



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/44/Add.1
21 January 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十届会议
临时议程项目11(d)

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的人

国内的流离失所者

秘书长的代表 Francis Deng 先生根据人权委员会
第1993/95号决议提交的报告

增编

流离失所的情况：斯里兰卡

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 8	3
一、危机的概况	9 - 51	4
A. 危机的起源	11 - 21	4
B. 经济和社会福利	22 - 25	7
C. 政治局势	26 - 38	8
D. 武装冲突	39 - 51	10
二、访问及其结果	52 - 122	13
A. 访问的地区	53	14
B. 流离失所者的情况	54 - 68	14
C. 一般安全情况	69 - 83	18
D. 重新安置问题	84 - 103	21
E. 国际组织和非政府组织	104 - 122	25
F. 寻求持久解决办法的努力	123 - 131	29
三、结论和建议	132	31
A. 关于各项问题的意见	133 - 146	31
B. 具体建议	147 - 174	35
C. 结束语	175	38

流离失所的情况：斯里兰卡

导 言

1. 应斯里兰卡政府的邀请，秘书长关于国内流离失所者问题的代表于1993年11月10-17日访问了斯里兰卡。本报告记述了这次访问的调查结果和代表与政府进行的对话，目的是对国内流离失所问题的危机情况有所了解，不仅在斯里兰卡，也作为一种世界范围内的现象。

2. 特别代表把斯里兰卡作为一个专题加以研究，这种办法体现了他在执行任务时所取的总的方法。正如向委员会提出的报告所说明的那样，这要求承认，国内的流离失所者属本国的管辖范围，从而也属于有关国家的主权范围。它还建立在另一个重要的基本假设上，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造成了特殊问题，可能会妨碍政府向其公民提供适当的保护和援助。在这种情况下，政府将邀请，至少是欢迎国际合作，以支持和补充它本身的努力。

3. 在尊重主权和承认与主权相联系的责任这一思想的基础上，秘书长的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、提供适当保护和援助的障碍，和有关国家及国际社会为解决问题需要作些什么。在政府不能或不愿向受苦受难的群众提供保护和援助又不接受国际援助的情况下，国际社会应采取坚决措施，填补政府不履行主权责任所造成的道义上的真空。

4. 秘书长的代表还十分重视联系涉及的人道主义和人权问题和实现和平所面临的挑战，它是消除造成流离失所问题根源的最有效的手段，流离失所问题常常是国内冲突的结果。不能和平地控制和解决这些冲突，便不可能有效和持久地解决国内的流离失所问题。尽管解决冲突的问题不属于他的职权范围，但秘书长的代表认为他把这一信息转达给国内冲突的主要各方和国际社会将起有力的推动作用。

5. 如果秘书长的代表访问存在严重流离失所问题的国家，却发现没有什么值得关注的原因，则他的任务也就可有可无了。事实上，正是由于存在严重的问题需要立即加以解决、需要政府合作探讨和解决这些问题、和需要国际社会作出积极的反应，才使得他的任务成了一项人道主义的和人权的挑战。从根本上说，这正是秘书长的代表对斯里兰卡进行实地访问的情况。

6. 本代表愿强调，他得到了斯里兰卡政府的充分合作和协助，特别是从外交部和建设、恢复和社会福利部，该部是这次访问的协调部门。它的后勤安排工作做得

十分出色,所有要求会见非政府组织代表和其他个人的要求都得到了欣然接受。

7. 代表受到了外交部部长和建设、恢复和社会福利部部长的接见,还受到了总统国际事务顾问和共和国检察长的接见。他会见了外交部和建设、恢复和社会福利部的高级官员,以及要求与他会见的议员。在国际社会方面,代表会见了捐助国的代表机构负责人、专门机构的代表和非政府组织的工作人员。在访问 Puttalam、Anuradhapurha、Trincomalee、Ampara 和 Batticaloa 时,他受到了这些地方政府(政府机构)代表、区秘书、军队和警察负责人和其他地区和地方官员及非政府组织驻地方代表的接待。他还会见了人权小组的主席。

