



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/52/Add.1
4 January 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十二届会议
临时议程项目 9

进一步促进和鼓励人权和基本自由，
包括委员会的工作方案和方法问题

人权、人口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·邓先生依照人权委员会
第1995/57号决议提交的报告

增 编

流离失所概况：秘鲁

目 录

	段 次	页 次
导 言	1 - 7	3
一、背景	8 - 59	4
A. 民族和社会经济背景	9 - 15	4
B. 冲突与和解进程	16 - 30	6
C. 人权方面	31 - 59	9
二、国内流离失所者	60 - 123	14
A. 估计人数、流离失所地区和时期	60 - 66	14
B. 与流离失所者人权有关的问题	67 - 93	16
C. 返回和另外安置的前景	94 - 103	23
D. 政府采取的措施	104 - 110	25
E. 非政府社团的作用	111 - 123	27
三、结论和建议	124 - 156	29
A. 结构改革和安定	124 - 126	29
B. 参加公民社会	127 - 128	30
C. 尊重人权	129 - 133	30
D. 流离失所对土著人民的影响	134 - 137	31
E. 保护国内流离失所者	138 - 141	32
F. 制定预防战略	142	33
G. 加强政府的支持	143 - 145	33
H. 返回和另外安置	146 - 151	34
I. 呼吁国际合作	152 - 153	34
J. 结束语	154 - 156	35

附 件

驱逐和收容地区地图

导 言

1. 秘鲁的流离失所问题主要是由于武装反对活动造成的,这种活动在1980年代升级为四处蔓延的恐怖主义。虽然目前大多数这类活动已经被镇压,相对平静的局势使得一些国内流离失所者能够返回,但目前仍有大约600,000人处于流离失所状态。给予这些人保护和援助的必要性正在日益被认为是政府的优先事项。因此,秘书长的代表应秘鲁政府邀请,于1995年8月12日至25日访问了该国。本报告就与流离失所状况和问题有关的活动方案和这次访问与其有关的主要结果作了说明。

2. 从很多方面看,这次访问都是1992年权限设立以来演化出的催化作用的一个范例。首先在于倡导和增强意识的这种作用不仅是通过研究和定期报告来实现的,而且还特别是通过国别访问和与有关政府的对话来实现的。这些国别访问通常以开发计划署驻地代表的情况介绍为开始,然后在政府体制的最高一级举行会晤,包括国家元首和/或政府首脑、有关部长、负责国内流离失所者的政府官员、联合国专门机构和捐助界,人权机构和其他非政府组织的代表、社区领导人及流离失所人口的代表。在这些会议之后,到现场访问流离失所人口,并与省级和地方有关部门进行对话,其中包括军队指挥官、文职行政官员、救济工作者、地方领导人以及当然还有流离失所者本人。第三阶段是就现场访问、调查结果及补救措施的建议向地方、省级和国家有关部门以及各国际机构作一简介。所有这些活动还经常伴之以密集的媒体报道,其效果是把这一问题摆到重要位置上,请各方予以讨论,并使这个问题成为对于政策分析人和决策人的一项挑战。

3. 秘书长的代表愿对秘鲁政府给予的合作和协助表示感谢。他特别希望强调的是,他赞赏秘鲁共和国总统和政府其他成员对他的访问表现出的兴趣。

4. 代表受到了腾森总统、司法部长、外交部长、内政部长和国防部长、区域发展部副部长、国家发展研究所主任、人口增加支助项目部门协调委员会及其秘书处、国会议长、国会人权委员会主席、检察总长和哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔大使(反对党领袖)的接见。代表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及学术界成员。他还会见了教会领导人和组织。他还有机会举行了流离失所者及其组织以及其他社区和妇女组织的听证会。

5. 代表还访问了国内流离失所者和返回者群体生活的地区。较具体而言,在阿亚库乔省(第一区),他访问了万蒙加的圣菲利浦,这是绝大多数来自伊奎臣少数民族(讲奇楚亚语)的数千名流离失所者的定居点,以及圣何塞·德塞斯和万蒙吉拉,这是住有大量(数千名)安第斯返回者(即原来的国内流离失所者)人口的两个城镇。在

胡宁省(第四区),他访问了波亚尼的阿沙宁卡社区,来自周围的许多流离失所的阿沙宁卡群体在那里居住(约为1,500人);圣马丁和圣拉蒙·德潘果阿的阿沙宁卡-诺马基昆加社区在圣拉蒙·德潘果阿收容了阿沙宁卡流离失所群体(约200人);普尔多·奥科帕的阿沙宁卡社区,大量返回者和流离失所群体(为数数千人)在一个天主教传教团体的支助下目前在那里生活;以及加佩鲁西亚的小规模返回者群体。在利马(第七区)郊区,代表访问了瓦齐帕,由数千名安第斯原籍的流离失所者在那里生活。在这些访问期间,代表会见了流离失所者和返回者、基层群众组织、包括 *ronderos* (自卫委员会成员,将在下文中讨论)、及这些社区的其他代表和首领。他还受到了文职政府、军警部门的接见,包括政治--军事指挥的领导、军队指挥官和警察局、检察总长办公处、人口增加支助项目的地方机构、教会领导人和国际和地方非政府组织的驻地代表。原定对一些流离失所者和返回者群体进行的访问由于天气恶劣和代表活动计划的其他临时变动而不得不取消,这是令人遗憾的。

6. 本报告主要是根据访问期间收集到的资料编写的,还兼顾了各种资料来源,如秘鲁政府提交人权条约机构的报告,这些机构的有关简要记录和评论、人权委员会特别报告员和其他专题机制的报告、政府间机构和非政府组织发表的关于人权和流离失所问题的报告以及在代表访问期间向他提供的许多其他文件,包括个人的证词和呼吁。

7. 代表在可加利用的短时间内努力听取了秘鲁社会不同的社会、政治、法律、宗教界和知识份子就秘鲁复杂的流离失所情况提出的大量意见。

一、背景

8. 为了较为深入地了解流离失所的历史及这个问题的可能解决办法,需要分析秘鲁的社会、政治和经济结构及历史。近100万人民被迫流离失所是秘鲁的各种武装反对团体与武装部队之间长达15年的武装冲突造成的。而促使武装反对派产生的一个因素是,在不同区域之间和社会、民族团体之间存在着社会、经济上的差异。与过去的国别概况一样,本报告试图着重阐述最为相关的问题。

A. 民族和社会经济背景

9. 秘鲁位于南美洲的中西部,其海岸线沿太平洋伸展。秘鲁领土的地理情况不仅从气候角度看,而且从生态和经济角度看也是十分复杂的。由于缺乏交通基础

设施,进入某些地区的可能性十分有限。安第斯山脉使得该国从北到南形成三大天然“带”:沿海带、山岭带(安第斯山,经常也称作“高地”)和丛林带。据估计,总人口大约为22,128,000人。除了祖先来自欧洲和少量(3或4%)的亚洲或非洲的秘鲁人之外,官方资料来源¹将人口分为(a)奇楚亚和阿亚马拉裔的“土著群体”,生活在山岭地带(特别是库斯科、普诺、阿普里马克、阿亚库乔、万卡韦利卡、胡宁、帕斯科等省)和(b)“本地和农民”社区(为数数千人),散居于丛林中的定居点(洛雷托、胡宁、乌卡亚利、亚马孙、库斯科和马德雷斯迪奥斯等省),并代表着分属12个语种的大约55个民族——语言群体。

10. 自从西班牙在16世纪征服了在今天秘鲁的这块土地以来,土著和当地社区就被置于次等地位而遭受苦难。西班牙人及其后裔最初掌握了对印加人及其土地的控制²并对其进行奴役。在独立(1821年7月28日)之后,圣马丁将军废除了当地社区的贡金和劳役,并且颁布法令,规定本地人民享有秘鲁公民的充分权利。然而,非西班牙人口仍然处于从属地位,被看作是下等人;他们的领土一贯受到排斥和遗弃。以下提到的社会、经济指标显示了一种明显的历史性歧视格局,对讲奇楚亚语人口使用的含有贬义的字眼仍沿用至今。至于保留了许多传统生活方式的丛林地带当地社区成员,到现在还经常被作为三等公民对待。

11. 据估计,在1970至1990年期间,秘鲁人口增长了60%,这主要是自然出生率的结果。然而,国内生产总值的增长却与可用劳动力的这种增长不成比例。在1980年代,国内生产总值的增长率事实上为负值国际投资停滞。薪金在1973年至1988年期间大幅下跌,同时,失业和就业不足率上升。随着经济结构的恶化,贫困家庭益加贫困。最为贫穷的省份,如阿亚库乔省,受到的打击最为沉重,这些省份从来没有得到过国际或地方投资的益处。有一个资料来源说,安第斯山南部的一些地区更具有一些非洲“第四世界”国家的特点,而不具有秘鲁的沿海城市的特点。³

12. 贫困的一个主要原因是缺乏可耕地。估计37%的土地不适合农耕,需要大量化肥或长期间歇。在山岭地带,由于缺乏现代技术,人口密度大,以及在有些情况下土地分配不匀,使这个问题更为复杂化。在丛林带的一些地区,高酸性表土只有采用刀耕火种的办法才能耕作。在这两种情况下,无论是实现规模经济的单一产品耕作或是深耕细作的办法都是不合适的。事实上,由于这类耕作方法加重了对作物市场价格或所需化肥的依赖程度,因而也就趋于加重农民的脆弱性。

13. 为了解决一部分维生问题,许多贫困家庭迁往城市中心,在城市中成为所谓非正式部门的自谋职业者。根据1981年的估算,货币化经济这个部门占城市劳动力的60%。⁴但是,由于非正规部门的扩大受到了与正规部门同样的压力影响,其中

许多人的收入最终已经下降。出于同样原因,种植可可对农村地区的许多农民来说是维持生计的唯一手段,但是随着 Cali 卡特尔的解体,可可价格大幅下跌,估计将会出现严重的经济困难和与之相联的冲突。

14. 自1992年以来,腾森总统采取了严厉的紧缩措施,扭转了负增长率,大幅压缩了通货膨胀率。虽然由于这些措施加重了极端贫困,对社会中最为贫困的层次产生了负面短期影响,但是现在人们普遍认为,总统受人欢迎主要是由于他的经济政策。同时,政府采取了一些减轻贫困的措施,例如建立了一个社会紧急救济基金。但是,与实际需要相比,这些措施还远远不够。

15. 直到1940年代,秘鲁人口中约有65%生活在安第斯山地区。在今天,农村人口的比例仅为29.6%,而利马的人口却增长了12倍。但是,城市化并不是工业化造成的,⁵ 而是农村局势不稳的结果。从阿亚库乔、阿普里马克、万卡韦利卡这些最贫困的省份迁往城市和丛林地区的人最多。最先到达城市的人占用了空地和农田并建起了简易的房屋,这些地区在今天成了大面积的贫民窟,并且为了容纳新来的人而在不断扩大。据估计,利马的城市人口中有70%生活在贫民窟。

B. 冲突与和解进程

1. 光辉道路和其他武装反对派运动

16. 贫困和遗弃大片地区是秘鲁产生武装反对派的成因之一。“光辉道路”(即秘鲁共和党)是一个严格的毛派政党,由哲学教授阿夫梅尔·古斯曼于1968年在阿亚库乔省圣克里斯多弗·德万蒙加国立大学创建。该组织主要在农村地区活动,首先以各省的大学为起点,以后又在各地社区当中建立了“分支”。该党领导人利用了可耕地严重短缺和国家经济不平衡而在阿亚库乔省引起的极度贫困。

17. “光辉道路”最早于1980年发动袭击,以后在整个10年当中持续不断。这些袭击的恐怖主义和滥杀滥伤性质反映出,其领导人重暴力,轻政治,并且反映出该党“全面革命”的意识形态,以致于有些观察家把这个运动比作柬埔寨的红色高棉。⁶ 很快,随着试图建立集体农庄,强迫招募青年和妇女和儿童,以及对地方官员进行“人民公审”,许多最初的支持者都疏远背离了该党。

18. 第二个武装反对派团体于1984年出现,即 Tupac Amaru 革命运动(MRTA)。与“光辉道路”不同,该组织首先在城市中心开始暴力活动,以后取得了胡宁省、帕斯科省、瓦努科省和圣马丁省一些农村地区的控制。在1980年代后期,

