

安 全 理 事 会

Distr.  
GENERAL

S/1999/976  
14 September 1999  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

安全理事会视察雅加达和帝力特派团的报告,

1999 年 9 月 8 日至 12 日

一、特派团的目的

1. 1999 年 9 月 8 日至 12 日派往雅加达和帝力的安全理事会特派团受命负责与印度尼西亚政府讨论和平执行《5 月 5 日协定》(S/1999/513)的具体措施。特派团欢迎印度尼西亚政府开展工作以履行其依照《5 月 5 日协定》所承担的义务,但也指出,印尼政府的努力至今仍无法阻止该领土内暴力的加剧。特派团特别关切最近对联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)发起的暴力行动,促请印尼政府确保安全并容许东帝汶特派团畅通无阻地执行其任务,安理会特派团受命强调东帝汶人民已明确表示赞成独立,强调他们的意愿必须受到尊重,并强调国际社会期待与印尼政府共同促使东帝汶实现独立。

二、特派团的组成

2. 特派团由下列成员组成:

马丁·安贾巴大使(纳米比亚),特派团团长

哈斯米·阿加姆大使(马来西亚)

阿尔方斯·哈默部长(荷兰)

达尼洛·蒂尔克大使(斯洛文尼亚)

杰里洛·格林斯托克大使(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

弗朗切斯克·本德雷利先生(联合国秘书处),秘书长副个人代表

### 三、方案和会议纪要

3. 联合国和东帝汶特派团工作人员简报(9月8日):工作人员在简报内明确指出,尽管印度尼西亚当局试图一再保证,自宣布投票结果以来,东帝汶的安全和人道主义情况日益恶化。这一简报和其他简报使安理会特派团坚信,军事和警察当局有许多人员共谋组织和支持民兵的行动。

4. 会见外交部长阿拉塔斯(9月8日):安理会特派团向阿拉塔斯外长转达了安全理事会对东帝汶当前局势的严重关切,并表示希望本着实事求是的合作精神与印尼政府共同处理安全和人道主义情况。安理会特派团强调必须确保东帝汶特派团和国际救济组织获准返回东帝汶并充分履行其职责。东帝汶特派团的最后撤离将成为印尼政府无法稳定局势的不良讯号。阿拉塔斯外长表示印度尼西亚同样关切东帝汶局势,但坚持说,虽然印尼政府欢迎一切提供人道主义救济的援助,但不考虑在印尼国会开会和讨论全民协商的结果之前接受在东帝汶部署任何外国军事存在。直至那个时候,印尼才能够解决安全问题。安理会特派团强调,如果局势继续恶化,而印尼政府又不接受国际社会提供帮助,则印尼政府会遭受严厉的国际批评。

5. 会见雅加达各外交团(9月8日和10日):安理会特派团与各国驻雅加达大使商讨东帝汶当前局势,一些大使坚决强调印尼军方和警察共谋策划民兵的行动,并指出有人发起协调一致的运动企图清除该领土的一切外国存在。同时也表示关切印尼政府不再能够控制军方,至少就东帝汶局势而言是如此,在东帝汶,军方蓄意违反政府的政策。大使们坚决支持安理会特派团视察东帝汶的设想。他们表示不相信印尼政府会同意与东帝汶境内的国际安全部队合作。安理会特派团视察东帝汶后,大使们听取了特派团的简报。

6. 会见梅高瓦蒂·卡诺普里夫人(9月8日)安理会特派解释其目的,并请梅高瓦蒂夫人不要将印尼政府出现接受国际安全存在的愿意视作打击政府的棍子。她同意,但拒绝公开发表声明支持外国干预的想法。她强烈批评哈比比总统同意

《5月5日协定》进程,她指称,当时哈比比作为印尼领导人的合法性正在消失。安理会特派团拒绝讨论国内政治问题。

7. 会见泽纳纳·古斯芒先生(9月9日和12日):古斯芒先生强烈呼吁安理会特派团立即采取行动拯救东帝汶境内的生命。他明确指出,东帝汶并非处于内战态度,而是正在遭受军方发起的运动所带来的苦难,运动的目的是将东帝汶人赶尽杀绝,使东帝汶各城市沦为废墟,还可能意在分割该领土。他报告说,已有12个印度尼西亚国军营从西帝汶进入该领土,并说如果这一“侵入”到达东帝汶解放军的四个进驻营地的最西边,则东帝汶解放军别无选择,只能自卫。目前有数千国内流离失所者正在这些进驻营地寻求庇护。安理会特派团视察帝力后,特派团的代表们访问古斯芒先生,向他汇报当地的情况。情况明确显示出,印尼政府快将宣布愿意与国际社会合作,他们鼓励古斯芒先生发表深思熟虑的和解声明。