8. 代表不仅参观了斯里兰卡的福利中心,而且还走访了定居点和其他受十年冲突影响的地区。他有机会与营地和定居村庄里的居民以及本地和国际非政府组织的人进行了交谈。更具体地说,他在 Puttalam 和 Anuradhapurha 和会见了穆斯林和僧伽罗的流离失所者,在 Trincomalee、Ampara 和 Batticaloa 会见了泰米尔人、穆斯林人和僧伽罗人,在科伦坡会见了泰米尔人和穆斯林人。代表还曾打算前往 Kilinochchi, 亲身了解北部的情况,但该地区再次暴发敌对行动,使他未能成行。

一、危机的概况

9. 根据政府提供的统计数字,1993年11月初有563,029名流离失所的人。其中254,954人被收容在519所福利中心,¹其余的与亲属或朋友住在一起,或自己找到了住所。除流离失所者外,还对受战争影响的人(即经济上受到影响但还没有流离失所的人)和已经重新安置的家庭(即返回原来住地的家庭)提供了帮助。

10. 考虑到冲突的反复多变,特别是在北部,其他方面估计国内流离失所的人数还要更高。仅在1990年,就有将近100万人流离失所和得到援助。流离失所的情况影响到整个国家,但受影响的最大单一群体是东北省的泰米尔人。大批人离开斯里兰卡到国外寻求避难。根据当局的数字,仅在印度南部(主要是在泰米尔纳德邦),便有将近17万难民,主要是泰米尔人。另外,还有很多人出国寻找工作。流离失所和受影响的家庭的主要收入来源之一,似乎就是国外亲属的侨汇。

A. 危机的起源

11. 造成斯里兰卡流离失所现象的一个最重要的原因,是过去10年里该国的种族冲突和各民族之间的暴力问题,尽管政府在不同场合强调经济和社会因素也造成

了流离失所问题。²以下各段论述了造成这场危机起源的种族、历史、社会经济和政治基础。

1. 种族群体

12. 斯里兰卡人口大约为1700万人。据估计,74%为僧伽罗人,18%为泰米尔人,7%为穆斯林人(也称为穆尔人),各种估计之间有少许出入。几乎所有僧伽罗人都是佛教徒,操僧伽罗语。泰米尔人主要是印度教徒,讲泰米尔语;他们由在该岛上有悠久历史的“锡兰”或“贾夫纳”泰米尔人(69%),和“印度”或“庄园”、“种植园”泰米尔人组成,后者是在英国统治时期从印度南部输入的在咖啡、茶叶和橡胶种植园劳动的劳工后裔。穆斯林人大多数讲泰米尔语,但在他们的宗教上表现出不同。³在僧伽罗和泰米尔族中都有少量人信奉基督教。⁴

13. 在国家的大部分地区,僧伽罗人占多数。在北部各区(包括贾夫纳半岛),锡兰泰米尔人是最大的部族。印度泰米尔人主要居住在斯里兰卡中部的山区。在东部,情况比较复杂:尽管20世纪以前这个地区一直是泰米尔和穆斯林人居住,但据说如今这三个族的人在人数上已经平等。在该国的其他地区都有较大的泰米尔和穆斯林人群体,但在那里他们是少数。

2. 前殖民时期

14. 人们常常可以听到,僧伽罗人和泰米尔人之间目前的种族和宗教敌对问题有着深远的历史根源,可追溯到公元一世纪。根据传说,僧伽罗人的起源“亚利安人”是公元前5世纪一位从印度北部流亡过来的佛教王子创立的。泰米尔人属“德拉维人”种,据说是在公元一世纪到十三世纪入侵和移民浪潮中间从印度南部过去的。

15. 虽然僧伽罗国王和泰米尔国王之间的关系一向十分紧张,但与20世纪两族之间出现的种族间暴力冲突相比便是小巫见大巫了。在现代社会以前的条件下,政治和宗教中心更多地具有象征意义而不是实际意义,只要中心得到它应得的一份礼仪上的效忠,各地方的政治和文化生活便可享有相当大的自主。⁵由于种性制度,现代社会以前的斯里兰卡还在等级意义上被划分为不同阶层。