该组织对其中一些地区的控制被“光辉道路”抢到了手中。

2. 武装冲突

19. 现在普遍公认的是,国家在最初遇到武装反对派时忽略了这个问题,因为受影响的仅是边远地区。贝朗德·特里政府(1980-1985年)于1982年12月宣布9个省份处于紧急状态,并将控制权交给了一个政治、军事司令部,用一名会见者的话说就是,这个司令部的运作就象一支占领军一样。这种办法不仅没有能够制止武装反对派活动,反而开始引起了军队大规模侵犯人权指控。人们对阿兰·加西亚政府(1985-1990年)的头两年抱着希望:军方在紧急状态区的活动受到了限制,指控的数目有所减少。但在1988年以后,由于武装反对派加剧了在城市中心的恐怖主义活动,而自卫委员会(将在下文详述)越来越多地参与了镇反战术活动,敌对区明显扩大。平民在交火之中两面受害,谴责抗议之声与日俱增,流离失所者的人数急剧增加。

20. 随着腾森总统的当选,镇压反叛的战略有了加强,包括动员农村人口组成由军方控制的自卫委员会,加强了警方和军方在城市周边地带的控制。严厉的反恐怖主义立法和动用警方的中央情报部门都为1992年9月抓获“光辉道路”领导人和其他一些重大胜利创造了条件。

21. 据估计,在14年的战火当中,有27,000名秘鲁人被打死,近1万人流离失所。⁷ 政治暴力对农业经济造成损害,同时有许多发展项目、学校、保健所和市场被摧毁。一份政府报告估计说,物质损失高达210亿美元,相当于全部外债。⁸

22. 现在,在该国的某些地区还有“光辉道路”和 MRTA 占据的小块地盘,⁹ 据报告说,尤其是在种植可可的峡谷地带和一些较为偏远的高地仍有小规模武装冲突。据信,由“费利西亚诺”领导的一个“光辉道路”分支力量最强,最为极端,并在里约蒙塔罗和里约阿普里马克峡谷保持着基地。例如,最近于1995年5月在利马发生的汽车炸弹事件表明,安全仍然不稳定。虽然军事行动大为减少,安全有了很大改善,但掌管内政部和国防部的仍然是现役军官,由其监督镇压反叛行动。在紧急状态区内,地方司令官仍然是最高领导。

3. 农村巡逻队自卫委员会

23. 农民有着自行组织自卫团(巡逻队)以打击偷盗牲畜活动的传统。在1980年代,军方开始正式承认这些团体,并向其提供武装,以求在农村地区巩固政权,打击

武装反对团体。另外军方还建立了新的团体(称为自卫委员会)。参加会见的一些人说,过去保安部队实际上强迫农民参加自卫委员会,拒绝参加的人马上受到怀疑。1993年初,军队被授予全权对巡逻队和自卫委员会进行军事领导。¹⁰非政府组织的一项估计认为,目前的巡逻队员人数超过了100,000人,仅在阿亚库乔省就有35,000名巡逻队员,在访问之时,政治、军事司令部正准备承认许多新成立的巡逻队,其中有些是返回者组成的。代表访问的所有社区,都有一些巡逻队员在场。这些人在多数情况下不穿制服,携带轻武器,有时装备的是老式武器。

24. 在许多情况下,特别是在偏远地区和丛林的当地社区中,自卫委员会是唯一的保安力量,也是对付武装反对团体的主要战斗力。另一方面,一些问题也变得明显起来:组织自卫委员会的必要性扰乱了维持生计的活动。另外,自卫委员会有时参与了非法活动,包括贩卖毒品,或利用手中的武器解决个人争端。在有些情况下,这些委员会变成了社区的核心,使社会生活军事化,并掌握了领导权。¹¹有些阿沙宁加省的巡逻队还抱怨说,他们没有得到与“种植者”自卫委员会相同的承认。

4. 最近的政治动态

25. 腾森总统在武装部队联合司令部的全力支持下1992年4月5日解散了国会,中止适用1979年的政治宪法,建立了一个紧急政府。自那时起直到1992年底,总统和部长理事会以法令治理国家,其中包括大量的各种反恐怖主义法令,从而可对被控恐怖主义和叛国的人进行即决审判。除此之外,总统还暂停了民事法院的运转,解除了宪法保障法院法官、最高法院法官、检察总长和司法机关其他法官和成员的职务。

26. 民主阵线议会于1992年12月成立:批准了一项法律确认总统的合乎宪法性,并确认了总统颁布的所有法律继续适用。确认了一项动议,即秘鲁国家没有一项系统化侵犯人权的政策。该议会还设立了一个人权与和解委员会。该议会颁布了一项新的宪法,于1993年12月27日经公民表决获得批准。

27. 腾森总统在1995年4月9日的大选当中,获得明显多数票,击败了他的对手,前任联合国秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔。公开发表的资料来源和所会见的人说,尽管腾森总统1992年发动了自我政变并实行独裁统治,但打击“光辉道路”和降低通货膨胀率是他当选连任的原因。

5. 1993年宪法¹²

28. 1993年宪法规定,政府为一元化代表制并实行权力下放,按分权原则组成。行政方面由共和国总统和两名副总统及部长会议组成。总统除其他以外有权以具有法律效力的紧急命令的形式,就经济和财政问题,为着国家的利益在任何时候颁布特别措施,并负责向国会报告。

29. 根据宪法的文字规定,立法权属于国会,而司法机构则由宪法确定的司法机关组成。国家保障法官独立并终身任职。为了农村和地方社区得以执行习惯法,宪法授予这类社区一定的司法权力。

30. 然而,宪法规定与实践之间似乎有差距。宪法的有些规定看来并没有得到执行。人们普遍承认,总统和立法机关干涉了司法,政府仍然高度集权,作风官僚。司法制度的情况引起了包括该国领导人在内的所有秘鲁人的关注。

C. 人权方面

1. 国际文书

31. 秘鲁承诺保护和促进其公民的人权,对一些国际人权文书的批准说明了这一点。秘鲁遵守承诺的程度与流离失所问题直接相关,因为这既影响到流离失所是否发生,也影响到已经流离失所的人是否能够返回家园。

32. 除其他外,秘鲁签署和批准了《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》、《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》、1949年8月12日的四项《日内瓦公约》及1977年的两项附加议定书以及劳工组织关于独立国家内土著和部落人民的第169号公约。关于对1980年以来的冲突适用国际人道主义法,没有作出过官方宣布。但是,在凡属需要加以适用的地方,特别是紧急状态区,应当适用《日内瓦公约》的共同第三条和第二附加议定书。

33. 1993年的秘鲁宪法订有许多保护人权的規定,并在第55条中规定,秘鲁批准的国际文书在国内具有法律效力(但与以前的宪法一样没有宪法效力)。按照宪法的第4暂行条款,应当参照《世界人权宣言》和其他国际人权文书解释人权规定。据近期的一份官方报告说,“秘鲁的法律莫立了对人权的全面保护。由于秘鲁实际上

批准了所有的国际人权文书并受到各种监督机构的监测,如美洲人权委员会和联合国人权委员会的监测,因而提供了国际和国内的双重保护。”¹³新宪法的前列条款涉及到个人的基本权利,第1条规定:“保护个人并尊重其尊严是社会和国家最崇高的目标”。另外,政府曾数次声明,它没有侵犯人权的政策,并致力于保护人权。

34. 虽然有这一些国际和宪法保障,但在过去的15年中,秘鲁由于其人权记录而一直备受批评。以下各段讨论的是其中的主要议题。¹⁴

2. 紧急状态和反恐怖主义程序

35. 多年以来,评论者一直在说,在各个紧急状态区内,发生了最为严重的侵犯人权行为,而且现在仍在发生。¹⁵紧急状态是在1981年初次宣布的,目前仍在该国许多地方实行着。¹⁶军方1982年接管了镇压反叛战的指挥权,紧接着,在军方和警察部队进行的行动中,有数千人“失踪”,被屠杀、强奸或受到酷刑。表面上发生这些情况的原因是为了执行消除“共产主义”威胁的战略,但同时还有着种族主义和鄙视态度的根源。据认为,仍在农村地区继续强行征兵,估计在自卫委员会中大约有4,000名未成年人。在紧急状态区内,司法部门的职能看来尤其受到限制,实际上根本不存在获得有效补救的可能性。这造成了一种真空状态,填补真空的是自卫委员会、武装反对团体或军事当局的“法律”。

36. 按照1979年和1993年宪法,宣布紧急状态并不中止行使人身保护令¹⁷或人身保障令¹⁸程序,但在实践中,这些程序却沦为无效。在1992年政变之后的日子里,整个司法系统陷入瘫痪,人身保护令权利实际上被中止。司法部门既没有能够恢复终身任职制,也没有能够重新获得独立。

37. 此外,藤森总统政府对以下两类犯罪使用反恐怖主义的实质性和程序性法律:普通恐怖主义罪和判国罪。被控犯有判国罪的即使是平民,也由“法官不露面军事法庭”审理。¹⁹被控犯有恐怖主义罪的平民则由“法官不露面民事法庭”审理。从1995年10月起,这种做法预期中止,但一项新的法律将生效日期推迟一年。²⁰军事法庭还审理被控侵犯人权的武装部队人员,不过普通罪原则上由民事法庭管辖。

38. 另一项特别的政令是所谓的“悔改自新法”(第25499号,已于1994年撤销),允许武装反对派领导人以外的任何人“悔过”和与当局“合作”,“清理自己的过去”。结果,由于一些人渴望为自己开脱而检举他人,使众多的平民(多达3,000人,不公正地牵涉进恐怖主义案件。许多被追捕者,即被起诉,但案件未决的人,都是流离失所者。²¹

39. 这些程序引起人们对政府的严厉批评。他们说,政府不遵守公平审判标准,允许无故逮捕平民、判罪和长期拘留。他们还批评政府对军人实行不同的标准,这些人很少因犯罪而遭到起诉、审判和判刑。

40. 秘鲁人权非政府组织承认,自1993年以来政治暴力,包括法外处决和失踪案件明显减少。然而,仍然有关于执法人员和自卫委员会成员侵犯生命权的报告。²²对被怀疑有“颠覆”和“恐怖主义”活动的人任意拘留的情况还在发生。²³人们担心,对这些人可能广泛地使用酷刑,²⁴侵犯了宪法和程序保障措施。²⁵据报未成年人也受这类程序的迫害。²⁶政府领导人一方面对这些忧虑表示同情,另一方面拒绝接受其他的批评。他们说批评者关心的是维护恐怖主义者的人权,而无视其他人民的福祉。

41. 国家领导人在一般性发言中含蓄地提到,人权监察员、记者、学者、政治活动分子、环境活动分子、辩护律师、非政府组织和社会领袖与“恐怖主义分子”有牵连。这些讲话大大增加了这些人受到不公正的起诉和判罪或其他形式迫害的可能性。²⁷代表所访问的人提到,提出人权问题的人继续受到骚扰,以后人们便不再作声了。²⁸

42. 官员们强调,总检察长办事处对保护人权特别是通过它的计算机化被拘留者名册保护人权可起重要作用。他们还强调说,它有权访问警察局和军事基地以核实被拘留者的情况。他们还提到了意见调查官作用的重要性,这一职务是根据1993年宪法设立的,1995年8月通过的第52号立法令确定了它的法律框架。

43. 然而,政府成员和其他官员包括总统都指出,司法制度一贯腐败,效率低下,这种状况没有改变。法院积压的案件如山,说明许多无辜的平民长时间遭受监禁和不公正待遇。²⁹辛博特的一名妇女因明显的诬告而被监禁,候审已超过一年。从这桩案件可以看出,检察长的权力和能力都很有限。此外,法官似乎不热心地独立办案。例如,法官如自行执行人权法,便会招致受起诉的危险。³⁰

3. 经济、社会和文化权利³¹

44. 如上文所述,大部分人口生活在不同程度的贫困之中,在内地尤其如此。令人鼓舞的是,一些指数表明过去五年已出现好转:例如,曾超过7,000%的恶性通货膨胀率在特别代表访问期间已降至15%,1980年代的负增长率已变为12%的正增长率。然而,由于公营部门萎缩和私营部门缺少吸收能力,失业和就业不足人数猛增。据估计,按实际价值计算,人均国内生产总值相当于1961年的水平。³²

45. 城乡之间在经济、社会和文化权利的享受情况方面相差悬殊。例如,在利马卫生工作者(医生和护士)有18,707人,但在胡宁和阿亚库乔--仅提及特别代表访问的两个省--只各有1,268人和315人。³⁵ 一些省的医护人员不足使霍乱、肺结核和其他传染病以及寄生虫引起的疾病持续存在或有所增加。

46. 儿童死亡率大幅度下跌,但在中部山区仍然很高。据估计,这些地区60%的家庭³⁴ 有6到9个子女。这种情况的一个结果是:现有人口的37.6%为未成年人,该组人口在过去20年增加了200万,使粮食、保健和教育的需求更加难以满足。

