



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.3
6 April 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十六届会议
议程项目 9 和 14(c)

在世界任何地区人权和基本自由遭受侵犯的问题

特定群体和个人：人口大规模流亡和流离失所者

东帝汶的流离失所概况

秘书长国内流离失所者问题代表弗朗西施·登先生

根据人权委员会 1999 年 9 月 27 日

第 1999/S-4/1 号决议提交的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1 - 10	2
二、流离失所危机	11 - 26	4
三、流离失所期间的保护和援助	27 - 32	9
四、返回或重新安置及重新融合	33 - 57	10
五、结论和建议	58 - 71	17

一、导 言

1. 本报告是根据人权委员会 1999 年 9 月 27 日在 1999 年 9 月 24 日至 27 日举行的东帝汶人权情况特别会议上通过的第 S-4/1 号决议提交的。召开该届特别会议的原因是，有报告说，在 1999 年 8 月 30 日举行的关于东帝汶未来地位的公众协商之后，东帝汶发生了普遍的暴力和严重的侵犯人权事件。

2. 在该项决议中，人权委员会谴责人权和国际人道主义法在东帝汶普遍遭到有计划、有步骤的公然侵犯，包括普遍违背和侵犯生命权、人身安全、身体完整和财产权以及民兵在居民中进行恐怖活动。委员会深切关注发生在各地的将人驱赶到西帝汶和附近其他地区的情况以及东帝汶流离失所者十分严重的人道主义情况，他们没有食物，得不到基本的医疗服务，尤其是这种情况影响到了儿童和其他脆弱群体。委员会还深切关注国际机构以及大多数独立媒体面临着暴力和恐吓。委员会还深表关注的是，没有采取有效措施遏制或防止民兵的暴力行为，以及据报道东帝汶的民兵与印度尼西亚武装部队成员和警察相互串通。

3. 委员会申明，任何人，凡自己侵犯或授权他人侵犯人权或违反国际人道主义法的，均应承担个人责任，要对此类侵权行为负责，国际社会将尽力保证将责任人绳之以法。委员会还申明，将责任人绳之以法的首要责任在于国内司法系统。在这方面，委员会呼吁印度尼西亚政府与印度尼西亚全国人权委员会合作，确保将暴力行为及公然和系统侵犯人权行为的责任者绳之以法，并就它管辖或监控之下的所有人保证充分遵守人权和人道主义法。委员会还呼吁秘书长建立一个国际调查委员会，系统收集和汇编关于 1999 年 1 月以来在东帝汶可能发生的侵犯人权和违犯国际人道主义法行为的资料。委员会本届会议已经收到了该调查委员会的报告(A/54/729-S/2000/59)。

4. 在谈到流离失所危机时，委员会呼吁印度尼西亚政府保证所有难民和流离失所者，包括被迫迁移到西帝汶难民营里的人自愿返回，确保东帝汶和西帝汶以及印度尼西亚境内其他地区的流离失所者立即获得人道主义机构的帮助，保证国际人员的安全和自由移动，并继续允许部署紧急人道主义援助。

5. 委员会呼吁印度尼西亚政府与联合国人权事务高级专员和委员会特别程序充分合作。在这一方面，委员会请秘书长国内流离失所者问题特别代表及法外处决、即审处决或任意处决问题特别报告员、酷刑问题特别报告员、对妇女暴力行

为、其原因及后果问题特别报告员和被强迫或非自愿失踪问题工作组到东帝汶访查，将调查结果向委员会第五十六届会议报告，并向大会第五十四届会议提交临时报告。因时间安排的原因，秘书长代表未能参加上述三名特别报告员的联合访查，联合访查报告已提交人权委员会本届会议(A/54/660)。

6. 秘书长国内流离失所者问题代表 2000 年 2 月 26 日至 3 月 1 日访问了东帝汶，重点是考察这场危机的流离失所方面，尤其是东帝汶民众协商前后发生的流离失所。代表在访问时研究了流离失所所有阶段——保护免受任意驱逐、流离失所期间的保护和援助及返回或重新安置和重新融合——的保护和援助问题。尽管流离失所危机的高潮在秘书长代表访问时已经过去，但仍需要对流离失所发生的背景情况有所了解，并处理与当前局势相关的，特别是与返回和重新融合工作相联的后果和关注。

7. 在探讨这些问题时，代表按照委员会的请求以《关于国内流离失所的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)作为与当局和政府间及非政府组织对话的基础。向代表的各方对话人分发了《指导原则》的英文和葡萄牙文本。联合国东帝汶过渡行政机构的人权股建议将《指导原则》译为德顿语，并且承担在得到了必要资源时完成这一任务，秘书长代表已经同意为此提供资金。

8. 秘书长代表会见了东帝汶领导人的代表，特别是帝汶抵抗运动全国委员会副主席 Jose Ramos Horta、秘书长东帝汶问题特别代表 Sergio Vieira de Mello、联合国东帝汶过渡行政机构在人权、人道主义、维持和平和政治方面的多名其他官员、在流离失所者当中开展工作的各联合国机构和其他国际组织的代表、地方非政府组织和教会领导人。这次访问的安排中还包括访问艾勒和巴图加德，应印度尼西亚当地驻军领导人的邀请并在联合国军事观察员的协助下，秘书长代表从巴图加德前往莫塔音，秘书长代表为此十分感谢联合国军事观察员。秘书长代表曾请印度尼西亚政府批准他访问西帝汶的流离失所者营地并就营地状况与有关部门进行对话，但这一请求在访问之前受到拒绝。代表对此表示遗憾。秘书长代表愿对所有腾出时间并就局势表示看法的人表示感谢。他的代表团对秘书长东帝汶问题特别代表办事处安排访问计划并对国际移徙组织为他实地访问提供便利尤其表示感谢。

9. 本报告说明了这次访问的调查结果，分为五个章节。导言之后是第二节，概述了流离失所危机。第三节和第四节分别阐述流离失所期间和返回或重新安置

和重新融合期间的保护和援助问题。第五章在结论中提出了有助于长久解决流离失所危机的具体建议。

10. 最后，由于篇幅方面受到的限制，本报告严格地以访问的调查结果为重点。关于东帝汶历史和作为这一历史特征的侵犯人权事件和暴力事件的概述，应参考其他材料，包括向人权委员会提交的关于当地情况的其他报告。