16. 种族间的界限同其他地方一样“有很多空隙和不明显”。⁶通婚是数百年来习惯作法。例如,在斯里兰卡很多人讲到“Kandy王国的僧伽罗国王为加强与

各地方势力之间的关系，娶泰米尔妇女为妻。操泰米尔语的人为僧伽罗国王当兵，而通常被认为在1815年屈服于英国人之前作为纯粹僧伽罗佛教文化最后堡垒的“Kandy”王国，在其最后一些年中是由讲泰米尔语的国王统治的王朝，这些国王皈依了佛教。

3. 殖民主义的影响

17. 完整的部族形象和在种族、语言、种族划分、宗教和政治控制问题上进行水火不相融的思想，是在1948年以前的阶段在具体历史情况下形成的，当时锡兰（当时的名称）从联合王国取得了独立。在殖民主义和基督教传教士到达以前，岛上各宗教群体之间并没有总的敌对格局。葡萄牙人（1505-1568年）和荷兰人（1568-1796年）都留下了他们的印记，带进了一种宗教不容忍的形式，因某些人的宗教取向而把他们作为打击的对象。各族人都从压迫和歧视中受害，不管是在入侵的天主教徒手中，还是在依靠武力的加尔文教徒手中；到那些人离开时，所有种族的人都接受了某些宗教极端主义的语言和方法。

18. 英国人建立了一套政府制度，和教会兴办的学校，取代了传统的佛教教育，从而剥夺了僧侣在僧伽罗社会的一个主要作用。他们还促进了切断佛教和国家之间的联系，这种作法在佛教徒中引起了反感，更重要的是之后成了“民族主义言论中吸引民众的中心”。⁷值得注意的是，传教组织似乎在贾夫纳及其周围地区比在国家的大多数其他地区强大得多；他们的学校网络管理的更为有效，显然在国内泰米尔地区对传教活动的敌视情绪较少。这可能也正是为什么泰米尔人在整体上受到较好的教育，英语讲得较为流利，因此在英国人管理的行政部门被雇用的较多。

4. 民族主义的兴起

19. 殖民主义还带进了种族优越的思想和民族主义理论，那些理论在19世纪末和20世纪初在西方取得了显要地位。例如，根据一种理论，印度和欧洲语言之间在结构上的某种密切关系被认为始源于“亚利安人”所具有的共同种族特征。这不仅对英国人继续对“亚利安人”同伴实行殖民统治提出了疑问，而且也可能还对岛上种族之间的竞争提供了种族优越的论据。至少它在表面上加强了僧伽罗佛教徒中间一种根深蒂固的感觉，即多少世纪以来它不得不在入侵者面前保卫自己和他们的岛屿，那些入侵者贬低了曾经是辉煌灿烂的僧伽罗文化。在19世纪和20世纪民族主义盛行

的年代,佛教和僧伽罗语言便不可避免地成了寻找僧伽罗特征的答案。⁸

20. 与此同时泰米尔民族主义也随着“南印度泰米尔”和僧伽罗民族主义一同发展。与南印度密切的语言、社会和文化联系造成了很多在斯里兰卡的印度人从南印度寻找宗教、文化和政治上的启示。就在南印度民族主义德拉维运动要求重新建立古老的德拉维王国的同时,斯里兰卡的泰米尔人援引历史上泰米尔在斯里兰卡的统治支持他们的要求,在英国统治结束后国家应回到历史上辉煌的种族分治结构。然而正象已经指出的那样,“具有讽刺意味的是,不管这两个民族之间如何离异,正是由于与僧伽罗之间的特殊关系、共同的历史,才使得在斯里兰卡的泰米尔族最终区别于在南印度的泰米尔族,使它具有了一点点自己的特征。与南印度人不同,斯里兰卡的泰米尔人在与僧伽罗和南印度人之间的关系上都感到有些疏远和受到排斥,这种情况加剧了他们的失落感和痛苦,而加强了他们对家园的想往。有人说,这种情况对斯里兰卡的外籍泰米尔人尤为尖锐”。⁹更具有讽刺意味的是,僧伽罗族的人认为自己在整个印度次大陆是易受害的少数,特别是对印度泰米尔纳德邦的5000万泰米尔人而言。这种“被包围的心态”导致了把斯里兰卡说成是“有两个少数民族的岛屿”。