47. 秘鲁的文盲率从1940年的58%减少到1981年的18%。但是,如非政府组织,并经政府的一份报告核实指出的,³⁵ 在大多数讲凯楚阿语的人居住的阿亚库乔、万卡韦利卡、库斯科和普诺省文盲人数没有减少。在过去六年中,一些阿沙宁卡族人没有接受任何教育。妇女特别是农村的妇女的文盲比例过大。³⁶

48. 尽管讲凯楚阿语的秘鲁人有500万,但凯楚阿语不是官方语言。检察长指出,这种情况限制了对国家机制包括对司法制度的利用:有时很难找到口译,更不用说会讲凯楚阿语的法官和律师。其他语言也存在同样情况。现在没有关于双语教育的政策。于是,儿童在成长过程中只学西班牙语,父母也避免用母语与他们讲话,因为使用土著语言常常受到奚落。妇女不如男人那样经常地讲西班牙语,为此在与当局接触或寻找工作包括充当佣人和小贩时受到不应有的歧视。

49. 政府实施了一些社会福利项目以抵销结构调整的影响,并通过改善运输和通讯基础设施、建设学校和保健中心来提高农村和贫困地区的生活条件。特别代表能亲身感到总统本人率先垂范,深入到几个世纪以来被遗弃或者说被剥削的阶层。官员们强调,既然已实现了参与,那么政府的下一项任务就是发展了,政府满足公民需求的政治意愿是坚定的。但他们也指出,政府的资源不足。³⁷

50. 公民社会和非政府组织的领导人指出,中央政府所做承诺往往无法在社区中兑现。原因之一是庞大的官僚机构和助长腐败和普遍管理不善的中央集权制。他们还指出,政府的措施在性质上大多是零打碎敲和针对普通民众的。³⁸

4. 武装反对派活动对享受人权的影响

51. 国际法仅在某些有限的情况下适用于非国家行为者、如暴动者,规定个人只对某些战争罪和危害人类罪以及某些侵犯国际人道主义法的行为特别是侵犯1949年日内瓦公约第3条和日内瓦公约第二号附加议定书的行为负责。

52. 大赦国际指出,“光辉道路”反对人权的概念,它“(光辉道路)”认为人

权是反动的、反革命的、资产阶级的权利,是修正主义和帝国主义的工具。³⁹

53. 地方和国际非政府组织一再指出,“光辉道路”一般被认为是拉丁美洲游击队中唯一残酷地对待它自称维护其利益的人口的游击队。它的成员犯下了数起屠杀;据悉,它的领导人攻击那些拒绝表态支持或参加了(自愿或非自愿)民防巡逻队的社区。社区领导人在“人民公审”中受到草率“审判”后即被处决。据报告,村庄被夷为平地,居民包括妇女和儿童受到酷刑和残酷杀害。⁴⁰性侵犯的案件也有报告。强迫招募仍在实行,据估计1,000多名未成年人附属于颠覆小组。据报告,“光辉道路”和图帕克·阿马鲁革命运动继续攻击保安部队和平民,特别是中部丛林地区。⁴¹“光辉道路”对阿沙宁卡和其他土著民族尤其残暴。它强迫整个社区迁移,或将其置于类似奴役的条件之下。⁴²在沙帝波省,“光辉道路”在种族和部落中间挑起冲突,试图分裂其中的一些社区。用一位社区工作者的话说,有时,人们既是“阿沙宁卡 senderos人”也是“阿沙宁卡 ronderos人”。

54. 1988年到1992年期间,“光辉道路”在利马市区越来越活跃。它发动攻击,在人口中制造恐怖,包括用汽车装载炸弹进行攻击,造成重大伤亡;它还杀害贫民窟中的反对者。⁴³

55. 政府将“光辉道路”和图帕克·阿马鲁革命运动的所有成员都说成是恐怖主义分子,继续不懈地追捕他们,设法消除这一运动。在公开场合,这一政策得到了公民社会许多成员的支持;但在私下,一些人指出,“光辉道路”产生于国家的结构问题,对被怀疑属于该团体的人进行无情地镇压有时是不公平的。虽然政府特别是总统本人似乎在深入穷人和边缘化社区,但政府不愿意承认反抗者的暴力活动与结构问题及制度的不公平有任何关系。

5. “大赦法”

56. 国会最近颁布了两项法律:1995年6月14日第26479号法律和1995年7月2日第26492号法律。这些法律统称为大赦法,即(a)对1980年代以来因打击恐怖主义而受牵涉或被审判和判刑的保安部队人员实行大赦;(b)禁止法官宣布该法律违宪。这两项法律受到国际人权机构⁴⁴和当地人权组织的严厉批评。它们认为,这些法律使不受惩治成为常例,破坏了法治和法律之前人人平等的原则,损害了司法机构的独立性。

57. 特别代表几乎向所有会见的人都提出了这一问题,设法了解政府颁布这些法律的想法;同时重申他人权委员会的同事对这些问题的关心。⁴⁵总统特别对大赦

法受到的这一批评表示理解。因这项法律,约有60名已被指控或起诉犯有侵犯人权罪的保安部队官员获释。然而,他说,之所以颁布这项法律,是因为有必要和解,也因为要顾及历经战争恐怖的军队和警察部队人员的精神状况。他说,这类大赦法在其他国家曾促成和解,与政府以前赦免5,000名恐怖主义分子的行动是一致的(通过“悔过自新法”)。⁴⁶ 总统还指出,谁也没有批评对恐怖主义分子的赦免。因此,他不信任人权和其他国际组织。他说,这些组织在战争的头12年从没谴责过“光辉道路”的残暴,而总是热衷为恐怖主义者的“人权”辩护。大多数政府官员重复了这些论点,而这种论点正忽略了武装反对派对平民人口大肆实行暴力也受到广泛的斥责这一事实(以上第51段到第54段)。

58. 特别代表会见的其他人指出,从长计议,大赦法不会促成和解。它们不是对整个人口实施全面大赦,因为大赦法通常被理解为仅受益于军队中的具体个人;与此同时,被取消的“悔过自新法”也不是自动地对所有涉嫌恐怖主义活动或因恐怖主义活动而被判刑的人都实行赦免,而是通过有问题的手段要求他们“证明”已经悔过,而且该法律不适用武装反对派团体的领导人。访问时所做的调查还表明,估计有66%的人口反对大赦法。

59. 除了所有反对大赦法的法律和道德论点外,容忍侵犯人权行为、鼓励不安全气氛的所有措施都损害创造和平的努力,阻碍流离失所者返回他们的家园。

二、国内流离失所者

A. 估计人数、流离失所地区和时期

60. 秘鲁的流离失所问题是冲突、贫困和种族分裂以及不尊重人权所造成的直接后果。最贫穷和暴力最严重的省,如阿亚库乔、万卡韦利卡、阿普里马克以及里奥埃内和瓦亚加谷地的丛林地区(见附件C 地图)⁴⁷ 是人口流失最多的地区。⁴⁸ 人们似乎有一种共识,认为国内流离失所者有几十万人。最常听到的数字是60万人,也有人认为高达100万人。⁴⁹ 其中大部分是妇女和儿童。⁵⁰ 根据官方资料来源⁵¹,过去12年流离失所者中有51%是在省内流动,其余的人则流往其他地区。

61. 今天,国内流离失所者更愿意将自己看作是这类人。以前,他们避免被单列出来,因为他们担心军队和武装反对派会怀疑他们“开小差”或参加“敌对阵营”。他们愿意说出他们的原住地,特别是当他们可以受益于满足他们需求的方案时更愿意这样做。⁵² 负责城市国内流离失所者事务的非政府组织能够“说出”他们

主要的集中居住地点。

62. 如上文所述,在过去50年因农村地区的贫困和边缘化,人口大量向城市和丛林地区迁移。然而,特别是1980年以后,许多人逃离农村不仅因为贫穷,也由于他们遭受的暴力和迫害使他们不得不逃离。在冲突地区,大片的土地被遗弃,村庄和居民区空无一人,甚至被夷为平地。在山区,流离失所的人往往首先向靠近其居住地的地区或省会迁移,最后没有办法再去首都。在丛林区,他们常常聚集在较大的社区。在城市有亲属的人是首批抵达贫民窟的人,他们组成了许多同乡家庭群落。现在,我们可以看到整个居住区保持着许多原住区的习俗和社区结构。

63. 主要有七个流离失所者居住区(见附件中的地图)⁵³:

- (a) 阿亚库乔、万卡韦利卡和阿普里马克,特别是阿亚库乔的北部省份(第1区):这些省份是冲突最严重的地区,同时也是全国最贫穷的地区。阿亚库乔省是暴力活动的中心,该省流离失所的人数最多。人们逃到瓦曼加、万卡约、万卡韦利卡和伊卡等省会或利马。目前,这些地区大部分相对平静,但也时而出现在小批武装异己分子;
- (b) 上瓦拉加谷地(第2区):目前,由于“光辉道路”的渗透和对古柯买卖加强控制,该地区成为了最危险的地区之一。流离失所问题主要影响到小土地所有者和贸易商。据估计,流离该地区的人70%是在过去两年离开他们的家园的;
- (c) 里奥曼达罗谷地和比斯卡丹谷地(第3区):该地区一度在武装异己分子的控制之下。“光辉道路”的一个派别仍驻扎在那里。向瓦万卡约的被迫迁移始于1988年,现在还在继续,不过规模较小;
- (d) 里奥埃内和里奥坦布谷地(第4区):主要是当地人特别是阿沙宁卡人居住。这一丛林区曾在“光辉道路”的控制之下,人民几乎被沦为奴隶。他们设法逃离(约有5,000人),聚集在有能力和保护他们的社区(如波伊尼)或逃到万卡约甚至到利马去;
- (e) 所谓的“北方走廊”,包括该国北部各省(第5区);
- (f) “安第斯南部走廊”,包括库斯科和普诺省的地区(第6区);
- (g) 利马和利马省北部一些地区(第7区):在冲突的最近几年,颠覆和反颠覆活动非常频繁。

64. 这些地区的流离失所“情况”各不相同。流离失所者和返回者的保护需求以及住房、食物和保健的需求,地区之间不一样,需要具体地考虑。⁵⁴

65. 在1986年以前,流离失所者大部分来自南方山地(第1区),他们是各分散的

村庄的农民。也有些人是小城镇居民和专业工作者。1986年以后,暴力活动蔓延到更广的地区,迫使各种种族和地理背景的人离开家园。

66. 由于1992年攻占了古斯曼,“光辉道路”全面削弱,也由于一些收容城市的生活条件愈来愈差,许多人开始返回他们的原籍地,或开始做返回的打算。最希望返回的人是那些与家距离较近的人或那些刚刚离开的人。返回者大多居住在阿亚库乔和万卡韦利卡省,也有些人居住在阿普里马克和胡宁省。特别代表访问了阿亚库乔和胡宁省的返回者社区,他注意到返回者对返回家园颇感满意。然而,他也注意到他们对未来特别是对安全 and 经济福利前途未卜忧心忡忡。

B. 与流离失所者人权有关的问题

1. 平等和不歧视

67. 根据官方来源,秘鲁70%的国内流离失所者来自该国土著人和本地人社区。⁵⁶ 这些社区在秘鲁历来处于不利地位。根据消除种族歧视委员会,近年来它们的社会条件没有改善。对于那些逃到城市的人而言,这类歧视意味着更大的社会排斥,因为环境陌生,所说的语言又不是他们能流利讲的语言。从农村流离或迁移出来的人大多住在贫民窟中,很少融入当地社会。⁵⁷ 此外,来自“红区”的流离失所农民是被警察怀疑参与恐怖主义活动的主要对象,而“光辉道路”在利马活跃的时候他们又被武装反对派怀疑为政府的同情者。特别代表访问的丛林当地人社区对政府的漠不关心尤其不满:一个流离失所者社区的领导人满怀怨气地说,政府要他们与“光辉道路”斗争,而政府又不想了解他们和他们的习俗,不鼓励以其语言教学和使用他们的语言,只是支持讲西班牙语的殖民者。

68. 妇女遭受更大的排斥和歧视,特别是在寻找工作时,因为她们没受过教育,也不能熟练地讲西班牙文。例如,在利马贫民窟进行的一项研究表明,不识一丁的流离失所者中89%为妇女。⁵⁸ 这些妇女大多数困守于贫民窟中。⁵⁹ 为流离失所者提供援助的非政府组织指出,他们与这些妇女之间的文化障碍很难消除,向她们提供社会心理方面的帮助十分不容易。

2. 生命和个人安全

69. 随着武装反对派活动的减少,流离失所者无论在避难地还是在原籍地(如

果他们返回)一般都可得到更大的安全保障。然而,他们仍担心生命和人身安全。主要原因是保安部队或自卫委员会人员不时地滥用权力,“光辉道路”不断地进行暗杀和其他形式的暴力,家庭暴力亦频繁发生。