二、流离失所危机

11. 在东帝汶，流离失所并不是最近才发生的现象。自东帝汶 1975 年被印度尼西亚吞并以后，该地区的政治紧张局势和严重侵犯人权事件不断，东帝汶人早就用出逃和特别是躲入深山作为应付的手段。特别报告员得知，自 1975 年以来，许多人还在印度尼西亚当局的迫使下从深山中的传统家园搬入城镇地区。但是，本报告侧重的是与在印度尼西亚政府提议下于 1999 年 8 月 30 日就东帝汶自治问题在印度尼西亚境内举行的公众协商联系在一起这场突发流离失所危机。必须指出，大规模流离失所不但是在公众协商的结果宣布之后开始发生，而且在公投之前数月之内就已经出现了。

A. 公众协商之前

12. 将在 1999 年 2 月，即政府方面在 1 月份提出扩大东帝汶的自治或准许独立之后，支持与印尼合并的民兵对被认为是赞成独立的人和社区发动了大规模的恐吓和暴力，开始造成严重的国内流离失所。国内流离失所的人估计有 60,000 名，多数从偏僻的村庄逃向市镇，经常接着逃向首府帝力。最初，这些逃难的人趋于被亲友收留，随着数量的增加，教堂已成为主要的藏身之地。

13. 但是，保护问题往往随着流离失所者一道进入他们的藏身之地。利基萨镇的教堂就发生过一次极其野蛮的事件，当时有数百名国内流离失所者在那里避难。联合国调查委员会提到，据一名目击者称，4 月 6 日，民兵和印尼部队人员在教堂乱开枪，打死数人。秘书长在访问时得知，到目前为止已经辨明身份的尸体多达 58 具。调查委员会发现，“对于利基萨教堂的谋杀事件和其他恐吓事件，也似乎没有采取任何行动，没有逮捕行凶者或设法制止恐吓行为”。(A/54/726-S/2000/59 第 41-42 段)。

14. 另外，所发生的家庭骨肉分离破坏了家庭结构所能提供的保护。最初，男人逃进山里，妇女和儿童还留在家中，只是在后来才逃离或被迫迁离。当家中没有男子时，妇女和女童极易受到性暴力，这是亲印尼派在公投之前数月之内进行大规模恐吓的一部分。对妇女暴力问题特别报告员收到了若干此类案件的指称，该报告员指出，1999年1月至7月，恐吓的目标尤其是丈夫离开了村庄的女性家庭成员(A/54/660第52段)。

15. 关于表面看上去的恐吓目标，特别报告员收到的报告说，流离失所者被民兵强行集合，向他们灌输投票主张自治，这是在官方允许开始宣传活动之前5-6个星期发生的事。然而，流离失所的处境本身就妨碍着行使参与公众协商的权利。选民登记手续要求提交两种个人身份证件，而许多国内流离失所者的这些文件都在逃难过程中被销毁和遗失。负责监督公众协商的联合国东帝汶常驻团为克服这个问题采取了一项重要行动，采取了一种办法，由有关人员的原籍地或流离失所后的所在地的村长、牧师或其他社会领导出具证明即可使国内流离失所者登记投票。

16. 尽管在投票前的这段时期到处发生恐吓和暴力，但登记选民的98%参加了投票，这一高投票率表明，恐吓和暴力并没有阻挡人民投票，或投票反对政府的自治提议，有78%的投票人都对此加以反对。实际上，秘书长代表得知，最高的投票率之一是一个国内流离失所者社区，其中所有人(两人除外，其中一名是产妇)在严重的恐吓和人身安全危险之下勇敢地参加了投票。民众对参与公众协商高度重视的另一个表现是，据说有些人投了票，随即逃入深山。

B. 在投票结果宣布之后

17. 在9月4日宣布了投票结果以后的日子里，流离失所危机急剧升级，影响到了东帝汶人口的约80%。流离失所的发生方式有两种：约500,000人在东帝汶境内逃难，多数躲入山区，通常仅距家园数公里。另外约有240,000人逃离本地，或如报告所说经常发生的那样，受到强行搬迁，主要是前往西帝汶，但也前往印度尼西亚的其他地区。也发生了逃往其他国家的流离失所：约1,500人在国际社会的援助下正撤往澳大利亚。

18. 另外，在这段流离失所的时期内，家庭分离并非罕见，与之相关的对妇女和女童的性暴力也时有发生。对妇女暴力问题特别报告员也收到了关于这一时

期内发生的一系列此类案件的指称。另外，联合国东帝汶常驻团人权股对据说被以保护为名从东帝汶带到爪哇的孤儿院的数百名儿童的命运表示关注，据信其中许多人并不是孤儿。在国际社会或当地非政府组织不能到这些孤儿院访查的情况下，这个消息难以核实。

19. 与其他报告详细记述的一样，投票结果宣布之后发生流离失所的总背景是以有步骤和大规模侵犯人权、暴力和大规模破坏为特点的，实施这些行为的是与印尼保安部队分子相串通的亲印尼派民兵。许多人自发在东帝汶境内出逃和逃向境外，以求躲避这种严重人身不安全的境况。但是，由于有大量的人并不是逃离而是被迫迁移，即受到违背意愿的故意迁离，因而流离失所也是有计划、有步骤的。在有些情况下，据说人们被命令从家中走出，往往在枪口之下被赶上卡车、船舶和飞机，主要是被迁往西帝汶，但也包括印度尼西亚的其他地区。仅从后勤人数角度看，这一行动似乎有着严密的组织，需要有事先计划。实际上，特别报告员得知，有文字证据表明，在公众协商结果宣布之前，军方与警方合作，准备把250,000人从东帝汶迁向西帝汶。调查委员会的结论是，与恐吓、恐怖和破坏财产同时发生的人口流离失所和迁移，“如果没有印度尼西亚军队的积极参与和最高军方领导人的知情和批准，是不可能发生的”(A/54/726/-S/2000/59, 第138段)。

