，在一定程度上需要将其置于次区域背景之下，这是查访的第二个目的。与该地区的其它情况一样，流离失所者与当局对种族认同具有共同的想法有助于解释为什么在种族冲突情况中，当局没有将国内流离失所者与“敌人”相联系，因而没有据此而不给他们国家保护和援助。然而，亚美尼亚的国内流离失所情况在若干方面与该地区其他国家的流离失所情况不同。首先，背井离乡人数相对而言不多。流离失所危机的性质也有不同之处，因为受影响的地区处于冲突地区的边缘而不是中心(冲突地区集中在亚美尼亚领土之外)并且不在占领之下。国内流离失所者没有聚集在难民营或其他大而显著的难民中心，而是基本上投奔亲友或以小群体在临时住处安置。实际上正如上文指出的，政府官员和国际人员未能确定国内流离失所者住在何处。此外，政府对亚美尼亚国内流离失所情况的反应的一个明显特点是没有为政治目的，特别是为重新获得领土而突出和宣传国内流离失所者的困境。其实，政府对国内流离失所

问题本身不甚重视。此外，国际社会的反应体现了政府对该问题的处理办法。国际社会的反应也没有对亚美尼亚的国内流离失所者的困境给予重点注意和提供资源，而在其他国家却并非如此。鉴于整个国家经济情况困难，政府显然缺乏单独解决国内流离失所者需要的能力。亚美尼亚需要国际支持来加强其努力。国内流离失所问题必须放在区域角度来考虑，同样为其寻找解决办法也必须通过国际努力。

47. 查访的另一目的是了解为什么政府和国际社会对国内流离失所问题如此的不重视和该问题是否需要得到更多的重点注意。查访前的印象是国内流离失所者已融入一般人口中；这是以社区为基础的全面处理办法的结果，有可能作为一个典范。然而，查访团发现不重视国内流离失所者的原因更多的是忽视他们的需要而不是为了设法让他们融入社会的蓄意政策。政府官员、民间团体、国际机构和捐助社区均承认没有特别具体注意国内流离失所者问题，因而没有处理他们的具体需要。国际机构确认的国内流离失所者面临的具体困境是住房丧失或遭到破坏、得不到土地、精神创伤、经济活动甚少和政府对他们的需要不闻不问。就这最后一点而言，总统称亚美尼亚冲突引起的国内流离失所者为“被遗弃的人”，这是直接引用代表共同编辑的同名著作中的话。¹⁷ 政府坦率承认过去在这方面的缺陷是一勇敢和建设性之举。

48. 事实证明实地查访在查明和突出国内流离失所者需要方面获益匪浅。有关该情况的著述以及查访团与政府官员和在首都的国际机构举行的初步会议曾使人们以为国内流离失所者的需要正由减轻贫困的一般方案满意处理。然而，正如实地查访所表明和工作组的调查以文件形式更详细阐述的，实情显然并非如此。冲突地区国内流离失所者的大量需要无人过问，特别是在住房、安全下地、实现自给自足和得到保健及教育的机会等方面。实地考察，实际上整个查访据说有助于政府和在该国的国际机构提高对国内流离失所者的特别脆弱性的意识和弄清目前的方案为何没有予以充分处理。

49. 查访的第四和最后一个目的是通过与政府和其他有关行为者开展注重解决办法的对话来探索对国内流离失所情况的适当对策。尽管政府内对国内流离失所问题开始有较大的认识，因而制订了解决问题的一些项目，但政府的所有有关各部和部门仍缺乏一个全面的处理办法。政府内对该问题缺乏协调，这表明国内流离失所仍然不是国家优先事项，这反过来又破坏了国际社会介入和支持的可能

性。为处理这些问题而加紧作出的努力成为查访团的意外但重要的中心。查访团希望迄今为此政府确认的步骤已被采纳，他们是推动服务于冲突引起的流离失所者的方案所必须的。

50. 最近对亚美尼亚国内流离失所情况的认识和重视，尽管迟到了几年，但无疑仍令人欢迎。同时，人们需要抵制该地区的强烈倾向，即为追求地理战略目标而使国内流离失所者的困境政治化。此外，解决国内流离失所者的特殊需要仍必须是以社区为基础的全面处理办法的一部分，其中也要考虑一般居民的再恢复和发展需要。

五、建 议

51. 进行一次全面调查和需求评估。作为第一步，必须收集有关国内流离失所情况的详细数据—这方面的资料目前严重缺乏。具体而言，亚美尼亚需要确定国内流离失所者人数、按性别、年龄和社会经济情况对数据进行分类、确定他们在该国的地点和评估他们目前的需要以及返回家乡地区或重新定居他地的意愿。确切了解该国国内流离失所者的人数、地点和条件是制订解决其需要的方案的先决条件。

52. 承认国内流离失所是脆弱性的一个因素。任何脆弱性评估报告应该体现难民和流离失所者问题工作组将国内流离失所者确认为该国最脆弱社会群体之一的情况。对待国内流离失所者与对待难民一样，仅在国内流离失所这一事实本身就on应该作为确定粮食援助资格所使用的评估脆弱程度的 PAROS 办法中的一种特别系数。