70. 许多人,特别是被武装反对派集团强行招募的人至今下落不明。在丛林中部地区,整个社区都消失了⁶⁰。许多人最近失而复现,或是逃出了“光辉道路”之手,或是被巡逻队救出。这些所谓的“九死一生的人”返回时精神潦倒,身体虚弱。他们述说了在“光辉道路”的手中所受到的奴役和非人待遇。有许多人还被看作是“悔过自新的恐怖主义分子”。还有些关于在战争中“失踪”的人案件至今未决。特别代表在阿亚库乔会见了一些有失踪亲属的人,他们说自1980年代初以来一直无法知道这些人的下落。他们还说,最初调查牵涉到军队时立即被阻挡,负责处理这些案件的检查官也逃之夭夭。

71. 自战争开始以来,妇女被参与暴力的人看作是“无用的”或“危险的”。另一方面,妇女又站在争取更好地保护其丈夫、子女的人权的前沿,许多人为此付出了很大的代价。⁶¹ 特别代表收到的资料表明,在避难区妇女不断地受到虐待和性侵犯。⁶² 在冲突的第一个十年,冲突双方在袭击紧急状态地区或在拘留和审讯期间都强奸和污辱过妇女。⁶³ 在一些地区,在田野劳动的妇女的安全堪虞。土著和当地人社区的妇女、人权积极分子、教师或学生联合会成员和流离失所者社区的领导人最有可能成为冲突双方攻击和迫害的目标。

72. 流离失所者和返回者家庭暴力行为在特别代表的访问中也常被作为一个问题提及,但是这一问题在土著和农民社区中极为敏感。妇女们将这些暴力归结为丈夫失业和酗酒。儿童酗酒和暴力也越来越常见。被武装反对派团体或自卫委员会强行招募的未成年人极爱寻滋事,令人担忧。

73. 强奸和家庭暴力过去和现在均是一个经常发生的问题。向检察长办公室提出控诉的这类案件很少,可能担心由此而对这类行为的受害者带来严重的社会耻辱。⁶⁴

3. 人身自由

74. 在特别代表访问期间,人们屡次提到许多流离失所者非经正式起诉或在等待审判期间被任意关在监狱里。也有些流离失所者由于被起诉的案件未决,无法返回,影响到他们的日常生活。他们就是所谓的 requisitorizados,即被追捕的人。在许多情况下,任意和长期拘留恐怖主义嫌疑犯是因为误解或失误,如误认嫌疑犯或程

序资料的纪录出现混乱。比如,有一位流离失所者在流离失所者的组织工作中十分出色,最近被拘留,但因缺乏证据被释放,后又被错误地拘留。与特别代表交谈的人说,他们无法从检查长那里得到关于这些案件的任何解答。

4. 生活条件

75. 秘鲁的国内流离失所者是穷人中的穷人。特别代表在利马郊区的 Huachipa、瓦曼加的 San Felipe 以及萨蒂波省的 San Martin de Pangoa 的短暂访问中便看出了这一点。在所有这些地区,以及在 San Jose de Secce 和 Caperucia 等许多返回者居住地没有电、饮用的自来水或下水道。人们说他们没有衣服,甚至巡逻队成员的衣著也十分破旧、褴褛,更不用说制服了。许多人说,他们需要农业工具和种子,以及重建遭破坏住房的建筑材料。特别代表每到一处,都听到人们重复这些关于各种基本需求的话。政府的营养方案(全国支粮方案)正在扩大,但还有许多事情要做。

76. 有时,多达80%的流离失所土著人和当地人营养不良。缺少多种营养似乎是一个原因。例如,在 San Martin de Pangoa 的阿沙宁卡族流离失所者曾经以打猎、捕鱼和种植古柯和咖啡为生(为着生计和贸易)。然而,在 San Martin,他们只能种植丝兰,数量仅够自用。在离开家园的头一年,因第一季的丝兰尚未收获,流离失所者忍饥挨饿。⁶⁴ 以后二年,丝兰的种植提供了一定的救济。然而,土质逐渐恶化。许多流离失所家庭和移民家庭不愿意返回故土,是因为城区的粮食花样较多。

77. 住房是所有流离失所者社区的一个严重问题,他们现在的居住条件拥挤不堪。在瓦曼加圣费利佩,流离失所者住在塑料板或马口铁皮房顶的土屋里。以前一直没有自来水,直到代表访问该地一周前才安装了一个水笼头。在利马瓦奇帕,棚屋是用土砖或塑料建造起来的,人畜混住。这两个地区都很干燥,灰尘极多,因此加剧了普遍不健康的生活条件。此外,在其他声称拥有权利的土地上建造了许多定居点。瓦奇帕定居点位于一个考古地遍布的地区,因此流离失所者面临着被迁离的危险。在靠近 Satipo 的 San Martin de Pangoa,流离失所者家庭住在木棚里。有时候一个木棚住12个人。有些家庭成员睡在地上,而让子女睡在蚊帐里。无力建造自己住房的寡妇往往不得不露天睡觉,健康和显然堪虞。

78. 该地区显然缺医少药。呼吸道和其它传染病、腹泻和痢疾、慢性缺损病、虐疾和心理失调⁶⁵ 等疾病在农村和丛林地区大部分地方蔓延。流离失所现象发生以后加剧了这种危险。例如, San Martin de Pangoa 的 Ashaninka 社区在流离失

所以后无法取得在丛林高地地的其传统医药,例如piri piri,因此不再能够适当地满足社区成员的保健需要。同样,迁居到沿海城市的安第斯居民由于不习惯城镇的潮湿和污染而患上了呼吸道疾病。年纪很轻生孩子的Ashaninka妇女遇到了目前无法解决的妇科问题。令人鼓舞的是,得到政府支持的一些计划生育方案目前正由非政府组织通过阿亚库乔的妇女组织实施。阿亚库乔的保健部门主任还提到,通过儿童基金会和医生无国界组织支持的一个方案,⁶⁸保健小组已开始定期访问被忽视的城市地区,并提供保健用品和一些基本的保健训练。

79. 农村地区儿童的死亡率和营养不良率本来就很高。但⁶⁹这些地区流离失所的儿童面临的危险更大,⁷⁰他们的悲惨遭遇往往使他们无法利用现有的少数的政府或非政府组织方案,例如接种运动或喂养方案。据认为,流离失所者中间的婴儿和产妇死亡率高得多,而且流离失所婴儿和儿童普遍营养不良。流离失所儿童往往亲眼看到其父母遭到杀害,或其家园被毁。因此许多儿童患有抑郁症,晚上做恶梦和恐惧症。然而,可以鼓励儿童讨论其经历的社会心理协助极缺,⁷¹而且其父母每天忙于养家糊口,因而往往没有精力来照料他们。⁷²

5. 与迁徙有关的需求

80. 目前国内迁徙自由似乎比战争年代宽松得多,因为当时军队和警察的检查站阻止人们逃亡,人们无法返回“红区”,而且据报道被强迫安置在平公基地。代表访问期间提出的一个引起更为严重关注的问题是,有些社区显然受到压力不顾不安全条件和不能持续的生活条件返回其原籍地区。有人提到,有些社区被鼓励返回,目的是为了监测武装反对派团体的反应。据报道,丛林地区至少有一个返回者社区在学年结束之前和收割结束以后返回,因此儿童失学(返回地区没有任何学校)以及返回者无法养家糊口。有些人因此而饿死。另一方面,有些人继续自愿和自发返回。

6. 个人证件

81. 许多流离失所者没有个人证件,例如出生证、作为身份证的选举本(记载参加选举情况的小本子)或兵役本(兵役登记卡)。例如在瓦努科,据估计,25%的18岁以上的男流离失所者和35%的18岁以上的女流离失所者至少没有上文提到的一种证件,有些甚至完全没有证件。⁷³过去,士兵和武装反对派以没收身份证作为一种恐吓。许多流离失所者在逃亡时丢失了身份证或销毁了证件。没有这些证件,就无法

取得官方证件,无法取得正规部门的工作,也无法与银行往来。特别是在贫民窟围捕时,没有个人证件的人立即遭到怀疑。有些学校拒绝没有出生证的儿童注册。没有兵役本的男性被招募入伍。

82. 几年来,非政府组织一直请政府采取措施解决这一问题。1989年,颁布了第25025号法律,规定了一种特别程序,让没有出生证的人领取出生证,他们甚至可在其原籍地之外地区领出生证。然而第26497号法律废除了这项特别程序,规定建立全国身份和公民地位登记处。

7. 财产和土地问题

83. 代表访问期间有人反复提出了土地问题。根据宪法第88条,国家保护拥有土地的权利。然而有些人认为,土地改革仍然必须贯彻到底。此外,遗弃的土地应成为国家财产,可以出售。由于暴力而遗弃的土地也成为国家财产,但如果地区土地局给予豁免,则另当别论。⁷² 要取得这种豁免,需要军事或警察当局出具关于暴力事件的证明以及地契证据;但逃离者往往无法取得这些证件。此外,1980年以来对于许多土地的状况没有任何系统的资料。据估计,只有30%的拥有土地者持有地契。有些流离失所者侵入他人的财产,因而面临着被驱逐的危险;有些没有逃离者占用了逃离者的土地。许多流离失所者无法证明其财产权利;许多案件尚待法庭审判解决,但这些问题没有得到立即或有效的解决。

84. 根据原有的宪法体制,属于社区而不是属于个人拥有者的土地不属于登记和所有权体制范围。新宪法的规定改变了这种情况。因此公土如果两年以上无人耕种,也可以宣布为遗弃土地。据代表会见的当地社区称,这种法律体制没有考虑到丛林中一种可持久的森林农业需要迁移性或移动性种植方法。此外,1995年7月18日颁布的第26505号法律允许出售这些土地。有些人担心,最贫困的社区可能被诱使出售土地换取现金,从而丧失他们最重要的资源。

85. 秘鲁的土著社区在很大程度上保持了其传统生活方式和习俗。然而在过去几十年里,战争和流离失所破坏了传统的土地使用方式并导致环境更为严重的恶化和农业生产的大幅度下降。⁷³

86. 当地社区认为,政府当局没有考虑到其祖传土地和财产权利,而且对保存其文化遗产也不感兴趣。他们有时认为,修筑道路和其它基础设施项目有可能进一步侵蚀其社区。在基于生态原因历来共同拥有土地的丛林当地社区中,这种担心很普遍。⁷⁴ 令人奇怪的是,代表会见的一些社区表示希望加强政府的存在。然而这种

情况所需要的基础设施将随之带来一些不利的后果。例如更多的移民流入和土地受到压力。

87. 代表在访问坦博河和恩内河流域期间证实的一个最严重的问题是Ashaninka社区和为了寻求比较肥沃的土地而从山岭带移居的定居者之间刚发生的冲突。由于许多当地土地仍然没有登记,定居者可以迁移进来并占有这些土地。这可能意味着,有些Ashaninka社区可能无法返回那里。有些定居者已经开始种植古柯植物,⁷⁵并开始参与贩毒,有时同武装反对派团体结成联盟。上瓦利亚加山谷尤其是如此,因此Ashaninkas人担心,毒品和犯罪也会进入中部丛林地区。⁷⁶不能排除新的冲突局势可能会导致流离失所。政府官员还查明了丛林地区的移居者面临的健康问题以及他们造成环境失衡,为当地社区带来了健康问题。⁷⁷ Satipo政府当局承认这一问题的严重性,但提到,目前正在采取一些初步措施,安排一个磋商进程来寻求解决办法。

8. 家庭和社区的价值

88. 流离失所者所面对一个最具有挑战的问题是家庭和社区的解体。代表所访问的每一个流离失所者或返回者社区的特点是寡妇孤儿人数众多;例如在一个有850个返回者社区(Puerto Ocopa),多数成年人是妇女,50%的人口是儿童;70个儿童是孤儿。在阿亚库乔城市边缘地区进行的一次调查表明,在总共1,171个家庭中,200个家庭的户主是寡妇。另外95个家庭的户主是其丈夫失踪或被强迫征兵的母亲。⁷⁸许多儿童丧失了父或母或父母双亲,要么因为他们已经死去,要么是因为家人失散。有些孤儿在天主教会赞助的机构或在国家赞助的孤儿院里受到照料。然而只有主要城市才有这些机构。农村地区似乎几乎没有从国家得到任何援助。

89. 在社会和家庭方面,流离失所对儿童的影响包括不合群和行为诡秘,并由于他们受到的文化冲击和遭受的歧视,他们对其出生或语言感到耻辱。不安全的气氛、恐惧和父亲经常不在身边也影响到家庭环境。在对阿亚库乔流离失所者进行的一次调查得出结论,在所有家庭中,93.1%的家庭遇到缺乏谅解和沟通、不容忍、命令主义、暴力和侵犯等问题。⁷⁹