20. 关于最后提到的有意造成流离失所的问题，必须指出，按照国际法，流离失所并没有受到绝对禁止。但是，为了使流离失所能够得到接受，必须符合《指导原则》规定的若干保障。原则6申明，在流离失所被用作一种集体惩罚手段和在武装冲突的情况下，除非出于平民的安全或必要的军事原因，否则有权得到保护，不被任意流离失所。原则7规定，在要求实行流离失所的任何决定作出之前，有关当局应当确保为了整个避免流离失所，已经考虑过了所有可行的替代办法。在没有替代办法的情况下，应采取一切措施尽量减少流离失所及其负面影响，其中包括尽最大实际可能确保提供适当的住宿，流离失所发生时应有令人满意的安全、营养、健康和卫生条件，不得将同一家庭的成员分离。原则8申明，在执行流离失所政策时，受影响者的生命权、尊严权、自由权和安全权不应受到侵犯。从关于9月份东帝汶人被迫迁移的所有记述看，这些保障显然没有得到遵守，被迫迁移的执行显然是违反国际法的。还必须指出，如国际刑事法庭章程确认，将人口强行迁离将构成一种危害人类罪。

21. 无论所考虑的是造成人们外逃的这场总的暴乱还是其中强行迁离的具体内容，同样会产生的一个问题是，什么是造成大规模破坏和流离失所的动因。了解允许(即使不算诱发)这场流离失所危机发生的动机，不仅对确定 1999 年 9 月发生事件的责任至关重要，而且对于解决今天仍然存在的流离失所者的各种问题也是极其重要的。在听取了一些可能的解释之后变得明了的是，当时起作用的肯定有多种动机。

22. 在某种程度上，公众协商结果宣布之后发生的暴力和破坏浪潮是亲印尼派对于他们显然不赞成的投票的结果作出的一种愤怒和复仇的反应。人们所说的对于亲独立派压倒多数的规模感到震惊和不信任无疑进一步加剧了这种情感。泄愤行为的用意似乎是一定要东帝汶独立付出沉重代价，包括从东帝汶剥夺基础设施和过去多年所作其他物资投资的好处，这样就可以破坏它作为一个独立国家在发展方面取得成功。另外还有很多认为，东帝汶亲印尼派的这种行为，用意是要向印度尼西亚群岛其他地方的分裂运动发出警告。虽然东帝汶由于其历史可能被视为一种例外，但据信，印尼军方通过在那里的行为向印尼其他一些地方特别是亚齐的反叛运动发出了一种警告。

23. 关于出逃和向西帝汶及印度尼西亚其他地方强行迁离的措施，似乎有着一些起决定性作用的政治因素。东帝汶众多人口的突然大规模迁移既包括因担心人身安全而出逃的亲印尼派人，也包括被迫迁离的支持独立的人，似乎有人把这种迁离用来破坏公众磋商进程，以此发出人口中很大一部分不同意表决结果的信号，从而使人对这一结果的合法性提出怀疑。如果说有人希望据此重新进行投票，那么很可能就是以为选民到那个时候就已经受够了惊吓，选举结果就肯定能大不相同。另外有人说，大规模的流离失所将有助于造成一种印象，以为东帝汶将要爆发内战，并陷入混乱，而印度尼西亚就可以作为一种稳定力量采取行动。最普遍的看法是，采取大规模强迫搬迁行动的目的是要使亲印尼派在西帝汶有选民或权力基础，甚至在未来的谈判中有一种潜在的“讨价还价的筹码”。如下所述，看来恰恰是由于最后这个原因，西帝汶的流离失所者甚至在印尼政府接受了表决结果之后的几个月内仍被阻拦返回。

C. 用语问题

24. 流离失所危机的另一个方面涉及到，用什么样的术语形容受影响人口所引起的很多混乱。具体而言，关于在东帝汶以外流失的人是难民(从定义上说是跨

越了国际边界的人)还是流离失所者,就存在着这个问题。这并不是一个简单的语义学问题,因为对于国际反应来说,这一答案有着重要的含义:在目前存在着难民保护和援助的既定制度的条件下,向国内流离失所者提供保护和援助首先是有关政府的责任,作不到这一点并不能指望得到可预测的和全面的国际反应。

25. 问题的核心是,东帝汶在与印度尼西亚的关系中具有何种地位。鉴于联合国从来没有承认印度尼西亚在形式上对东帝汶的吞并,¹ 答案应当是简单明了的:在东帝汶境内流离失所的人是国内流离失所者,逃往或被迫迁往西帝汶和印度尼西亚其他地方的人是难民。但是,从关于东帝汶与西帝汶之间边境性质的政治角度看,术语是不同的。据报道,印尼政府最初说,从东帝汶流向西帝汶的人也是国内流离失所者,至少到 1999 年 11 月决定放弃正式吞并东帝汶之前是这样。实际上,政治上的敏感似乎排除了国际社会在此时之前就这件事公开采取立场:危机最初几个月的协商一致意见是,避免把离开家园的人划入“难民”或“国内流离失所者”类别,而是使用涵盖一切和在法律上不严谨的“流离失所者”一词。自那时以来,用语问题已经得到了令人满意的解决,联合国难民事务高级专员办事处和难民专家后来都主张使用“难民”一语形容西帝汶的流离失所者。² 即使如此,在整个访问期间都可以看出,在国际人道主义、政治和军事人员中始终存在用语方面的混乱,其中许多人一直把在西帝汶的东帝汶难民称为“国内流离失所者”。但是,目前最常用的用语是“返回者”,既指返回的难民,也指返回的国内流离失所者。

26. 在说明流离失所危机时存在的这种用语问题,虽然就国际法律义务和体制反应来说极为重要,但绝不应强调过分。如下一节指出,视受影响人口是否跨越了国界而定,向流离失所人口提供保护和援助的方法不可避免地将有所不同,但就流离失所者对国际保护和援助的需要来说,国际关注绝不能因为流离失所者属于不同类别而加以区别对待。实际上,如下所述,与国内流离失所者相比,国际上对东帝汶难民的苦难所作出的反应,由于存在显而易见的差异,在这两类流离失所者返回时造成了他们之间的紧张。