8. 会见哈比比总统(9月9日):安理会特派团向总统表示,东帝汶的局势发展情况令人完全无法接受,特派团请他考虑国际社会愿意提供援助的建议。哈比比总统表示,在印度尼西亚国会就协商结果采取行动之前,拒绝接受任何外国军事存在。他说,这会在军事方面给印度尼西亚人民发出一个错误的信号,具有使印度尼西亚巴尔干化的危险。安理会特派团强调指出一个基本要点,即安全理事会对印度尼西亚所采取行动的信任程度将直接关系到东帝汶特派团可以部署和正常运作的范围。总统也同意,必须在东帝汶维持东帝汶特派团,并认为,将加倍保护东帝汶特派团大院的安全,满足用水和食物方面的需要。安理会特派团与总统达成协议,即特派团将前往帝力,亲自评估局势,并表示对东帝汶特派团的支持。关于第三阶段的筹备工作,安理会特派团提议,提前筹备联合国对该领土责任部分的安全方面将有助于在第二阶段维持安全。哈比比总统拒绝了这个想法。

9. 会见国防部长维兰托将军和总参谋部人员(9月9日):维兰托将军确认东帝汶存在问题,但指出,不论局势如何复杂,印度尼西亚国军部队决心处理这种局面。宣布投票结果之后,赞成统一的团体对其认为东帝汶特派团具有偏向的行为表

示关注,采取了暴力行为。使局势更加复杂的原因是东帝汶警察和军方许多人都是东帝汶当地人,用他的话来说,因此“可以理解”,他们都是反对独立的。语文和文化方面的不同,加上领土不大,使印度尼西亚国军部队的工作变得更加困难。维兰托将军完全相信,实施军事管制法后,他的部队可以稳定局势,并开始顾及难民的需求。他认为,赞成统一派对东帝汶特派团的愤怒情绪很高,如果在目前阶段派驻联合国部队,局势只会进一步恶化。特派团始终不同意他的分析,指出印尼政府缺乏政治意愿。会见期间收到关于对东帝汶特派团营区的暴力行为的报告,生动地说明维兰托将军的信心是错误的。

10. 会见印度尼西亚非政府组织代表(9月10日): 一批印度尼西亚非政府组织领导人会见了安理会特派团两名成员,表达他们的忧虑并讨论了东帝汶局势。他们送交了由15个非政府组织签署的联合声明,其中要求:安全理事会立即召开会议,就向东帝汶派遣维持和平部队作出决定;印尼政府采取具体步骤,接受《5月5日协定》,逮捕民兵,以制止东帝汶境内的暴力;印度尼西亚政府立即在东帝汶撤销军事管制法。

11. 视察帝力(9月11日):安理会特派团与当地军事指挥官举行了富有成效的会议,巡视了该市,并视察了东帝汶特派团营区。特派团还会见了纳西门托主教。视察期间虽然没有发生安全事件,但是,特派团离开时对遭受的破坏程度深感震惊,对于东帝汶特派团对当地部队提供警卫严重丧失信任感到关注,对流离失所者束手无策的处境感到不安。许多新闻界人士向外界报道了这些情况。在视察期间,维兰托将军的看法显然也发生了变化。

12. 哈比比总统向新闻界发表的声明及安理会特派团会见总统(9月12日):哈比比总统在按照计划会见安理会特派团之前不久向新闻界宣布,印度尼西亚防卫部队在极其困难和复杂的情况下作出最大的努力来稳定东帝汶的局势,但是,他们不得不认识到,他们能够进一步取得的成果是有限的。因此,他已经通知秘书长,印度尼西亚愿意无条件“接受友好国家通过联合国派遣国际维持和平部队,在东帝汶恢

复和平与安全,保护人民,执行 1999 年 8 月 30 日直接投票的结果”。外交部长阿拉塔斯将前往纽约,为执行联合国和印度尼西亚政府的合作努力开展筹备工作。

13. 总统后来会见特派团时表示,印度尼西亚政府愿意允许将东帝汶特派团营区内的国内流离失所者撤送到澳大利亚;为向山上的其他国内流离失所者空投食物和其他必需品提供便利;并确保东帝汶解放军不受民兵袭击。