90. 返回者和从未逃离者之间或恢复者及其家属之间出现了冲突,在利马举行的集体治疗讲习班上,流离失所妇女悲哀地抱怨说,她们在城市环境中,甚至在她们自己的社区中备受冷淡和敌意相对。另一方面,许多社区总经历流离失所但在一定程度上仍然凝聚在一起,并保持许多其文化传统。这有助于在一定程度上缓解丧失

家庭和社区的严重的问题,并推动返回原籍地区的进程。由于流离失所,一些社区现在可以更多地接触国家政府并感到与社会更融合。军队在农村地区的参与造成了社区当局在法律和司法方面的权力的削弱。传统的领导结构已发生变化,在有些情况下变得更为民主,令人感到惊奇。

9. 自力更生

91. 失业是影响到流离失所者的一个主要问题。他们通常得不到贷款,因此难以开创可以产生收入的任何企业。即使他们能够找到工作,也是在正规部门的工作,而他们在这一部门里很容易受到剥削。据瓦奇帕的一个非政府组织称,包括儿童在内的许多流离失所者在土砖工厂里工作,每周工资为22-50美元,而每天工作12小时。其他人在建筑业工作,实际上,找到这种工作的人被认为是幸运的,因为他们有收入。

92. 许多流离失所妇女抱怨说,因为其丈夫已经被杀害、“失踪”或者由于她们经常在巡逻,因此她们必须干一切家务。妇女设法通过母亲俱乐部、社区厨房和其它基层妇女组织来相互支持。她们大批购买食品和做饭,不仅设法改善了其家庭和社区的伙食和健康,而且还开设了小型企业,缝制和出售衬衫、裙子和粗麻袋。她们经常组织观看关于保健的录像或进行文化活动,并设法取得了起先反对这些活动的其丈夫的尊重,这些组织中涌现了出类拔萃的妇女领导人。除了创造收入的项目以外,这些妇女们说,她们希望向其组织输送资金,以便帮助他们中最贫困者。另外她们希望得到法律承认,以便能够向政府和私人银行申请贷款。

93. 许多流离失所儿童无法上学,而必须帮助其家庭维持生活。无论怎样,许多学校受到破坏或关闭,而且许多儿童没有注册所需要个人证件。公共教育是法定免费的,但许多学校资金不足,家长不得不支付学费,以使学校能办下去。许多流离失所儿童西班牙语懂得不多,因此无法同其教师沟通。许多人在到达城市以后不得不重新上学,因为农村地区的教育质量低得多。但由于受到创伤而丧失记忆力、与世隔绝、丧失文化参考点和许多家庭心理脆弱,因此退学人数很多。尽管流离失所家庭面临着严重经济问题,但许多人仍设法加入公共教育制度,因为这一制度在秘鲁是政府赞助的营养方案和保健护理的一个重要来源。

C. 返回或另外安置的前景

94. 秘鲁明显出现了大批返回的趋势,受到了政府和捐助方的全力鼓励。然而,安全和可持久的生活条件的缺乏往往遏制返回,损害返回项目和造成新的流离失所。特别是返回地区缺乏教育被确定为妨碍返回的一种严重遏制因素。这种危险由于以下因素而加剧:为了耕种和其它目的流动人口率历来很高,难以取得机会和国家体制薄弱,因为国家无法防止社会活动的军事化。

95. 政府意识到这些危险,因此制订了一个支持返回者的方案-(人口增加支助方案),并特别在道路、学校和保健中心方面展开了一些基础设施项目,协助改进一些农村地区的生活条件。值得赞扬的是,总统为了努力了解农村地区的问题,经常访问边远定居点,并试图满足一些最紧迫的需求。代表应邀陪同他进行一些访问,因此目睹总统如何在这一方面处理问题。

96. 政府为了加强其努力,争取一些援助国政府和国际机构的援助,教会组织、国内非政府组织、国际移民组织、联合开发计划署和其它国际机构也以各种方式参与返回项目。特别值得一提的是,政府还在制定一个在今后3年促进25,000人返回的项目时争取了移民组织的支持。移民组织期望在1995年12月底之前完成大约250人返回阿亚库乔省Huamanquiquia的一个试验项目。在代表离开秘鲁后不久,第一批家庭已经返回那里。为了防止今后出现流离失所现象,移民组织在可能的返回者迁移之前会见了他们,并在返回地区安排了监测人员,最少为期三周。它还设立了一个医疗站,安装了一条电缆线并建造了一条道路(以前需要爬山3小时才能到达最近的道路)。

97. 一般来说,移民组织在1994年至1995年期间进行的研究⁸⁰表明,任何返回项目应该具有以下组成部分:⁸¹

- (a) 查明可能的返回者;
- (b) 选择可以促进其返回的社区,同时考虑到该地区的安全情况和重建基础设施和社会组织的最低条件;
- (c) 在返回之前落实保健方案;
- (d) 在返回之前发起心理感情援助;
- (e) 促进人权;
- (f) 有组织的社区转移;
- (g) 在重新融合到原籍地之前(由社区当局和公共和私人执行实体)评估自我谋生和自我保护的最低条件以及查明即将发生的冲突的可能性;

- (h) 继续进行教育;
- (i) 医疗护理;
- (j) 展开社区重建工作;
- (k) 对农业生产提供技术援助;
- (l) 通过冲突解决机构加强社会关系;
- (m) 结合中期发展方案以期减贫。

98. 此外,移民组织的研究报告建议修正法律,以便对没有个人证件者、裁决土地要求的程序,巡逻队的非军事化和解决冲突的民主机构的建立作出规定。安第斯法学家委员会在难民署的赞助下于1993年和1994年进行的研究中也载有类似的建议。⁸²

99. 一个严重的问题是,留在原地的一些人将逃离者看成是背叛者。有些人认为他们在战争最艰苦的时候捍卫了自己的土地,因此他们现在对“轻易逃跑”者的财产拥有权利。⁸³ 另一方面,流离失所者认为,他们是由于正当的原因而逃离的,因此他们的逃离不应该影响到他们的财产权利。另外目前阶段没有返回其社区的人的土地的归属也仍然存在问题。他们是否将至少在一段时间内保留其财产,或者这些土地将被重新分配,这一点不明确。

100. 政府项目和机构的项目对于巨大的需求起不了什么作用。例如在4个省里有579人口增加支助方案社区中心,覆盖面大约为25万人。这一数字不仅包括流离失所者,而且还包括全部社区。这意味着,绝大多数返回者无法利用政府方案。交通不便的社区,例如许多边远的高原地区和丛林中的当地社区,情况尤其是如此。在代表于1995年8月到达之前,人口增加支助方案官员似乎从未到过Satipo。特别是恩内河流域的返回者社区不赞成他们这样被“倾倒”到他们的原籍地区,并任其自生自灭,而没有得到原来允诺的援助。

101. 尽管城市定居点的条件艰苦而且正在退化,但由于可以得到学校和营养设施等服务,大约一半流离失所者宁愿留在这些定居点⁸⁴。此外,许多年轻的流离失所者认为农村地区的生活没有什么吸引力。返回地区缺乏教育机会是妨碍许多家庭决定返回家园的一个主要障碍。

102. 正如一些流离失所者所表示的那样,与返回有关的另一个问题是他们不愿意再次成为与他们毫无关系的冲突的一方:许多流离失所者在战争年代里被迫拥护某一方,现在拒绝参加自卫委员会,而且不想遭受被武装反对派团体强迫征兵的危险。另外许多人担心受到任意逮捕或报复,因为许多年来,离开者被人怀疑是光辉道路的支持者或成员。由于这些原因,一些流离失所者批评政府着眼于返回,因为这使

得政府当局暗地里和公开地试图胁迫一些社区返回。其它一些人批评政府没有同流离失所者组织进行磋商,而且注重的是大型的基础设施项目,而不是家庭和社区恢复方案。

103. 目前看来政府没有认真考虑在流离失所者寻求避难的地区永久性地安置他们。专门援助一些流离失所者的唯一政府机构(人口增加支助方案)只支持返回者社区。政府提到,凡选择在他们现在居住的地区或在该国任何其它地区定居的人(以下称为另外安置办法)将得益于一般社会福利方案。但流离失所者认为,由于流离失所对他们产生一定的影响,需要在质量上对他们给予不同的注意和支持。而现有的政府项目没有提供这种注意和支持,而且无论如何他们利用这些项目的机会有限。此外,秘鲁的安全网方案,例如FONCODES,似乎并不特别行之有效。⁸⁵

D. 政府采取的措施

1. 人口增加支助方案

104. 直到1990年代初,秘鲁政府没有采取行动来解决国内流离失所者问题。1991年部长会议组建了全国流离失所人口问题技术委员会。⁸⁶开发计划署资助了顾问的聘用和为了编写1992年4月提交部长会议主席的委员会的第一份报告而进行的实地访问;9月提交了一份行动计划。作为这一进程的后续行动,1993年10月制订了人口增加支助方案,为了流离失所者返回其原籍地而采取行动,该方案在体制上隶属于全国发展学会(发展学会),其任务是对基础设施进行投资,并在有限的程度上对紧急救济进行投资。方案主任将其确定为旨在支持由于恐怖主义暴力而流离失所并希望返回其原籍地者的一个社会发展项目。其项目主要分布在4个省:万卡约、阿亚库乔、阿普里马克和万卡维利卡。随后它还计划在普诺、瓦努科、乌卡亚利、卡哈马卡和帕斯卡开始执行项目。1994年4月建立了支助方案部委间委员会,以便协调卫生部、教育部、交通部、农业部、国防部和工业部以及总统办公厅采取的措施,并在多部门的基础上筹集资金。代表会见了所有上述机构的代表。

105. 作为支助方案之目标的各省设有结构与支助方案相似的部委间委员会的各种委员会,其任务是在粮食、基本保健和教育方面满足所有紧急需要。支助方案的官员提到,支助方案是作为援助返回者的一个项目发起的,今天这些战略已经在社区里扎根。他们的谈话中不断谈到的一个主题是执行必要项目的资金不足。

106. 有些非政府组织提到,尽管支助方案和发展学会得到了捐助机构提供的

资金,但各种服务没有大量提供,也没有深入许多社区。流离失所者组织还抱怨说,尽管它们更能够概述流离失所者和返回者社区的基本需要及其原籍地的条件,但支助方案没有同它们进行磋商。

2. 其它紧急支助方案⁸⁷

107. 还设有一些其它政府机构,负责满足紧急和发展需要。这些机构包括 FONCODES,1919年设立,是负责实施有利于国内最贫困阶层的国家社会投资的一个财政机构;PRONAA,1992年2月设立,它向最贫困的人口阶层提供了一些粮食援助;以及全国家庭福利协会(福利协会),1981年设立,任务是评估和指导政府的家庭福利政策。⁸⁸

3. 法律步骤

108. 在代表访问之前,没有采取任何具体的措施来满足流离失所者的一些最迫切的需要。尽管国际机构和非政府组织提出了各种建议并提交了法律草案,但没有采取任何主动行动。国会人权与和解委员会主席提到,议会目前正在审议一项法律草案。

4. 对非政府组织的态度

109. 看来政府没有与公民社会进行磋商的体制政策。尤其是涉及人权问题的非政府组织提到,政府对它们不仅采取排斥的态度,而且采取敌对的态度。总的印象是,政府不愿意让国际非政府组织、教会、当地非政府组织、基层组织、甚至流离失所者组织和当地与农民社区组织参与其项目。代表在会见包括总统在内的政府领导人时强烈建议,政府在解决贫困的受排斥社区、特别是国内流离失所者的需要时征求非政府组织和人权社团的意见并同其合作。

110. 因此非常积极的现象是,政府派国会人权与和解委员会主席和支助方案主任亲自出席为国内流离失所者工作的非政府组织联合会--全国流离失所工作组组织的一次研讨会--讲习班,代表在其闭幕会上讲了话,考虑到政府曾两次取消联合举办本应于今年初举办的全国流离失所问题论坛,上述现象更是具有积极的意义。

E. 非政府组织社团的作用

1. 基层组织和流离失所者组织

111. 在秘鲁,流离失所者组织起来的程度是代表在任何其它国家所没有看到的。所有各级均设有组织为流离失所者、返回者以及选择其他定居办法者的利益展开工作。这些组织是在冲突最严重的时刻建立的,当时文人政府和非政府组织都已离开。最初这些组织非常弱小,其领导人往往是暴力的目标。今天通过当地工作组及其联合会,流离失所者正在试图让人们听到他们的呼声并推动解决其问题。在土著社区和当地社区中,有些卓越的领导人致力于为其社区服务,对未来的看法乐观正确,给代表留下了深刻的印象。妇女组织不仅设法组织提供基本食品和医疗援助,而且还提供讨论和社会支助的论坛。据估计,在阿亚库乔有80,000名妇女参加母亲俱乐部。