三、流离失所期间的保护和援助

A. 国内流离失所者的状况

27. 关于东帝汶的国内流离失所者，在公众协商之前的这段时期内，国际方面和当地人员向流离失所者提供人道主义援助的努力与政治上的障碍和相关的安全关注相比相形见绌。以后，在结果宣布之后发生的暴力浪潮中，几乎所有国际人员都撤离了帝汶岛。同时，逃入山区的数万名国内流离失所者的确切下落不明，在大规模暴力发生以后的一个多月中，这种情况使得几乎没有办法保证利用空运分发的援助能够送到需要援助的人的手中。对于这些人的保护需要，了解得更少。自那时以来，地方非政府组织已经整理到了多起投票以前和结果宣布之后发生的对国内流离失所妇女的性暴力案件材料。

B. 西帝汶的难民情况

28. 如上所述，虽然代表未能获准访问西帝汶的难民营，但东帝汶的国际和地方消息来源马上提供了它们掌握的关于当地情况的材料，尽管这些消息来源对难民营情况进行的第一手评估也往往受到准入问题的限制。尤其引人关注的是，委员会曾在危机高潮的 9 月处理过的人身安全和准入问题今天仍然存在。

29. 有广泛的报道说，在大多数难民所在的西帝汶阿塔布阿区 200 多个营地和住地的多数中，民兵仍在自由活动，当局没有作出加以约束的协调努力。联合国军事观察员是在整个西帝汶获准有较大活动余地的少数国际方面之一，这些观察员说，民兵在营地中的活动仍然没有受到制止，相反，据报告说 2000 年 1 月以来有所加剧。

30. 据报道说，营地中所存在的保护方面的问题包括：骚扰、恫吓、殴打、失踪、强奸和性奴役。但是，由于外部观察员进入营地受到严格限制，难以掌握具体个案的详情和证词。在获准进入时，国际人员要想与难民自由交谈而不增加他们面临的危险即使不是不可能，也是仍然十分困难。

31. 难民署强调，无法进入西帝汶的许多难民营和难民住地始终是一个严重妨碍向东帝汶遣返进程的问题。对难民进行任何有系统的登记都是不可能的。而

这又使得非常难以处理难民的保护问题。自行与难民署接触的个人因此而面临严重危险。虽然有些人设法返回，但曾发生过表示了返回愿望的人在试图离开营地时被亲印尼派的民兵拖下卡车的事情。难民署和迁徙组织的工作人员都告知秘书长代表，国际机构的人员经常被民兵赶出营地和住地，以致于无法展开工作。应当提到，人权委员会在 1999 年 9 月 27 日的决议中吁请印度尼西亚政府确保人道主义机构立即深入流离失所者，并保证国际人员的安全和自由流动。

32. 代表得知，联合国过渡行政机构已经一再向印度尼西亚最高当局提出民兵控制营地的问题，包括在瓦希德总统于代表访问期间在 2 月 29 日视察帝力时向他提出了这个问题。目前还正努力通过在东帝汶民主解放武装力量、帝汶抵抗全国委员会的军事部队和民兵领导人之间于 2000 年 2 月 26 日和 27 日这一周末发起的对话解决这个问题。联合国东帝汶过渡行政机构还接触了温和派和较不温和的民兵领导人，希望能使他们来到东帝汶与地方领导人和社区谈话。目前正在计划请数名民兵领导不久前往东帝汶。希望能够通过提供此种对话机会使民兵“释放”希望离开西帝汶营地和住地返回自己家园的东帝汶人。

四、返回或重新安置和重新融合

33. 如上所述，人权委员会在特别会议上通过的决议呼吁印度尼西亚政府保证所有难民和流离失所者的自愿返回，包括被迫迁往西帝汶营地的人。自那里以来，返回的进度因外逃方式不同而有所差异。

A. 国内流离失所者的返回

34. 在 1999 年 9 月部署了东帝汶国际部队及东帝汶逐步恢复安全之后，逃入山区的人开始返回。由于没有受到明显的当局阻挠，这一返回是迅速和自发的，相对平和。

B. 从西帝汶遣返

35. 相比之下，从印度尼西亚和尤其是西帝汶的营地和驻地遣返难民遇到的问题较多，速度较慢。的确，自从委员会特别会议以来在遣返问题上取得了明显进展。印尼政府和难民署 1999 年 10 月 14 日签署了关于遣返的程序性安排的谅解

备忘录。自那时以来，向东帝汶遣返的人数很多，至代表访问之时，约有 143,000 人返回。然而，估计约有 100,000-110,000 名难民仍然留在西帝汶的营地和驻地，这违背了其中许多人的意愿。在最近的几个星期中，返回的速度有所放慢。实际上，放慢返回的速度被认为是民兵加紧活动的动机，企图使营地中的人留在那里，成为民兵权力的基本民众基础。

36. 最近的一个重要动态是，据说印度尼西亚政府宣布，想把 3 月 31 日作为难民需要就是否返回东帝汶，或登记为印度尼西亚公民并可能重新安置于印度尼西亚其他地方作出决定的最后期限。当局还计划在该日停止向难民提供人道主义援助。尤其令人关注的是，国际人员进行的非正式调查的结果表明，有许多难民并不知道这一最后期限。考虑到目前有许多难民被阻挡返回，国际社会呼吁，为了保障难民作出自由和知情选择的权利，不要严格执行这一最后期限。因此，代表很高兴地得到西帝汶 **Motaain** 印尼陆军上尉的通报，政府的政策并不要求在 3 月 31 日作出关于返回的决定。但是，在完成本报告之时，难民和人权保卫者提出了严重的关注，认为 3 月 31 日的最后期限还是会得到执行。