21. 种族间的分裂在本世纪发展起来,是由于武断的划分领土和竞相提出对水源、优良耕地和自然资源的所有权。在过去50年里,穆斯林一直是其他两个民族的目标,尽管在泰米尔方面更尖锐一些,因为穆斯林所居住的地区主要是泰米尔族人。有人举例说明这个问题,在Ampara区穆斯林的人数超过了泰米尔人,那里紧张关系的发展是由于穆斯林在贸易和取得土地方面较为成功,而泰米尔人则被雇用充当劳力。

B. 经济和社会福利

22. 尽管斯里兰卡人均收入很低,属于世界上36个最贫穷的发展中国家,但它的识字和教育水平较高,婴儿死亡率较低,平均预期寿命也较高。人们经常向本代表提到在社会部门取得的这些出色成绩。但斯里兰卡仍存在严重的贫困和失业问题,特别是影响到南部的农民。世界银行的结构调整计划和政府的“开放市场”经济政策的影响,可能导致了贫富之间差距的扩大,斯里兰卡有人表示关注,流离失所者将是受影响最大的人。因此,国际金融机构的代表对本代表说,已经注意不破坏取得的这些社会成就。

23. 经济状况也有它们的民族方面。北部泰米尔人的农田据说不如僧伽罗农

民所占有的农田面积大和高产,因此泰米尔人不得不转到其他方面求得他们的经济进步。例如在殖民统治下,泰米尔人在政府供职,接受较高的教育。他们的英语教育背景当时在这些活动方面使他们具有相对的优势。¹⁰

24. 自统一国民党1977年执政以来,斯里兰卡大量依靠西方的经济援助弥补它的国际收支赤字。它是世界上人均外援最高的国家之一。主要援助人是斯里兰卡援助团的成员,一个由西方国家和多国机构组成的团体,由世界银行每年召集一次会议。1993年6月,斯里兰卡援助团为1993/94年度承诺8.4亿美元,比1993年增加1,500万美元(一家斯里兰卡新闻社的消息)。然而该国政府仍面临严重的预算困难,不仅是由于它的军费开支(过去4年里军队扩大了四倍),而且还由于国内流离失所者的福利费用。援助团把这两个问题都视为消极的方面,而提出的积极因素是政府的人权记录“有所改善”。¹¹

25. 尽管如此,经济增长仍然很快,斯里兰卡准备进一步开发它的潜力。然而有些人表示怀疑,在政府陷入严重的武装冲突和人口中最贫困的阶层将遇到严重困难的情况下,这个目标如何才能现实和真实的。

C. 独立以来的政治情况

26. 1948年斯里兰卡实现独立相对较为平稳。1947年的“索尔伯里宪法”建立了一个统一的民主共和国,实行总统加议会的政治制度。1931年的“多诺莫宪法”在斯里兰卡实行了成人普选制度,独立以来国家每6至7年举行一次选举。斯里兰卡有活跃的政治反对力量,26个党得到选举专员的承认。虽然在很多政党里都可以找到每个民族的人,但两个最有影响的政党主要是依靠僧伽罗族的支持。

27. 英国人走后,权力机构内既有泰米尔人,也有僧伽罗人(部分原因是殖民主义教育制度造就了一批种族间的特权阶级)。然而,“索尔伯里宪法”——该宪法确定了非殖民化的条件——确定了多数人统治的原则和高度集权的政治制度。它没有为少数人的权利提供什么保护:尽管第29节(c)禁止在立法上歧视宗教或任何民族的成员,但却没有制订任何其他的基本保护和对独立司法机关的详细规定。¹²