#### 四. 分析

14. 秘书长在全民协商的第一阶段期间给安全理事会的报告阐述了赞成自治的民兵获容许开展暴力活动而未受惩罚。安理会特派团通过自己观察以及与联合国工作人员的讨论,清楚地看到,如果没有印度尼西亚军方和警察大量人员的参与,就不可能发生这种情况。东帝汶特派团工作人员在雅加达和帝力作了简报,阐述在协商之后发生致使东帝汶特派团关闭地区办事处的暴力行动期间,警察和印度尼西亚国军部队多次显然站在一边袖手旁观,听任民兵进城开展有组织和周密协调的纵火和恐怖活动。其目的之一就是将所有国际存在、包括东帝汶特派团、人道主义工作者和新闻媒体赶出该领土,从而限制外部的观察。另一个目的是执行一个精心策划的迫迁方案,在这个方案中,已经将数万名东帝汶人迁往西帝汶。不断有报道说明印度尼西亚国军部队和警察的许多人员直接参与了这项迫迁的行动。开展这一有组织并精心策划的运动,在整个领土上竭力赶走东帝汶特派团和其他国际存在,尽管印度尼西亚国军部队和警察具有绝对的优势,但却没有对民兵的暴力作出充分反应,这一切都证明民兵的活动是有组织的,并得到印度尼西亚部队部分人员的支持。

15. 当地局势与哈比比总统及其高级顾问所提出对东帝汶局势的评估显然不相符合。他们指出,投票后发生暴力行为的原因是赞成自治的支持者们愤愤不平,对他们所认为的东帝汶特派团的偏向感到愤怒,而印度尼西亚军方则艰难地设法解决东帝汶人之间长期纷争的最新表现形式。然而,如上文所述,当地发生普遍的破坏行为既不是民众发泄情绪的结果,也不是一场内战。正如东帝汶特派团许多工作

人员所指出,有明显的迹象表明,对这种暴力行为可以将其“煽动起来,或者压制下去”。安理会特派团在9月11日会见国防部长维兰托将军时获悉,当时民兵正试图抢劫东帝汶特派团营区中的车辆。维兰托将军让其人员核查此事时,起初显然有人告诉他,大院情况正常,尽管实际情况很严重。安理会特派团有一种明显的印象,即维兰托将军与特派团一同前往帝力,巡视该市时,他对破坏的程度没有思想准备。对当地局势掌握准确的第一手资料后,很有可能促成了印度尼西亚政府改变其政策。

16. 安理会特派团清楚地看到,9月7日实施军事管制法后没有成功地稳定局势。在帝力,当9月11日安理会特派团抵达时,市内似乎已经没有遗留什么东西可供民兵抢劫了。尽管当局保证,确保东帝汶特派团的安全是军事管制法的主要目的,但是,9月10日,依然听任埃塔拉克民兵自由地通过印度尼西亚国军部队和警察的检查站,进入东帝汶特派团大院周围地区。后来东帝汶特派团观察到印度尼西亚国军士兵协助民兵设法抢劫东帝汶特派团的车辆。东帝汶特派团军事联络官受到直接威胁,要求印度尼西亚国军部队采取行动制止民兵,印度尼西亚国军士兵告诉联络官们说,他们没有得到向民兵开枪的命令。这种直接的证据加上整个城市遭毁坏,证明军事管制法可以解决东帝汶所发生暴力的问题的说法是荒诞无稽的。

17. 实施军事管制法显然已无法对东帝汶的人道主义危机作出充分的反应,尽管当局保证这是其目的之一。民兵的恐怖行为和强迫迁移方案产生了一场危机,安理会特派团执行任务期间,这场危机基本上没有被人观察到,也无法观察到。基本上没有人报道,许多民兵从西帝汶进入东帝汶,加强当地民兵的行动。有大量报道指出,民兵从迁移中的流离失所者以及在西帝汶的流离失所者中拘留赞成独立的支持者和活动分子。还有报道指出,逃往东帝汶解放军驻扎营地和东帝汶其他地方的数万名东帝汶人几乎处于饥谨状态,处境十分危险。

## 五. 结论

18. 安理会特派团在视察期间越来越清楚地发现,印尼政府对东帝汶境内事件

的叙述以及关于印尼为履行其根据《5月5日协定》所承担职责而采取的行动的说法,与在雅加达和帝力的联合国工作人员和高级外交人员所提供的情况介绍不一致,与在当地所观察到的事件情况也不一致。向印尼政府提出它在这方面缺乏可信度,促使了政策朝着积极的方向发展。