37. 在目前阶段已经可以看出，估计在西帝汶的一些东帝汶人会选择留在印度尼西亚而不回东帝汶。预计约有 50,000-70,000 人属于这一类，基本上是原驻东帝汶的印尼士兵、警察和公务员，他们担心如果返回将会受到报复，也会停止拿到印度尼西亚政府的福利，特别是退休金。所提出的一种设想是，印尼政府沿用葡萄牙早先的一个例子，虽然离开了这一地区，但仍旧向原公务员支付福利金。另外，据认为有些公务员只是等到 3 月 31 日才返回，在此之前他们可以尽可能多地领取印度尼西亚政府的福利金，包括工资。

38. 对于留在西帝汶的其他东帝汶人来说，影响返回速度的一个主要问题是民兵和亲印尼派支持者在营地中进行的“歪曲”活动，把东帝汶的条件说得漆黑一团，充满威胁。所进行的负面宣传包括没有证据地指称东帝汶国际部队严重侵权，对返回的原民兵受到的骚扰进行夸张，传言没有食品和谋生手段。为了纠正这些不正确的看法，难民署进行了大规模的宣传，证实返回者生活正常并尝试确切地反映东帝汶的日常生活。另外还通过传单、无线电广播和对返回者的录象采访进行宣传。红十字国际委员会在家庭成员之间传递信息的服务也有助于支持传播确切信息的目标。

39. 难民署和移徙组织在过渡行政机构维持和平部队、联合国军事观察团和联合国民事警察的支持下和印尼军队的合作下组织的“家庭团聚探访”方案，证明是传递确切信息和促进返回的一种特别重要的办法。这种探访使在西帝汶的难民与在东帝汶的亲属在穿过 **Batugade**(代表访问了该地)的边界某地聚会数小时，使难民有机会在就返回作出最后决定之前，从家人和友人口中得到有关当地情况的第一手资料。虽然安全问题致使在代表访问时中断了这种探访，但自那时以来已经加强了安全措施，使每周探访得以恢复。

40. 在返回进程的本身开始时，难民署和国际移徙组织试图深入西帝汶的难民以便评估他们返回的愿望。由于在当地活动的民兵反对并经常阻挠返回，难民署和移徙组织不得迅速认定尽管受到恐吓和留下来的压力但仍愿返回的人。在登记愿意返回的第二天，移徙组织在指定时间将返回人接上卡车或船舶，跨越边界送入东帝汶。在那里，联合国过渡行政机构的部队以透明和公开方式进行武器搜查，以便使东帝汶人放心地看到正在采取所有措施确保武装分子不会渗透东帝汶，这是返回工作的一部分。秘书长代表及一些东帝汶旁观者在 **Batugade** 附近的 **Alpha** 检查哨所旁观了一次对返回者的此种安全检查。

41. 在进入东帝汶并经过安全检查之后，返回者车队的第一站是距边界数公里的一个难民署过境站，返回者在该处领取登记卡和非食品类的援助品，并得到基本的医疗。在医疗所接受采访的医生说，返回者中营养不良者很少，但皮肤病和疟疾是常见的。在此之后，返回者由车队送往最后目的地，如果路程超过一天，则在中转站中转(如秘书长代表访问过的帝力中转站)在这种中转站组织返回者回到家乡的下一步旅行。

42. 难民在返回时面临的保护问题越来越多。随着遣返进程的进一步推进，难民面临的的风险的确越来越大。对难民人口总况的认识发生的变化可能是这一趋向的原因。人们通常假设，最先从西帝汶和印尼其他部分返回的人是被迫迁离或因真正的恐惧而逃离的无辜平民，这些人的返回是顺利的。有人怀疑，其他一些人犹豫不决、推迟返回的原因是，他们曾经参与过有理由担心受到报复的活动。在这批人中不仅有其中多数估计不敢冒返回之险的强硬派民兵，而且还有大批被征召加入民兵的人，这些人可能愿意返回，但对自己会受到什么样的待遇没有把握。国际社会认为，现在的挑战是支持亲印尼派中的“温和派”返回，尽管正如

联合国过渡行政机构的一名高级官员所说，“温和派.....手上可能也沾过血”。引人注意的是，帝汶抵抗运动全国委员会已经说过，准备接受这样的人回到东帝汶。然而，虽然这是该委员会领导人表示的看法，但并不总能在地方一级得到体现。

43. 近来数月的事态表明，实际或被怀疑与民兵有联系的人有可能受到恐吓、殴打和被投掷石块。也有报导说，发生了本人实际或被怀疑依附亲印尼派运动民兵的妇女返回者或与这样的人有关的妇女返回者被强奸的事件。联合国东帝汶过渡行政机构的人权股收到了返回者被杀的四起案件的报告。

44. 此种行为一个特别令人担忧的方面是，反民兵情绪越来越多地被用来解决族间仇恨或私愤，使许多无辜的个人成为控诉民兵活动和“公众正义”愤怒的受害人。由于有这种趋势，国际社会更难以预料哪些返回者会由于与民兵的实际或指称联系而特别容易受到攻击。一般来说，各地区的风险不同，取决于特定地区内民兵活动的强度。例如，Aileu 地区受到民兵祸害的程度不太大，因而发生的报复行为在人们的眼中并不象在民兵活动具有特强破坏性的 Liquica 或 Ermera 那么残暴。

45. 为了给所谓“敏感群体”的安全返回铺平道路，在过渡行政机构各地行政官员、国际民事警察、移徙组织、帝汶抵抗运动全国委员会地方领导人、教会和社区领导人的协助下，难民署开展了事前向当地社区进行宣传并为此类人返回进行谈判的努力。经常请决定接受犯有放火和哄抢等较轻侵权行为的个人返回的地方社区参加这一工作，条件是侵权者必须公开承认所犯罪过并从事社区服务，如参与重建工作。市镇的政厅会议是与地方民众讨论这些问题的一种方式。难民署、过渡行政机构和教会建立起了“安全住房”，被认为面临很大风险的人在对他们的指控得到调查之前及就其返回与当地社区进行的谈判成功之前可住在这些房屋内。虽然人们经常以为已经或正在返回的人由于敢于冒面对受害者的风险，因此“手上沾血较少”，但至少报告了一起有一名返回者在 9 月暴力事件中曾经杀人的案件。引人注目的是，经过难民署、移徙组织、国际民警和帝汶抵抗运动全国委员会的大力帮助，所涉的这个人获准返回自己的社区。但是，被认为曾参与民兵活动的人返回，有时受到当地社区的强烈反对，秘书长得知的一个例子是，有一个人想要返回，几乎引起对此表示强烈反对的 100 多人暴乱。另外，虽