28. 国家最初由顿·斯蒂芬·森纳那亚克领导的统一国民党(UNP)统治。在他执政期间,推行了两项重要的政策。第一项是剥夺了将近100万印度泰米尔人的公民权;¹³第二项是在北部和东部的未开发地区为没有土地的僧伽罗农民开放从事农业生产的机会。第一项政策的直接后果是给山区的僧伽罗选民提供了政治上的好处,¹⁴第二项政策的结果是,对泰米尔人认为自古以来就是“他们的”土地推行殖民化,¹⁵

这个过程后来改变了那些地区的人口结构(及选民结构)。这两项政策都在泰米尔人中间引起了极大的反感,加剧了对多数人专政的恐惧。

29. 1956年,斯里兰卡自由党(SLFP)在S.W.R.D.班达拉奈克领导下通过主张僧伽罗语言、文化和宗教至上的竞选运动,在得到佛教领袖大力支持的情况下取得了选举胜利。班达拉奈克巧妙地利用了人民对讲英语的上层社会的憎恨和在整个30年代和40年代佛教激进僧侣的崛起,那些僧侣发誓要推倒国内世俗的传统,参与国家的政治。

30. 几乎是作为一项果断的行动,班达拉奈克政府采取了“非僧伽罗莫属”的政策,对僧伽罗人进行公营部门的就业和大学教育提供方便。对泰米尔人来说,这不仅是一种挑衅,而且还堵塞了一个重要的收入来源,侵犯了他们的教育机会和优势;他们以暴力作出反应。然而,班达拉奈克在当选后,力求缓解“非僧伽罗莫属”政策的影响。较为重要的是,他与泰米尔领导人草拟了一项安排,包括修改中央集权制度和给少数人一定程度的政治和文化自主权。但他没有成功,因为他失去了它的选民基础,而统一国民党在贾亚瓦德纳的领导下,抓住机会以更激进的面目出现。

31. 1959年,班达拉奈克被一位佛教僧侣刺杀,他的妻子西丽玛沃·班达拉奈克随即接任。在她执政期间,开展了一次广泛的教育运动,扩大国家对教育的控制,减少基督教在学校中的影响。佛教与基督教之间的关系恶化,直至1962年一些基督教军官和警察发动一次未成功的政变。一个最主要的后果是,从安全部队中清除了基督教徒,使安全部队随后基本上掌握在僧伽罗人手中。

32. 统一国民党执政五年后,自由党再次执政,两年后,1972年,通过新宪法,切断了在法律上与联合王国的联系。¹⁶ 制宪会议否决了泰米尔党实行联邦结构的建议,又从宪法中删去了第29节(c)。议会还通过将僧伽罗语作为唯一的官方语言,泰米尔语的使用通过法规确定,并规定佛教在斯里兰卡享有“最高地位”。泰米尔联邦党退出了制宪会议,统一国民党对通过宪法投了反对票。

33. 泰米尔族和它的政治家不断受到排挤,以及他们提出的对少数人给予保护的要求没有一项得到接受,据说导致了“泰米尔联合解放阵线”的建立,该组织在1976年5月发表的一项正式决议中首次提出在斯里兰卡建立单独的泰米尔国-伊拉姆泰米尔国。

34. 1977年,统一国民党再次执政,许诺改革经济和社会政策。它首先采取的一项措施是在1987年通过了新的宪法,该宪法至今仍在使用。新宪法加强了总统的权力,除其他外,它还提高了泰米尔语的地位。虽然泰米尔人支持统一国民党,但他们很快便失望地发现,下放权力和确保一定程度的文化自主的措施并不是真心实意

的。新政府实施“加快的Mahaweli项目”，使情况更加恶化，该项目被泰米尔人看作是进一步侵占他们的土地。政府坚持说，这些土地是无人居住的，是经济上的考虑促成了这些灌溉和农业计划。有人说，争端的每方都有一定道理：虽然不能说那些政策侵犯了对“历史上家园”的权利，但它们也确实可能是不公平的，因为这些计划进一步改变了那些地区的人口结构，破坏了泰米尔人的经济和政治安全。

35. 贾亚瓦德纳还面临着另一个严重的挑战：一个马克思主义组织——Janatha Vimukthi Peramuna (JVP)的兴起，经济上的失败和严重的失业造成了它在1971年的出现。