19. 任何客观的观察者都已清楚地看到,并且国防部长也于9月11日公开承认,东帝汶的印尼军方和警察中有大量人员参与组织和支持民兵的令人不可接受的暴力行动。国防部队尽管无疑握有充分的能力,但却一再未能履行政府向东帝汶特派团、各国际组织及全体居民提供安全的义务和保证,这意味着印尼当局无法或者不愿意为和平执行《5月5日协定》提供适当的环境。9月7日开始实行军事管制法,但没有改变这种状况。因此印尼政府与国际社会之间的合作已成为有效执行所必不可少的;9月12日印尼政府认识到这一点,值得欢迎。这种合作首先必须用于一视同仁地向东帝汶的所有阶层人口和西帝汶的难民人口提供安全 and 基本需求品。

20. 就人道主义方面来说,东帝汶的大多数人口和西帝汶的难民人口的状况都极为严重。作出进一步的详细分析和评估是必要的,同时当务之急是致力解决这一问题,并最好能得到印尼当局的充分合作。必须采取行动,遏止赞成自治的民兵们的进一步暴力行为,或遏止这些民兵与赞成独立的东帝汶解放军间的冲突。

21. 一些明显的证据强有力地显示,自9月4日宣布投票结果以来,发生了违反国际人道主义法的行为。对此需要予以进一步调查。东帝汶特派团9月11日的报告(见附件)有这方面的相关内容。

22. 尽管安理会特派团毫不含糊地明确表示,东帝汶特派团的安全和能否开展工作,是检验印尼履行其职责之表现的重要标准之一,但印尼有关当局在安理会特派团视察期间仍然让东帝汶特派团的状况恶化下去。对东帝汶特派团的安全将需要不断予以检查,并在必要时安排撤离帝力,直至一支国际安全部队抵驻该地。东帝汶特派团大院内的国内流离失所者的安全和福利需要予以特别注意。

23. 安全理事会特派团向东帝汶特派团的团长和工作人员以及仍在东帝汶境内为解决东帝汶问题而工作的联合国和国际人道主义组织的成员表示敬意,对他们极为恶劣的环境下坚持联合国的标准和做法的勇气和决心表示钦佩。

24. 推动联合国为履行《5月5日协定》第三阶段所规定的职责而采取行动的准备工作可以同第二阶段国际安全合作所增进的安全相一致。

25. 应当考虑到印度尼西亚在区域和在国际上的重要性,并考虑到印尼需要人们支持其向充分民主和成功市场经济的过渡。现在是印度尼西亚国内政治的极为敏感的时刻。但是,东帝汶问题要求予以优先重视,因为它的人道主义危机严重,并因为印尼在响应安全理事会决议和执行《5月5日协定》方面至今没有采取有效的行动。这两个因素可以结合起来,因为执行《5月5日协定》将有助于成功推行印度尼西亚的过渡进程。

26. 安全理事会这一特派团的使命最主要地是致力于协助印度尼西亚政府加强其对国际社会关于东帝汶危机的认识的了解。印尼政府认识到国际社会重视东帝汶问题,并开始采取行动以具体方式显示这一点。印尼的认识对我们的工作大有帮助。印尼政府9月12日的宣布就是结果。应当从这一更广泛的角度来看待安全理事会特派团的工作。

## 六、建议

27. 特派团在1999年9月8日至12日视察雅加达和帝力后提出以下建议供安全理事会审议:

(一) 东帝汶严重的人道主义危机应当受到联合国的最优先重视,这应体现在两方面:一方面应向流离失所的人口、包括西帝汶的流离失所者,提供基本必需品,另一方面应坚持要求印尼政府向联合国和国际人道主义组织提供准入和安全。

(二) 安全理事会应当欢迎印度尼西亚总统关于邀请一支国际维和部队与印尼合作共同恢复东帝汶的和平与安全的决定,并应迅即通过一项决议,为实施这一提议提供框架。

(三) 秘书长应参考其东帝汶问题特别代表的意见,考虑在一支国际安全存在抵达之前将部署在帝力的东帝汶特派团人员减少到最低限度,或者在必要时将其撤离,条件是,在东帝汶特派团大院的国内流离失所者的安全和福利得到令人满意的安排。

(四) 安全理事会应考虑核准国际安全存在的一支先遣队在帝力及其周围执行与东帝汶特派团有关的紧迫而必要的任务,并提供人道主义用品。

(五) 应当请秘书长提交计划,说明打算如何预先筹备第三阶段联合国的行动,以促进在新的条件下更加有效地执行第二阶段。

(六) 安全理事会应当坚持,在国际安全存在抵达之前和之后,印尼政府都应履行其根据《5月5日协定》第二阶段所承担的义务,并特别坚持要妥善照顾好国内流离失所者限制民兵的作用,以及防止民兵与东帝汶解放军的任何冲突。