然面临风险的人可能设法返回，但由于边远地区没有持续的国际存在，无法对所涉个人或整个社区的安全条件进行长期监测。

46. 据报告说，被怀疑参与民兵活动的一些返回者受到帝汶抵抗运动全国委员会的拘留，这种拘留有时得到东帝汶民族解放武装力量的直接合作，拘留的目的是进行“再教育”。另据报告说，有人在受到拘留时被殴打。虽然联合国民警曾将受到帝汶抵抗运动全国委员会扣押的一些人带出拘留所就拘留条件进行面谈，但由于联合国民警没有自己的替代拘留设施，因而报告说，除将被拘留者送回之外没有其他办法。难民署向秘书长代表通报，一些返回的儿童因被怀疑父母参加了民兵活动而被隔离关押在黑暗的屋子内达数日之久。全国委员会也被指控利用青年团伙执行民众私刑。

47. 另外还发生了并非与民兵活动问题直接相连，而是源于返回者社区一般化反感情绪的保护问题。具体而言，如代表所会见的许多国际和当地人员所述，当初逃入东帝汶山区的国内流离失所者中的返回者十分反感地看待从西帝汶、印尼其他地方和其他国家返回的人。这些国内流离失所者认为，相比之下，他们在流离失所和返回的时候得到的国际援助很差。能够突出说明这种反感情绪的是，国内流离失所者在返回家园时发现自己的破坏和抢劫的狂潮中失去了一切，而从东帝汶以外返回的人显然总是带着大量的物品和消费品。很多人怀疑，这些物品中有些按道理说并不属于返回的难民，可能是从逃入山区的人的家中抢来的。国际观察员确实报告说，虽然抢劫大件物品的是民兵，但抢劫从椅子到刀叉餐具的所有价值较低的物品的人，是当地人口中的趁火打劫者。尽管如上所述，这个问题与民兵活动问题并不直接相连，但对此种活动进行谴责是返回者社区表现这一情绪的一种方式。

48. 在返回问题上同样引起关注的是，代表会见的一些个人，包括当地人权非政府组织的工作人员表示的看法，他们反对印尼祖籍的人返回，即使这些人在东帝汶生活了二十多年，子女也是在那里出生的。实际上，在东帝汶人反对最近一些穆斯林返回帝力的示威中，已经公开地表现出了这种反对立场。这些穆斯林因此而被迫躲入一所清真寺。帝汶抵抗运动全国委员会的领导人表示的立场是，欢迎所有曾住在东帝汶的人回去，如果要求，可以取得公民身份(虽然尚未定出章

程，估计取得公民地位至少要求居住五年)。难民署已经代表国际社会申明，愿意加入返回进程的所有人都可以这样做。

C. 返回的一般状况

49. 无论是东帝汶之内或之外的流离失所者，在返回时面临的一个共同问题是回到东帝汶时遇到的一般状况。东帝汶在去年受到的破坏是无以复加的。据估计，基础设施的 70%被毁坏，包括家园、学校、诊所、商业场所、金融机构和银行。在破坏之后发生的动荡中，不但是民兵而且还包括平民中的趁火打劫者进行了疯狂的劫掠。在这方面，为了支持返回和重新融合的持久解决办法，既提供保护又给予援助，重建社区就成为了一个紧迫而艰巨的挑战，以下着重说明其中的一些内容。

50. 住房和私人财产。由于发生了普遍的有形破坏，大量返回的人几乎一无所有，因为他们的财产在 1999 年 9 月的事件中受到了损害和损失。迫切需要进行大规模的重建工作。同时，当财产所有人发现自己的财产所受损失不大或根本没有损失时，也并非总是一种安慰，因为这只能使人怀疑财产所有人是因为依附了民兵，所以财产没有被毁。另外，许多完好无损的房屋已经被家园遭到摧毁的人所占住，这在合法所有人返回时不可避免地引起了各种问题。当地和国际的旁观者都指出，当前需要解决的较严重问题之一是财产的赔偿和恢复问题。在许多情况下，由于缺少土地和财产的契约文件，解决这些问题的工作十分复杂。国际观察员表示，就损失或损坏的财产提出的索赔获赔的可能性不大(据报告说，印尼政府本身正在要求为在东帝汶的被毁政府建筑物获得赔偿)。

51. 文件损失。虽然没有证据证明个人证件被故意和有组织有计划地销毁(据报告说确实有很多东帝汶人兴高采烈地抛弃了作为印尼人的身份证，以此庆祝投票结果)，但是，如土地和财产契约证书、教育和培训证书及银行对帐单这类重要的文件凭证由于发生了这场破坏而遗失。这类文件凭证损失在提供就业资格和证明资产所有权方面引起了种种问题。关于旅行证件，联合国东帝汶过渡行政机构边检处为东帝汶人签发了临时性旅行证件，已经获得一些国家的承认。没有个人证件并不妨碍申请人获得这种证件。

52. 粮食援助。据报告说，东帝汶的粮食状况已有极大改进。去年秋天返回的许多人在世界粮食署种子分配援助下种植的作物现在即将收获。因此，全面分发紧急粮援的工作即将结束，代之以按脆弱程度重点给援。在解决需要最突出的人的困难方面，还可望用这种办法帮助减轻对被视作过得较好的流离失所者的反感情绪，从而减缓不同类别流离失所者之间的紧张。同时，由于接受此种援助的脆弱者名单是帝汶抵抗运动全国委员会编拟的，有人认为可能受到了政治因素的影响，对于需要的评估并不客观，这在国际机构当中引起了一些关注。关于粮援的分发问题，世界粮食署得到帝汶抵抗运动全国委员会领导的承诺，将遵守粮食署将家庭粮援的大部分分配给妇女的一般原则。虽然按照东帝汶关于男女不同作用的传统，地方一级的粮援仍将主要分配给男子，但重要的是，现在没有发现证据证明食物在家庭内部的分配是不平等的。