2. 救济和人权组织

112. 教会组织率先向流离失所者提供紧急援助并鼓励他们组织起来。今天这些组织既支助返回项目,又支助定居项目。他们还提供人权训练和法律援助。在该国有些地区,特别是丛林地区,教会的存在超过军队或文人政府;在战争年代,教会传教团是能够向受害的当地社区提供任何的保护的唯一局外人;有些传教士由于公开反对光辉道路而丧生。

113. 还有一些其它组织提供一些服务,包括紧急援助、医疗和社会心理援助、人权教育、⁸⁹ 法律辩护和社区领导人训练。许多非政府组织参加各种协调活动,例如全国流离失所问题工作组。

114. 然而这些组织活动的范围即使受到国际非政府组织和援助机构的支助也仍然相当有限。例如在阿亚库乔,据估计,或许只有20%的人口得到某种援助,但不是通过统一的援助方案取得。在丛林地区,很少有非政府组织派驻人员。

115. 尽管秘鲁有许多非政府组织而且公民社会的组织程度很高,但政府和非政府组织之间的关系仍然很紧张而且很淡薄。政府对它称为非政府组织的“丛林”表示怀疑,并公开敌视它公开宣布为嫌疑组织的人权非政府组织。政府对人权组织的态度是代表同总统及其部长和高级官员对话的一个主题。代表认为,政府与这些组织展开对话,不仅可以暴露有待于解决的分歧方面,而且还可以表明达成协议和合

作的方面,而总统为了深入农村,为穷人提供服务所做的努力以及援助国内流离失所者的必要性特别反应了这一点。

116. 引起关注的另一个原因是当地非政府组织(包括教会组织)之间和当地非政府组织和流离失所者基层组织之间偶尔缺乏协调。有些基层组织抱怨说,非政府组织在它们面前以恩人自居或利用它们达到其筹集资金的目的或其它政治目标。

3. 国际捐助方和其它组织

117. 1991年以前,在美国难民委员会发表关于秘鲁国内流离失所者情况的报告时,⁹⁰ 国际上几乎没人注意国内的流离失所问题。之后,各种国际机构和非政府组织逐渐参加进来。1991年以后,难民署从预防着眼,对国内的流离失所问题进行研究。但难民署决定不直接介入,因为“不能满足难民署介入的要求:第一,那种情况与难民署授权的活动无关,第二,尚不能明显地看到其它联合国机构的人道主义工作,难民署的活动可作为补充。”⁹¹ 但同时,难民署也表示,它准备参加制定出机构间的方案,解决法律文件方面的问题;提供咨询服务,安排流离失所者返回;和开展宣传活动,调动国际上提供资金支持。

118. 1992年,开发计划署和联合国妇女发展基金向政府技术委员会提出了一份关于流离失所、性别和发展问题的研究报告。⁹² 之后,开发计划署向非洲经济和社会发展研究所和人口增加支助方案提供了支持。其它机构,如粮食计划署,则既向政府机构也向非政府组织提供粮食援助。开发计划署还为穷人执行了一些方案,数额达1.28亿美元,其中有些用于回国难民和国内的流离失所者。儿童基金会也为阿亚库乔和亚马逊中部地区的孤儿和流离失所儿童执行了各种食品、卫生和教育计划。

119. 国际移民组织在秘鲁发挥了重要作用。1980年,政府和国际移徙组织缔结了一项合作协议,确定国内移徙是合作的一项重要领域。1994年,秘鲁请求国际移民组织提供技术合作,国际移民组织根据该项请求编写了两份报告,分别于1994和1995年发表。⁹³ 上文讲到,国际移民组织已开始执行一项计划的第一阶段,帮助流离失所者返回家乡。

120. 国际红十字委员会在整个战争年代一直在秘鲁开展大量活动。它在阿亚库乔、阿普里马克、万卡韦利卡、圣马丁和瓦努科向大批流离失所者、寡妇和孤儿提供帮助。在没有其它方面提供资源的情况下,国际红会在流离失所后二到三个月内,向流离失所者提供紧急援助。

121. 其它援助机构还有牛津救灾组织,⁹⁴ 该组织为当地的非政府组织提供资金,发展流离失所者的自发组织。国际志愿服务机构理事会1993年组织了一次安第斯地区流离失所和庇护问题磋商会议,通过了关于流离失所和庇护问题的安第斯宣言。之后,一个代表北欧难民理事会联合组织(非政府组织)的项目咨询服务办事处,在利马设立。

122. 秘鲁政府与其它国家政府之间的双边合作,也开展了一些项目,直接或间接地为国内流离失所者提供帮助。⁹⁵ 美国国际开发署是向秘鲁提供食品援助的最大的机构,并为政府的一些人权项目和遣返项目提供过资金支持。

123. 国际组织与中央政府和地方军事当局的对话比与当地非政府组织的对话要好。然而,在代表访问期间他们中的很多代表指出,需要改善他们之间的协调。在政府对国内流离失所者采取的政策方面,特别是它对返回原籍的强调,缺少一套综合的方针。

三、结论和建议

A. 结构改革和安定

124. 过去15年里,有多达100万秘鲁人流离失所,其主要原因是武装的反对派组织与政府军队之间的冲突。这个国家已从几年前濒临无政府状态边缘,恢复到较为正常的情况。生活将可重新开始的希望,已在很大程度上得到恢复。然而,只要暴力的根源得不到解决,便很难看到该国如何恢复真正的稳定。国内的大部分地区仍较为闭塞,不同种族群体之间的经济和社会差距仍然存在。

125. 重要的是不应忘记,武装的反对派在最偏远的省份加强了力量,那些地区的贫困状况日益加深。尽管光辉道路的杰出人物统治思想和它的很多活动具有恐怖主义性质,使它很快失去了民众的支持,尽管如今暴力活动已有减少,但不能忘记,冲突在很多社区内造成的创伤,还要花很长时间方能愈合。

126. 为保证安定过程不再逆转,政府必须解决农村地区结构上存在的不公正现象。政府必须使它的公民参加这些项目,保证他们的人权得到保护和尊重,并作出保证,解决它们的实际需要。

B. 公民社会的参与

127. 目前,政府采取了僵硬的立场,声称一旦击败恐怖主义,发展便可开始,因恐怖主义活动而流离失所的人也可返回家园。然而,一位流离失所者的领导人有力地提出,流离失所者认为,他们流离失所的情况和与之有关的问题乃是人权方面的问题,这些问题不仅是武装的不同政见分子造成的,也是所有制造暴力的分子造成的,与冲突的基本根源联系在一起。由于这个原因,他们对政府持批评态度,政府的主要关注似乎是如何扭转向中心城市的大规模移民。流离失所者希望他们的组织能够充分参加谈判作出影响他们的决定。他们经过多年的艰苦劳动,已适应了城市生活,他们希望可以选择留在城市。流离失所者与政府之间需要进行对话,解决这个问题。邀请秘鲁的公民参加稳定进程,让其参与发展项目,应做为政府的一个优先事项。

128. 必须大力加强政府与非政府组织之间的合作。非政府组织与流离失所者组织配合,能够把援助送到较为偏远的地区。他们也是唯一能够提供社区发展服务的组织,重新建立起社会结构。代表参加的讨论会,是令人鼓舞的、增加合作和对话的第一步,代表真心希望政府、所有非政府组织和流离失所者能够将它作为他们今后工作的起点。

C. 尊重人权

129. 在任何国家,合法性都是法律和秩序的基石。虽然在短时间里回避法治可能在解决结构问题方面显得有效,但从长期而言,它会造成人的不安全,加深不公正和不受惩罚的现象。尽管侵犯人权的情况已经减少,但在保留紧急状态的地区,人们仍感到任何事情都可能发生,特别是鉴于军队几乎完全不受惩罚。一些高级政府官员承认,之所以有这种情况,是因为冲突各方似乎很可能在今后若干年里仍不能消除采取暴力的心态。

130. 在秘鲁,现在看到的情况是,领导人对法治和司法机构不信任。结果,立法和司法权力机关不能正常工作。仍在出现的侵犯人权现象,必须加以谴责,违反国际标准的法律(如赦免法),需加以重新考虑,通过比现在更根本的法律和体制改革加以解决,以免使它们成为新的不满的根源。代表特别提请注意法外、即审即决和任意处决问题特别报告员在他访问秘鲁的报告中所提的建议(见E/CN.4/1994/7/Add.2),那些建议今天仍然有效,建议涉及到不受惩罚的问题、民法制度和自卫委员会等问题。重点应放在解决所有遗留的“失踪”案件上,需要建立一套有效的办法,对侵

犯人权的受害者给予赔偿。

131. 一些当地人权组织的工作和专门知识在国际上公认受到尊重,争取这些的合作(而不是对他们加以指责),以及国际专门机构(如人权事务中心)的合作,应是进行上述改革的一个重要内容⁹⁸。

132. 对国家以外的行为者犯下的侵权行为,这里必须做一下回顾,从国际法的观点来看,个人责任的某些情况是得到承认的,可适用于国家以外的行为者;那些侵权行为一再受到当地和国际人权组织的谴责。在各国共同采取必要措施,真的对上述罪行在国际上提出起诉之前,在国际上采取行动的情况仍会很少。各国的一项根本责任,是采取一切可能的措施,保护受非国家制造的暴力行为威胁或受害的人,包括采取措施防止这类暴力行为的发生。

133. 总之,在地方上促进和保护人权十分重要。应加强在学校、大学和军队中有关人权的培训。应考虑建立有国家的行为者和公民社会共同参加的地方人权委员会。这将有助于侵犯人权案件的通报和解决。

D. 流离失所以对土著人民的影响

134. 流离失所者的绝大多数,来自土著和本地人社区。暴力和流离失所从根本上改变了他们的生活方式。甚至他们建造住房的方式和他们社区的有形组织结构也已改变。⁹⁹ 在他们中间工作的心理学家和社会学家注意到,他们在背井离乡之后,遭受的苦难比安第斯地区任何其它社会群体都更为严重,因为它们失去了与他们的土地和传统的联系。痛苦、压抑、犯罪感、怀乡情绪和失去特征,再加上教育和语言上的障碍、¹⁰⁰ 严重的健康问题、犯罪、毒品和不安全等等而更加严重。结果,这些流离失所的人很难适应避难地区的生活,特别是在城市。

135. 妇女。由于很多原因,流离失所的妇女受暴力和流离失所的影响尤为严重:她们属于边缘化的社区、她们的家庭经历过暴力,她们在家中处于从属地位的情况使她们容易受到侵犯,她们的性别又增加了遭受性暴力的危险,还有她们参加组织也招致迫害。流离失所为某些妇女带来了新机会,可组织起来承担新的角色;但对大多数人来说,它加剧了妇女处于从属地位的情况。必须养家的妇女,工作常常过于繁重,受剥夺和虐待的危险性也很高。失去丈夫或儿子,除这种情况对妇女的情绪和经济社会地位有严重影响之外,还导致了过去可以通过丈夫“取得”的保护和权利的丧失。在返回的地区,由巡逻人员承担保护的角色,那些人一律都是男性,基于性别的不平等十分尖锐;这种情况由于没有或无法求助国家的司法制度,而变得更加严

重。

136. 儿童。流离失所的儿童面临的问题也很严重。其中最严重的是获得教育的机会不够、健康问题、没有足够的家庭抚养、难以融入城市生活,和对返乡的儿童而言,难以重新融入进农村社会。被冲突的任何一方抓去的儿童,因参与暴力而受到精神创伤,需要得到特别护理,特别是在心理恢复和支持方面。

137. 从事流离失所问题工作的非政府组织说,政府开展的项目必须以教育、家庭的恢复、培训和管理技术、双语教育和社会心理上的支持为重点。他们发现,小规模的项目要比大型基础设施项目,如大型医院或学校,更容易奏效。鉴于一些基层妇女组织,如母亲俱乐部或公共食堂,已表现出有解决很多这类需要的能力,应认真考虑向她们提供更多的资金。另外,多年从事流离失所问题工作的非政府组织,可依靠他们提供有价值的情报,和执行政府项目或机构的项目。

E. 保护国内流离失所者

138. 有些保护问题虽然对很多秘鲁人来说是共同的,但国内流离失所者的情况需要引起特别关注。这些问题主要包括个人证件方面的问题、个人自由和土地等问题。

139. 缺乏身份证件,增加了被任意拘留、受到不实指控和被军队强迫征兵的危险。必须作出努力,包括进行必要的法律改革,帮助流离失所者在他们居住地区登记,为他们提供必要的证件。重点应放在尽快处理和解决所有被追捕者的案件上。应废除强行征兵的做法,密切监督自卫委员会的活动。