(七) 安全理事会应当着手采取行动,调查自9月4日以来在东帝汶和西帝汶发生的显然违反国际人道主义法的行为。

## 附件

### 9 月 4 日以来东帝汶受破坏情况:

#### 东帝汶特派团 1999 年 9 月 11 日编写的报告

1. 9 月 4 日以来东帝汶的事态发展就是支持自治者及其印度尼西亚政府支持者造成的最严重的威胁的结果。表面上这是反对者对投票赞成独立者的反击,但实际上这完全是印尼军方指挥下有系统地在东帝汶执行“焦土”政策的结果。

2. 现在要详细地评估东帝汶的局势是不可能的。联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)完全被困在总部营区里,除了一些重大的任务之外,无法在帝力进行任何直接的观察,更不用说在该领土的其他地方进行观察了。我们听说发生了许多关于死人和重大暴行的事件,可幸事后发现有些并非事实。下面是我们仔细地评估了各种消息来源之后所作的结论。

3. 广泛的破坏:在帝力,看起来几乎每家每户、每栋建筑物都被人有计划地抢掠,其中很大部分受到焚烧。主要商业区被劫掠一空。几天来,人们看到民兵和印度尼西亚国军士兵把从这些家庭抢来的设备和用品往货车上装,同时据说西帝汶古邦的码头在摆卖各种各样的厨房用设备。我们认为其他地区如艾莱乌、尔马拉和马利亚纳的情况也差不多。

4. 被迫流离失所:同样,从东帝汶西部各地传来的消息显示,那里有大量的人口被迫逃离家园,前往东帝汶难民营。维兰托将军在 8 月底宣布设立难民营,表面上是为了暂时安置在投票后自行逃离东帝汶的人。现在看来,那是为了把这些人永久散置于印度尼西亚各地。但是,这些人所受的惊恐并没有随着他们流离失所而结束。我们接获可靠并经证实的消息显示,民兵/印度尼西亚国军目前正拿着学生、知识分子和行动主义分子名单,在难民营中找人,找到就被带走。

5. 帝力市的全部人口要么逃到山里去,要么被迫迁出东帝汶。未经证实的消息说,这些人走之前曾被分流,同时有大批人失踪。有可靠的目击者向我们报告说,

人们在过境时都被仔细搜查和盘问,有人被杀,然后抛入海中。据说古邦有数以万计的国内流离失所者,有数目众多的民兵在街上游走,威吓当地人民特别是东帝汶的国内流离失所者。

6. 我们认为,这样大规模地把人口赶出东帝汶,其目的是要造成一种印象,即人民广泛地对投票不满、东帝汶处于内战,并让印度尼西亚控制下的大量人口离开国际注视的地方。但人们不能排除这是以武力解决东帝汶问题的一场灭绝种族行动的头一阶段。

7. 有选择地杀害学生、知识分子和行动主义分子:除了在执行迫迁计划的过程中据报有发生杀人事件外,东帝汶还有许多杀人的消息,特别是许多支持独立的行动主义分子和社区领袖,包括牧师,恐怕都已因为他们实际支持或间接支持独立而被杀。此外,据说在东帝汶各处,包括帝力和在苏艾的教会收容国内流离失所者的营地都曾发生大规模的杀人事件。

8. 很明显,这些危害人类罪行是“焦土政策”的一部分。把东帝汶变为废墟,除了给东帝汶人一个教训、并破坏他们成功地走向独立的机会之外,目的是要警告印尼可能要分离出去的其他区域。但是,最坏的情况可能还在后头。大多数人口仍然粮食紧张,仍然会受袭击。就我们所知,支持独立的游击队仍然集中在若干地区,其政治领导人则集中在达里(Dare),离帝力相当近。粮食和饮水短缺,情况十分危急,我们不能断言这些人不会再受到军事袭击。

9. 造成这些破坏的人不是气愤难平、感到不安全的平民——这是印度尼西亚当局想要人们相信的谎言。民兵同军方之间有直接关联的证据是无庸置疑的,东帝汶特派团在过去四个月来已提出了大量的文献证据。但是,东帝汶在过去一周所受到的破坏的规模和深度显示出军方更加公开地参与执行以前较为隐蔽的行动。军方公开地参与,现已因为实行军事管制法而合法化。