53. 保健。现在，帝力少数完好无损的建筑物之一是目前由红十字国际委员会管理的医院。虽然大部分设备被抢，但相对来说结构没有受到什么损坏。医院有 26 名外国医务工作者，其中 7 人是医生；有 203 个床位，占用率为 90%。这是东帝汶唯一一家运转中的医院。但是，红十字国际委员会表示，它对该所医院的资助维持不了多久，需要将责任转交给另外一个机构或地方部门。但是，除了一些据说技术很高的助产士之外，当地没有多少保健部门的专业能力。另外，虽然提供的保健水平被认为是适足的，但红十字国际委员会正在有意识地努力确保在它管理这个医院时不会人为地提高医务照料水平，因为它担心这种提高了的水平今后会得不到保持。保健部门的能力建设至关重要。

54. 教育。儿童基金会报告了重开初级教育所得到的十分积极的反应：代表在访问时得知，70%的小学已经重新开学，在 160,000 名小学学龄儿童中有 130,000 名重返教室。通过儿童基金会和粮食署的一项联合鼓励方案为 6,000 多名教师发了工资。然而，考虑到存在着重大的经费问题，儿童基金会表示，对于这种资助，它无法维持很久。另外，儿童基金会说，学校物资，特别是教科书供应不足，中等教育是受到忽视的领域。实际上，就中等教育而言，可以令人吃惊地发现闲散着大批青年，看上去无所事事。支持青年人的教育和培训机会应当是一个重点任务，帝力的技术学院是当地未受破坏的少数建筑物之一，应当加以利用。

55. 经济生活和创收机会。东帝汶经济所受大规模有形破坏的影响是严重的。失业率达 80%以上。仍留在西帝汶的一些难民不愿意返回，就是因为这种暗淡的经济条件。同时，帝力的人口比过去增加了 30,000 人，这些人中的多数都认为他们的经济前景在首府会更好。但是，他们在帝力的存在造成了一些社会紧张，而且肯定对社区基础设施和服务造成了压力，尤其是在水和清洁卫生服务方面。帝汶抵抗运动全国委员会副主席、诺贝尔奖获得者 Jose Ramos Horta 对于令人绝望的经济状况造成的社会问题，特别是犯罪率和团伙暴力的上升感到深切关注，这种情况对东帝汶社会来说是陌生的。他敦促发展援助界协助解决这些问题，不要把方案完全集中在资本上，而且也要推动乡村发展，进而避免一场社会危机。他在谈到东帝汶人对土地的高度精神寄托时说，便利流离失所者返回原籍家园所需要的资助是相对较少的：例如援助重建教堂、保健诊所、学校及公共交通。

56. 与地方领导人和联合国东帝汶过渡行政机构的讨论表明，东帝汶有着巨大的经济潜力。咖啡过去是而且很快就能再次是最大的出口品：尽管去年秋季的事件使生产陷于停顿，但种植园大体上没有受到破坏的影响。另外，东帝汶以其巨大的石油和天然气储藏量闻名。生态旅游也被认为是可能的收入来源。

57. 在振兴经济和加强当地能力的各种方案中，有国际移徙组织制定的合格国民返回方案。但迄今为止，由于东帝汶的工资相对较低，生活条件困难，对这一方案作出的反应较弱，或许这是可以理解的。重建基础设施和在不久的将来创建数千个就业岗位的重要努力正在通过世界银行的强化社区方案、过渡倡议方案的美援署办事处和联合国过渡行政机构及其伙伴机构的快速效应项目进行规划。另外还需要微额信贷和微型企业项目。迅速发放支持这些方案的经费对于方案的立即开始执行至关重要。

五、结论和建议

58. 在过去 25 年中，尤其是在去年，东帝汶人民经历了无法想象的艰难困苦。虽然与公众协商联系在一起的严重恐怖时期已经过去，但仍然需要为东帝汶内外数十万人找到持久的解决办法。为此，现提出若干建议：

59. 西帝汶境内难民的人身安全。印尼各有关部门需要协调一致地努力遏制继续威胁着西帝汶境内难民人身安全的民兵活动。虽然国际社会承认到目前为止在这方面作出的努力，但继续要求印尼当局为其领土管辖下的所有人的安全和福祉负责。

60. 国际机构和人员深入西帝汶境内的难民。人权委员会呼吁印尼政府确保人道主义机构立即深入难民，并保证国际人员的安全和自由流动，这一呼吁对于西帝汶来说仍然极为重要。必须努力在营地和住地中遏制针对国际人员的民兵活动。

61. 自愿返回或重新安置。人权委员会呼吁印尼政府保证所有难民，包括被迫迁至西帝汶营地的人自愿返回，这一呼吁仍然有效。必须保证表示愿意返回的难民和离开营地的难民的安全。另外，在支持返回进程的同时，印尼政府和国际社会还必须让难民放心，使他们认识到选择不返回而在西帝汶或印尼其他地方重新安置的人在自愿重新安置和融合于印度尼西亚方面也将得到协助。

62. 安全返回。返回东帝汶必须保证安全和尊严的条件。为监督对返回者的保护，应加大返回地区的国际民事存在，尤其是向联合国东帝汶过渡行政机构提供必要的资源，在每个区内安排人权观察员，为民事警察提供后勤支助，尤其是为其提供在整个东帝汶有效履行职务的交通运输手段。难民署应当探讨是否能够增加在当地特别是返回地区的保护官员人数(目前在东帝汶只有 3 名)。尤其需要注意远离首都的农村地区的返回情况。