140. 应加速所有土地的登记工作,向那些没有任何土地的人发放地契,改善裁决土地争端的制度。特别是对丛林带的土著社区,在对他们祖传下来的土地作出决定时,需考虑进政策的公平和可持续的发展原则,那些土地的法律地位应予加强和澄清。根据制订中的国际法,那些社区可能对未经他们自由和知情的同意,占据和使用他们的土地享有复原、收回或得到补偿的权利,无论他们是否持有正式的地契。

141. 代表在此回顾,根据上述方针采取的立法行动,已在国会搁置一年多。应更加对这些立法措施的重视,作为优先事项采取行动。代表还在此忆及安第斯法学家委员会和难民署报告中提出的建议,⁹⁹ 建议提出了在预防、紧急状态和紧急状态之后阶段,在司法、营养、卫生、心理治疗、教育、就业和创收方面,应采取哪些类型的行动。

F. 制定预防战略

142. 鉴于国内的多数地区已较为安全,社区的生活也已开始恢复,必须由他们制定出自己的预防性战略,保护自己,不爆发新的暴力事件。武装巡逻员不应当是唯一的办法,加强社区的组织结构,鼓励团结和解决冲突的机制,可能更为有效和有建设性。例如,光辉道路在渗透讲Aymara语的社区方面似乎不太成功,因为那些社区有其文化特性。普诺省出现流离失所的情况较山岭带晚,有关那里情况的记录也不够详细。不妨设法弄清这种情况的原因,提出其它社区可能采用的预防战略的建议。

G. 加强政府的支持

143. 国家为流离失所者和为国内一般最穷的人提供的支持少得可怜。政府在90年代初采取财政紧缩措施时,在执行安全网计划方面行动迟缓,态度暧昧;结果,在过去10年里,贫困社区的福利情况逐年恶化。尽管采取了一些措施,包括总统本人作出努力,帮助最困难的社区,但那些努力临时性的,几乎是施舍性质的。¹⁰⁰ 而且,根深蒂固的集权制度,意味着开展的项目没有足够明确地针对每个社区的具体情况,向它们提供的资金也十分缓慢。

144. 资助社会项目,需要有坚定的政治决心,包括援助流离失所者和返回者的项目。人口增加支助项目看来是一个资金不足和效率较差的机构。然而,鉴于它已在过去几年中掌握了专门知识并得到了一定程度的承认,应加以加强和支持,必要的话加以改组,而不是将其取消。如果要解决选择到另外的地区定居的流离失所者的需要,便尤其如此,本代表同意这种办法。但必须注意,这种援助应面向发展,利用社区的资源。人口增加支助项目必须制定解决所有人权关注的综合战略。¹⁰¹ 应加强地方行政当局的作用,还需加强与各级非政府组织和基层组织合作,特别是鉴于秘鲁社区已表现出具有自我组织的能力。

145. 尽管很多社区至今仍较为偏僻,它们要求政府给予物质援助的请求却相当完备和颇为一致。代表在访问期间一再接到请求,将一些这类援助要求向政府提出。本代表已经照办,并将这些请求转告联合国驻地代表,他准备研究这些请求,然后采取行动。大多数请求是针对以下方面的急需品和中期需要:食品、建筑材料、创收工具,如缝纫机、服装、教育器材、煤油灶和其他厨房用具,和为新的流离失所者安排住所。

H. 返回和另外安置

146. 尽管当局强调,所有返回的人都是自愿的,也确实很少听到指控,流离失所者的返回违背他们的意愿,但必须指出,威迫可采取各种形式,有些较为微妙。例如,有些宣传造成的印象是,除了返回家园外别无选择,或者只对返回者许诺援助,这些都可看作是威迫。本代表在上一次访问期间便强调,回到不可能长期持久的条件下,不仅威胁返回者的生命,而且也破坏返回进程,还有可能破坏整个国家的安定。

147. 对返回家乡地区的人和对选择到其他地区定居的人,应提供同样的帮助和保护。

148. 此外,返回和长期定居,都要求流离失所者和返回者的组织,逐渐与流离失所者选择长期定居地区的当地的社会组织相结合,并且应使当地的组织了解流离失所者的问题。

149. 在这些工作的进行过程中,不应忘记,仍需要提供紧急援助,解决那些仍因暴力而流离失所的人的紧迫需要。

150. 在这方面,新闻界经常报道流离失所者和农村地区的情况,包括他们的需要和他们的保护问题,可起到非常积极的作用。为促进国内和解和更好地了解流离失所者的问题而开展的工作,应给予特别表彰,并应继续进行。

151. 各机构和捐助方必须申明自愿返回的原则,必须以同样条件帮助希望留在他们现在定居地区的国内流离失所者。具体而言,有关各机构应确保,他们的活动并不是全盘接受政府的遣返计划,如果那些计划没有尊重国内流离失所者选择到其他地区定居的话。在返回计划开始之前,应在所有遣返过程中确定充分的保障,避免强行遣返。

I. 呼吁国际合作

152. 联合国应带头鼓励对秘鲁的国内流离失所者提供国际援助,包括返回原籍地区的人和选择在他们作为流离失所者一直生活的地区定居的人。国际援助应解决短期的,紧急需要,但重点主要应放在长期的发展需要和教育上,很多流离失所者的家庭把这两项看作是他们今后的主要希望。

153. 如果国内流离失所者是从国外避难地返乡,难民署应争取国际援助,帮助返回和重新融合。由于秘鲁不是这种情况,人道主义事务部应与开发署驻地代表合作,提出这样一个国际援助方案并进行协调。第一步,应对国内流离失所者的需要,

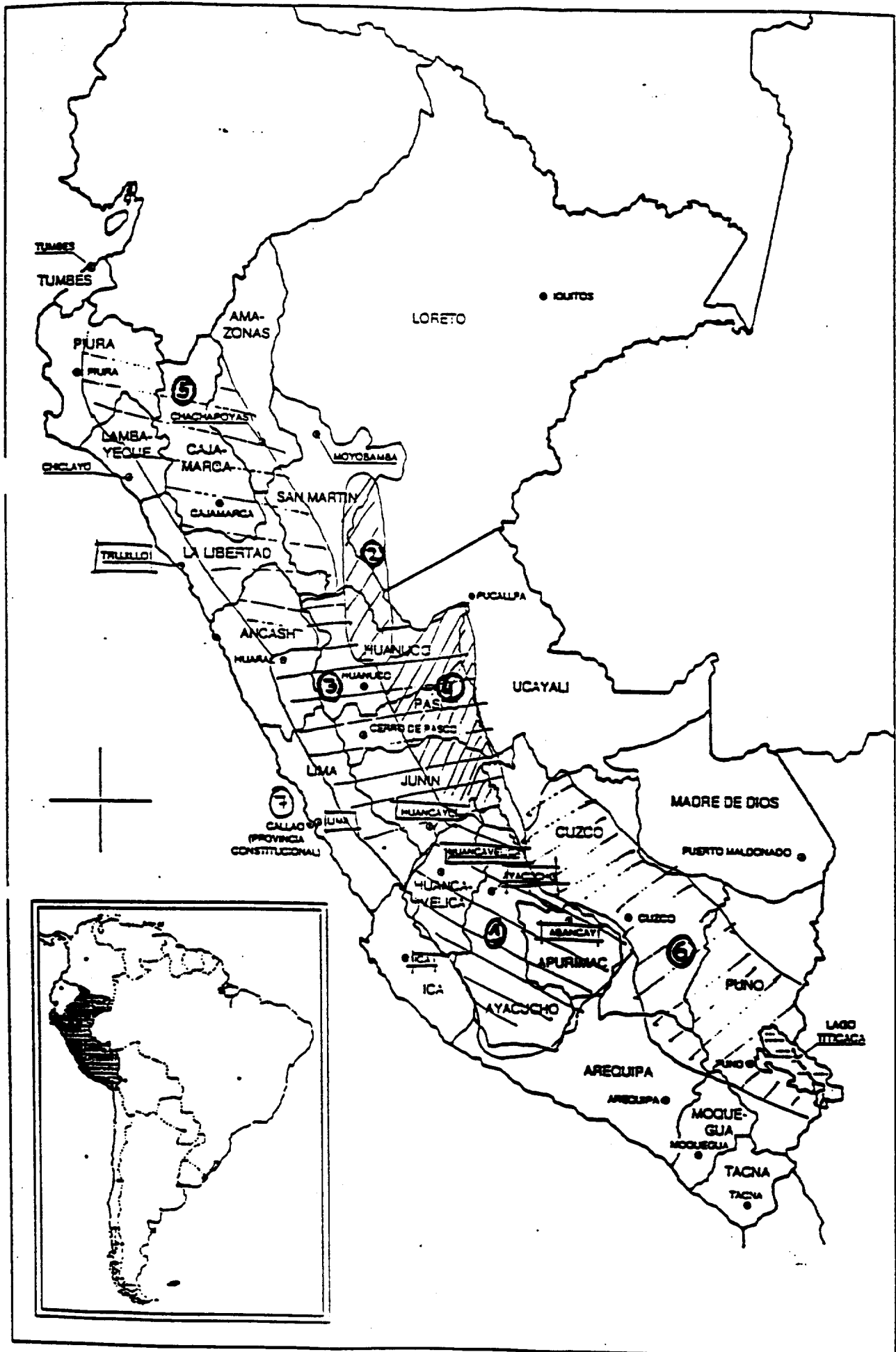
根据本报告已经收集的材料和其他已有的估评,作出详细的估评。然后,联合国经过与政府、非政府组织和流离失所者组织磋商,可提出具体项目--既包括快速见效项目,也包括长期的发展项目--以便解决上述需要。秘鲁政府、国际移民组织和秘鲁的非政府组织已经制订出来或正在执行的项目,可作为样板。然后,人道主义事务部可向国际上发出提供资金的呼吁,执行拟议的项目。联合国应通过政府和私营部门的协调努力,鼓励那些项目的实施。为便利这项工作,应建立一个论坛,使政府、非政府组织、流离失所者组织的代表、国际捐助方和其他民事机构的代表能够定期会晤,讨论和协调他们的工作。

J. 结束语

154. 如在一开始所指出的,对秘鲁的这次访问,在很多方面是秘书长的代表自1992年任命以来逐渐形成的宣传和增加了解作用的一个样板。在与政府的对话方面,与总统的初次会晤和陪同他走访全国各地,订下了一个积极的调子,为与各部部长、其他政府官员、捐助机构和非政府组织的代表交谈提供了便利。这次活动也引起了传播媒介的注意,大大推动了认识的提高,而那正是代表的任务中发挥促进作用的核心。

155. 从这次访问的实质性调查结果的角度看,该国的情况反映出一些相互矛盾或奇怪的现象。一方面,政府似乎对边缘化社区的困境感到关注,其中国内流离失所者是一个尤为易受伤害的群体。另一方面,又似乎完全忽视了很大的一批人,包括流离失所者和返回者,他们仍没有得到国家的保护和帮助。部分原因是因为政府没有能力满足人民的大量需要。但它也反映了现有体制安排不足和作出反应的行动战略有缺点。联合国和其他捐助机构的代表指出,国际社会提供援助的意愿,在很大程度上取决于政府在多大程度上表现出对受影响人民的需要作出反应,并安排从事这项工作的机构。

156. 在与当局进行的坦率亲切的建设性对话中,都提出并讨论了这些方面的问题。与当局的对话,虽然在某些问题上存在意见分歧,但对满足国内流离失所者需要的紧迫性方面,仍取得了很大的共识。关键问题是,这次访问所产生的势头能在多大程度上得到维持,提出建议得到落实。代表准备与在秘鲁的驻地代表--他也是驻地协调员--和机构间常设委员会的国内流离失所者问题工作组密切合作,落实后续活动。这些活动必将增添对秘鲁访问的价值,成为完成任务的一个样板。



Notes

- 1/ HRI/CORE/1/Add.43, paras. 7 et seq.
- 2/ CERD/C/SR.1083, paras. 17 et seq.
- 3/ United States Committee for Refugees, The Decade of Chagwa: Peru's Internal Refugees, p. 7 (1991) (hereafter USCR report May 1991).
- 4/ HRI/CORE/1/Add.43, para. 29.
- 5/ Ibid., para. 31.
- 6/ Palmer (ed.), Shining Path of Peru (1992).
- 7/ Le Monde, 1/2 January 1995.
- 8/ HRI/CORE/1/Add.43, para. 45.
- 9/ See, e.g., "Senderistas detenidas planeaban recomponer comité regional norte", El Comercio, 26 August 1995, and "Mil 800 arrepentidos habrían vuelto a Sendero", La Republica, 17 August 1995.
- 10/ Through Supreme Decree 002-93-DE/CCFFAA of 16 January 1993.
- 11/ Members of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) expressed serious misgivings at the observations made by the Government with regard to these groups and requested more information. See CERD/C/225/Add.3.
- 12/ See HRI/CORE/1/Add.43.
- 13/ Ibid.
- 14/ See also Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH), Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú (1993).
- 15/ The Constitution recognizes two states of exception: the state of emergency, which is decreed in the event of a disturbance of the peace or internal order, and the state of siege, imposed in the event of invasion, external war or civil war or imminent danger that they might arise. See also the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Peru (E/CN.4/1994/7/Add.2); Amnesty International, Peru: human rights after the suspension of constitutional government (May 1993).
- 16/ In these areas the rights connected with personal freedom and security, inviolability of the home and freedom of movement may be restricted or suspended, while the Political-Military Command has assumed control of law

and order. According to a government report (HRI/CORE/1/Add.43, para. 166), this comprises nowadays not only pacification strategies, including the supervision and facilitation of return of displaced persons, but also civic activities, such as the construction of roads and other development projects.