53. 提高国人对流离失所者的认识。政府官员以及一般公众需要提高对国内流离失所者需要的认识。政府将指导原则翻译成亚美尼亚文应有助于提高意识的努力。

54. 确保返回的自愿性。尽管这是移民和难民事务部项目提案的指导原则并且根据国际机构，预计这不会有问题，但返回是否自愿仍需要予以监测。国际移民组织和欧安组织指出这是一个它们通过与当地非政府组织建立伙伴关系而能够发挥作用的领域。

55. 客观评估返回地区的安全情况。要适当帮助国内流离失所者作出是否返回的决定，就需要客观评估潜在返回地区的安全情况。由于边界地区的安全情况不一致，具体地区需要作具体评估。例如，由亚美尼亚部队占领的与阿塞拜疆的

领土交界的地区通常被认为是安全的，而仍在阿塞拜疆政府有效控制之下的亚美尼亚边界领土地区的危险则较大。

56. 进行全面排雷活动和提高对地雷认识。安全评估的一个关键内容是评估是否有地雷存在。对这一安全危险需要采取全面的处理办法，绘制雷区地图、开展地雷认识运动和制订排雷方案。

57. 保证下地耕种安全。农业是边界地区国内流离失所者的主要经济活动，有地可耕是可持久返回和实现自给自足的关键条件。如果象往常的情况一样，农用地埋有地雷，那就应该向他们临时提供备选可耕地，直到地雷被排除为止。如果国内流离失所者因地雷的存在而不能进入自己的土地，则应暂时免除他们就这土地付税。

58. 支持边界地区的重新建设和再恢复。边界地区需要制订一个大规模重新建设和再恢复方案，以便恢复起码的住房条件和重建社会基础设施，特别是保健设施和学校，但也要重建供水和灌溉、电力、交通和通讯系统。该方案本质上应全面，设计目的应是让返回的国内流离失所者以及从未离开的居民均受益。考虑到边界地区实物损失相当大，为支持上述努力需要调动国际资源。移民和难民事务部拟定的边界地区再恢复项目提案为在政府内和与包括世界银行在内的国际社会讨论该问题奠定了基础。世界银行正赞助支持持久解决该地区其他国家国内流离失所者问题的方案。

59. 阐明、加强和协调政府关于国内流离失所问题的政策。要让国际社会有效参与解决亚美尼亚国内流离失所者问题的方案，具体而言为这些方案筹措资源，政府首先需要清楚地阐明国内流离失所问题是国家要处理的优先问题，并在政策文件以及国家预算中体现这一点。要贯彻这一优先任务，政府也需要设立一个机制，在各有关部之间以及与国际社会协调关于国内流离失所问题的国家政策。移民和难民事务部可能是履行这一职能最适当的实体，条件是在政府内赋予它适当的地位和向它提供必要资源。

60. 积极支持解决冲突的努力。亚美尼亚由冲突引起的国内流离失所问题的真正持久解决办法必然需要结束冲突本身。过去一年里，和平进程取得了进展，特别是通过在亚美尼亚和阿塞拜疆总统之间发起对话，这使人们有理由再度产生乐观，有可能为冲突具体制订政治解决办法。有关政府和国际社会必须继续支持这些努力。

注

¹ 为了弥补这一差距，代表委托他人就国内流离失所问题进行一系列案例研究，作为关于国内流离失所问题的全球危机的综合研究的一部分。案例研究中有一章是关于高加索的，其中载有关于亚美尼亚的章节。见 Thomas Greene, “Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia and Georgia,” in Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), esp. pp. 232-240 and 271-283。为机构间常设委员会国内流离失所问题全球数据库编写的亚美尼亚国内流离失所情况国家概况在这次查访之后发表(见 www.jdpproject.org)，其中载入了查访期间收集的一些资料。上述全球数据库由挪威难民事务委员会经管。然而，这一国家概况在前言中提出告诫：“与亚美尼亚西北地区 1988 年地震造成的国内流离失所不一样，人们普遍不了解阿塞拜疆和亚美尼亚之间冲突引起居民在国内流离失所的范围和情况”；“在该国的国际机构承认应该采取措施弥补这一差距。”

² 美国难民事务委员会，World Refugee Survey 2000 (Washington, D.C.: Immigration and Refugee Services of America, 2000), p.210。

³ 难民和流离失所者工作组/能力建设移民管理方案/移民组织，Migration Trends Among Internally Displaced Persons in Border Regions of the Republic of Armenia (January 1999), p. 16。

⁴ 联合国在亚美尼亚的驻地协调员 1999 年年度报告，第 8 页。

⁵ 联合国开发计划署，Common Country Assessment: Armenia (Yerevan: United Nations, 2000), p.51。

⁶ 联合国在亚美尼亚驻地协调员 1999 年年度报告，第 13 页。

⁷ Migration Trends, 第 15 页。

⁸ 项目：边界地区冲突后的复原，第 4 页。

⁹ Migration Trends, 第 31 页。

¹⁰ 项目：边界地区冲突后的复原，第 4 页。

¹¹ Migration Trends, 第 27 页。

¹² 同上，第 28 - 29 页。

¹³ 同上，第 29 页。

¹⁴ 同上，第 11 页。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 项目：边界地区冲突后的复原。

¹⁷ 同上。