63. 建立司法体系和有效的社会秩序机制。在东帝汶立即建立起司法系统和有效的社会秩序机制是在返回地区创造安全条件所必不可少的，也是因为当前存在着人们自行执法的危险趋势(如前所述，这也是妨碍西帝汶境内某些难民返回的一个主要因素)。对于降低犯罪率，这也是重要的。如前所述，需要为民事警察提供必要资源以便有效履行职责。东帝汶民族解放武装部队未来的作用需要加以澄清。另外，需要创造适当条件还押涉嫌犯有严重罪行的人。据报告说，当地一些团体扣押的人受到任意拘留和虐待，这就要求有一种监督制度和司法制度调查了解这些案件并将有关的人付诸审判。

64. 对侵犯人权和违反国际人道主义法的行为及危害人类罪进行调查和起诉。必须最终制止对东帝汶人民犯罪而不受惩罚的现象。作为优先事项，必须确立司法程序，对严重侵犯人权和违反国际人道主义法的案件以及包括强迫人口迁移在内的危害人类罪进行调查和起诉。印度尼西亚的东帝汶侵犯人权事件调查委员会勇敢地拿出了一份报告，已经使被控在去年 9 月滥权的一名高级军官辞职。联合国调查委员会的调查结果和联合国东帝汶过渡行政机构人权股及国际民事警察部队当前调查的结果在这方面也很重要，可能会使东帝汶和印尼的肇事者受到

公诉。代表访问期间有人向他提出的一种设想是，在东帝汶任命长者委员会，审理较轻刑事犯罪案，这种设想值得进一步探讨。

65. 支持和解努力。在确保伸张正义的同时，需要支持东帝汶建立社会和睦和共同眼界，这决定着东帝汶作为一个独立国家是否能成功地发展。当然，司法与和解之间的恰当平衡在东帝汶是一个引起高度争论的问题。现在已经清楚的是，东帝汶领导人必须继续公开和果断地促进和解和反对任何报复，尤其是需要更多地注意防止地方一级的“民众司法”。教会和民间团体在这方面有着重要的作用，并且已经开始为此目标提出倡议。社会所有各界参与此种努力对于取得成功至关重要：但是，在代表观察到的一次和解活动中，16名参加者中仅有一名妇女，这是引人注意的。需要更多地注意妇女对和解和重建的参与。

66. 财产的重建和恢复。为东帝汶境内重建住房和基础设施提供援助仍然是一个优先事项。尽管国际社会迄今付出了努力，但显然许多返回者仍然没有适足住房。另外，还需要建立起处理财产的恢复和赔偿特别是非法占用问题的机制，并找到公平的解决办法。鼓励联合国过渡行政机构研究解决这些问题的方法。建立起司法制度同样有助于这个目标。

67. 地方社区的参与。为了支持东帝汶的重建，地方伙伴参与制定和执行国际社会的行动至关重要。需要建立起国际机构和地方非政府组织的定期对话和协调机制，并建立起其他机构，使东帝汶人参与影响其生活的决定，与国际社会十分普遍和明显的存在取得平衡。过渡行政机构人权股召开的地方和国际人权非政府组织每周会议在这方面是一个重要的榜样，秘书长代表曾有机会到会讲话。另外，虽然地方非政府组织指出，它们需要发挥一种更为主动的作用，但也强调需要加强能力，特别是在人权培训和后勤支助方面得到加强，以便有能力完成这类任务。

68. 支持妇女团体。应向妇女团体提供特别支助，特别是为性暴力的受害人提供心理支助，并解决女户主的特殊需要。在这方面，过渡行政机构最近指定了一个性别观问题联络点，这是一个积极的步骤。

69. 加大教育机会。儿童和青少年的教育对于东帝汶的成功发展至关重要，必须作为一个优先事项。需要提供校用物资支持已有的初级教育服务。同时也需要建立青少年的中等教育和技术培训机会。

70. 能力建设。另外还迫切需要支助，支持专业能力的建设，尤其是在保健、教育和司法这类关键的公共部门。创造就业机会、发展卫星企业和重建社区基础设施的项目，需要不加拖延加以执行。这对于更为迅速地从救济过渡为发展至关重要。另外，由于所受破坏和流离失所实际上影响到了全部人口，需要采取一种综合的以社区为基础的方法争取发展，兼顾到人口各个阶层的需要。

71. 最后，虽然与公众协商相联的严重侵犯人权和违反国际人道主义法事件迫使人权委员会不得不举行一次关于东帝汶局势的特别会议以后已经过去了几个月的时间，但今天仍然存在着严重的关注，需要国际社会继续注意。尽管本报告在反映局势的复杂性方面远非全面，但突出反映了持久解决流离失所危机方面的一些关注，而且为解决这些关注提出了建议。秘书长东帝汶问题特别代表同意代表的看法和建议，他指出，这也是他本人注意到的问题和感到的关注。然而，联合国东帝汶过渡行政机构解决这些关注的能力取决于持久和切实加强的国际资助。捐助界已经认捐了大量款项，但需要加快款项的调拨，使过渡行政机构能够有效履行委托给它的艰巨职责。在承诺国际努力的同时，当前还需要支持民间团体的发展，以便确保东帝汶的行政管理能够顺利地联合国过渡到东帝汶人民手中。对于确保东帝汶作为一个独立国家成功取得发展和联合国东帝汶过渡行政机构今后作为国际干预的一个范例来说，这是极其重要的。

注

¹ 安全理事会在印度尼西亚武装干预东帝汶之后于 1975 年 12 月 22 日通过的第 384/1975 号决议要求“各国尊重东帝汶的领土完整及其人民不容剥夺的自决权利”，并要求“印度尼西亚政府从该领土不拖延地撤出其一切部队”。大会在 1975 年 12 月 12 日第 3485(XXX)号决议中“对印度尼西亚武装部队军事干预葡属帝汶，表示痛惜”。大会在 1976 年 12 月 1 日第 31/53 号决议并再次于 1977 年 11 月 28 日第 32/34 号决议中不承认“所谓东帝汶已经并入印度尼西亚的说法，因为东帝汶人民未能自由行使他们自决和独立权利”。

² 美国难民委员会《东帝汶：流离失所危机》(1999 年 11 月) pp.10-12 对这一问题作了尤其清楚的阐述。