17/ Constitutionally guaranteed procedure, allowing a person to bring a claim against any authority for an action or omission that harms or threatens his or her liberty and related rights prior to such action or omission.

18/ Constitutionally guaranteed procedure, allowing a person to bring a claim against any authority for an action or omission that harms or threatens his or her constitutional rights.

19/ Judges sin rostro. The court sits behind a glass window that allows it to see the defendant, but not vice versa, so as to protect its anonymity and physical security. Critics point out that this measure violates international standards of fair trial.

20/ DL 26447 of 19 April 1995, DL 26537 of 12 October 1995.

21/ NGOs note that even civilians who had nothing whatsoever to do with the armed opposition groups nevertheless "repented" in order to avoid trouble in the future.

22/ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/1995/61). In cases of counterinsurgency operations, violations of the right to life can be massive. Such was the case in early 1993 where military operations in the Alto Huallaga valley were reported to have caused the death of 60 civilians.

23/ Report of the Working Group on Arbitrary Detention (E/CN.4/1995/31 and Add.1-4).

24/ Report of the Special Rapporteur on torture (E/CN.4/1995/34, para. 574), Committee against Torture (CAT/C/SR.194/Add.1 of 22 November 1994).

25/ See in particular the various instruments discussed in HRI/CORE/1/Add.43.

26/ Summary records of the Committee on the Rights of the Child (CRC), October 1993.

27/ See television appearance of the President and the General Commander of the Army on 8 December 1994. See also E/CN.4/1995/61, paras. 250-262.

28/ See also appeal of 13 July 1995 launched by the World Organization against Torture, Case PER 130795.

29/ One extreme case is Lurigancho prison. According to a newspaper, out of 4,705 prisoners, only 329 have been actually sentenced; the rest are awaiting trial. "Las cárceles peruanas siguen habitadas por presos sin condena", El Comercio, 27 August 1995.

30/ Such is the case of one judge who challenged the constitutionality and legality of the amnesty laws. Charges were filed against her by the Office of the Attorney-General.

31/ Under the 1993 Constitution, the economic and social rights are in a chapter separate from the "rights fundamental to the person".

32/ Information provided by UNICEF.

33/ Statistics provided by the Comisión Episcopal de Acción Social, August 1995.

34/ COTADENA, Situación del Menor y la Familia en la Ciudad de Ayacucho (April 1993).

35/ See also HRI/CORE/1/Add.43, para. 66.

36/ In Apurímac 69 per cent of all women are illiterate, whereas in Lima 6.9 per cent are illiterate. See Embajada Real de los Países Bajos, Lima, La Cooperación Técnica Holandesa en el Perú (1994-1995).

37/ See also HRI/CORE/1/Add.43, para. 45.

38/ See APRODEH/CEDAL, Los Derechos Económicos y Sociales en el Perú (1994).

39/ Amnesty International, op. cit., p. 37 (citing an internal document of the Shining Path entitled "Sobre las dos colinas: la guerra contrasubversiva y sus aliados").

40/ USCR report May 1991.

41/ Interviews during the mission. See also E/CN.4/1995/61, paras. 250-262.

42/ See Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Los Ashaninkas: Un Pueblo que Busca Renacer (June 1995).

43/ Such was the case of María Elena Moyano, President of the Women's Popular Federation of Villa El Salvador, and an outspoken critic of the Shining Path, in February 1992. See E/CN.4/1994/7/Add.2.

44/ Urgent appeal of four special rapporteurs of the Commission on Human Rights issued 1 August 1995; the urgent appeal was published in several newspapers in Peru, e.g. see "ONU expresa su preocupación por la amnistia para asesinos", in La Republica, 18 August 1995. See also the statement of the Chairman of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities which expressed "their deepest reservations as to the effects of both the amnesty law and its interpretative law on impunity" (E/CN.4/1996/2-E/CN.4/Sub.2/1995/51, para. 338).

45/ Ibid.

46/ Four thousand three hundred considered to be members of the Shining Path and 700 considered to be members of the MRTA.

47/ See also HRI/CORE/1/Add.43, para. 38.

48/ Comité de Coordinación Interministerial del Par, Programa de Apoyo al Desarrollo Local, a la Consolidación de la Paz y al Repoblamiento, p. 5, quoting CEPRODEP (Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional) estimates (March 1995).

49/ Ibid. Official and other sources have relied heavily on NGO sources to arrive at these estimates, in particular a study by CEPRODEP. See Propuesta, No.1 (April 1993).

50/ See United States Committee for Refugees, To Build Anew: An Update on Peru's Internally Displaced People (October 1993). One study undertaken in Lima showed that out of 180 displaced persons, 118 were women; 13.3 per cent of the displaced were widows or widowers.

51/ Ibid. See also HRI/CORE/1/Add.43, para. 35.

52/ In fact, even "traditional" migrants would appear to identify themselves as displaced because of the violence for this reason.

53/ See Comisión Andina de Juristas y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Aproximaciones a la Situación de los Desplazados en el Perú (March 1993) (hereafter UNHCR report).

54/ For an overview see Grupo de Trabajo de la Región Central Sobre Desplazamiento, III Encuentro Interinstitucional sobre Desplazamiento en la Región Central (1995), II Encuentro de Intercambio de Experiencias: Alternativas para Migrantes de Zonas de Emergencia (1992).

55/ See HRI/CORE/1/Add.43, para. 38.

56/ CERD members noted that the concentration of displaced persons in the shanty towns amounted to de facto segregation.

57/ See generally, Asociación Suyasún, Condiciones de Vida de la Población Desplazada por Motivos de Violencia Política Atendida en los Programas de Suyasún.

58/ For the problems this situation creates, including disruption of the family life, see Isabel Manrique, Sistematización de una Experiencia en Terapia Grupal con Mujeres Desplazadas (unpublished paper, on file with the Secretariat).

59/ See Pompeyo Coronado R. and Marisol Rodríguez V., CAAAP, La Cultura Asháninka, Identidad en Conflicto (May 1993).

60/ See Americas Watch, Untold Terror, Violence Against Women in Peru's Armed Conflict (1992).

61/ See also UNHCR report, p. 161.

62/ See, however, Americas Watch, op. cit. p. 4, saying that rape of women by the Sendero is much less common, and that women are targeted because they are activists rather than women.

63/ In the case of the Ashaninka traditions, for instance, sexual relations out of wedlock are prohibited, which is the reason why women are married as early as 13 or 14.

64/ It appears that this is still the case. See "Ninos Ashaninkas mueren de hambre", La Republica, 18 August 1995.

65/ For the specific effects of long-term fear on psychological well-being see Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Salud Mental y Víctimas de la Violencia Política (1994).

66/ See Programa Salud Básica para Todos (document on file with the secretariat) (August 1995).

67/ Information provided to the Representative on the health situation in Junin by the Health Sector director (on file with the secretariat).

68/ USCR report May 1991.

69/ One organization which promotes projects for provision of diagnostic and preliminary psychological assistance for children in schools, hospitals, etc., with specific references to cases of displacement, suggests that at all stages of displacement the child should be encouraged to talk about his/her experiences and be told why displacement has been necessary and what he/she can expect in the near future. See PASMI (Programa de Atención en Salud Mental Infantil) publications.

70/ CEDAPP, "La Problemática de la Niñez Desplazada de Zonas de Emergencia", Lima, May 1993.

71/ Survey undertaken by the Asociación Jurídica pro Dignidad Humana - Huanuco in 1995.

72/ DS 005-91-AG.

73/ A government report, for instance, notes that communal labour is a very important component of farming, one of the main features and economic activities of the indigenous communities of the sierra. Communal labour is a form of labour that stems from the Inca period and consists of an equal exchange of services and goods. It has traditionally been used for the construction and maintenance of a complex system of "terracing" that prevents soil erosion and enables farming in the highlands. See HRI/CORE/1/Add.43, paras. 10 et seq.

74/ Mineral exploitation remains a prerogative of the State.

75/ Illicit coca production and drug trafficking sustain 300,000 peasants with an estimated overall income of US\$ 8 million per year. See also UNDCP activities in Peru 1984-1993.

76/ One reason for which the colonos are actually more involved with illegal coca growing may be that they are not familiar with the farming technology suitable for the tropical ecology of the selva areas. See UNDCP, op. cit.

77/ Information provided to the Representative on the health situation in Junin by the Health Sector director (on file with the secretariat).

78/ COTADENA, op. cit.

79/ Ibid.

80/ Congreso Constituyente Democrático y Organización Internacional para las Migraciones, Protección y Asistencia a los Desplazados Internos del Perú (June-August 1994), and Programa de Transferencia Organizada para Desplazados Internos en el Perú (December-March 1995) (hereafter IOM 1994 study and IOM 1995 study respectively).

81/ See IOM 1994 study, p. 32.

82/ UNHCR report, op. cit., and Comisión Andina de Juristas y ACNUR, Estudio de Identificación de Pequeños Proyectos de Generación de Ingresos con Familias Desplazadas por Violencia Política (May 1994).

83/ See DECAS, Conclusiones: 1er Congreso Departamental de Comités de Autodefensas Antisubversivas de Ayacucho (September 1993).

84/ Comité de Coordinación Interministerial del Par, Programa de Apoyo al Desarrollo Local, a la Consolidación de la Paz y al Repoblamiento, op. cit. p. 5, quoting CEPRODEP estimates (March 1995).

85/ Carol Graham, Safety Nets, Politics and the Poor, pp. 83 et seq. (Washington, D.C., 1995).

86/ Eleventh periodic report of Colombia to CERD (CERD/C/225/Add.3), 1994; the CORE document says the Commission was created in 1990. The Comisión Técnica was formed by ministerial resolution No. 229-91-PCM of 6 August 1991.

87/ CERD members were concerned that while measures had been taken which were designed to promote development in the areas inhabited by indigenous communities, it was unclear what measures had been taken to resolve the problems of disadvantaged districts, such as shantytowns, and for the benefit of children of poor families compelled to work on the streets or in mines, or of especially poor families.

88/ IOM 1994 study, op. cit., p. 20.

89/ For instance, see publications of the Proyecto Procivismo, Ciudadanos para la Paz and the Colegio de Abogados de Lima.

90/ USCR report, May 1991, op. cit.

91/ UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons, UNHCR, September 1994, p. 34.

92/ The consultancy was undertaken by Giulia Tamayo and José María García Ríos and is on file with the Secretariat.

93/ IOM, op. cit.

94/ See OXFAM Tour Report by Ilana Benady and David Huey, Between Two Fires: Oxfam's Programme in Peru (March 1995).

95/ See Embajada Real de Los Paises Bajos, op. cit.

96/ Since his mission, the Representative has received information to the effect that some of the persons he met with, members of human rights NGOs, have received anonymous death threats. The Representative hopes that security will be provided to these persons, as appropriate.

97/ See Marisol Rodríguez Vargas, Desplazados: Selva Central (Lima, 1993).

98/ One study in Lima showed that 42.8 per cent of the displaced were illiterate, while another 35 per cent had completed only primary education.

99/ UNHCR report, op. cit., pp. 92 seq.

100/ Problems identified were: lack of decentralization, slow administrative procedures, regional priorities not taken into account, etc. Information provided to the Representative on the health situation in Junin by the Health Sector director (on file with the Secretariat).

101/ PAR is focused almost exclusively on infrastructure and emergency needs rather than protection of civil rights, even though this component does appear in the report of the Comité de Coordinación Interministerial del PAR, op. cit. See also Contenido de la Exposición del Inq. Oscar Galdo Gómez, Jefe del PAR delivered on 13 August 1995, and compare with Ayuda Memoria "Com. Uchuraccay" prepared by PAR and Ayuda Memoria prepared by PAR-Oficina Zonal de Ayacucho (unpublished papers on file with the Secretariat).

XX XX XX XX XX