36. 从1948年以来斯里兰卡就不时爆发种族间的暴力冲突。在1977年爆发一些暴力事件之后，贾亚瓦德纳政府在1979年通过了“防止恐怖主义法”，力求控制当时已相当一场内战的活动。但该法不同寻常的广泛规定据说反而加剧了紧张局势。

37. 1978年的斯里兰卡民主社会主义共和国宪法，在第三和第四章中保证该国人民享有若干基本人权，如平等的权利、自由迁徙的权利和在斯里兰卡自由选择居住地的权利、自由离开和返回斯里兰卡的权利，和不受酷刑与任意逮捕和拘留的权利。在减损方面，宪法第15.7条规定，行使和运用平等和不歧视的权利，和言论、结社、迁徙及和平集会自由，“将受到法律根据国家安全、公共秩序和保护公共健康和道德的利益可能规定的限制”。“法律”在这里包括“根据法律当时在公共治安方面所作的规定”，例如紧急状态的规定。¹⁷

38. “防止恐怖主义法”（根据1982年的第10号法令已成为永久性法律）和“紧急状态条例”，给了治安部队广泛的权力（如预防性监禁和单独监禁），这两项措施仍在全国范围内有效，¹⁸并一向（且有时继续）是造成很多滥用权力行为的根源，如法外处决、失踪、虐待囚犯和任意逮捕和拘留。被迫或非自愿失踪问题工作组已经注意到各种执法部队的存在，如军队、情报部门、警察及在军队及警察控制或默许下活动的各种民防组织。在这种情况下发生各种侵犯人权的行为是预料之中的。¹⁹

D. 武装冲突

1. 最初阶段

39. 到1983年，各种爆炸性因素的组合已经一触即发。此时，一些决心从事暴力的泰米尔组织坚持争取独立的泰米尔国的武装运动，而另一方面，防止恐怖主义法又提供了广泛的权力，对付反国家的行为。那一年7月，泰米尔武装份子在贾夫纳击

毙了13名军人。

40. 之后,生活在南部的僧伽罗人和泰米尔之间发生了大规模互相残杀。城市地区的僧伽罗民族主义份子中的极端份子对泰米尔人进行了袭击,破坏了他们的财产。治安部队似乎不愿采取行动控制暴乱。泰米尔人从南部逃亡北部,增加了对那个地区资源的压力,包括土地、水源、食物和就业机会,也加剧了分裂主义的情绪。

41. 同年,政府提出了宪法的第六修正案,和臭名昭著的第15 A 号条例,要求新进入议会的议员宣誓反对分裂主义。很多温和派的泰米尔议员因此退出了议会,使泰米尔反对派落入了主战份子手中。泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(LTTE)逐渐成了最主要的游击队,对军队哨所和僧伽罗人采取了一系列暴力行动,之后穆斯林和平民也成了目标。

42. 越来越多的泰米尔人开始把政府看作敌人,另一方面,政府和军队中的很多人开始相信,重新建立和平的唯一办法只“解决恐怖主义”问题。

2. 印度的作用

43. 1987年,在斯里兰卡部队提出停止对贾夫纳的进攻后,印度政府和斯里兰卡政府签署了一项协议(所谓“印度--兰卡协议”),该协议提出采取一致的政治和军事行动,结束在北部的冲突。²⁰ 协议向泰米尔人作了一些让步,宣布泰米尔语和英语同样为官方语言。协议还提出一项计划,向北部和东部省份下放行政权力。协议要求暂时将两个省合并一年,一年后东部省的居民(由总统决定)可通过公民投票决定他们是否应组织一个单独的行政单位。

44. “印度--兰卡协议”签署后,印度维持和平部队抵达斯里兰卡,其任务不仅是解除泰米尔作战份子的武装,而且还包括在北部和东北部维持法律和秩序。有些泰米尔武装份子服从了协议。但猛虎组织拒绝接受协议,不久便与印度维持和平部队交战,并采取行动对付其他泰米尔武装份子,于是那些人也参加进了试图击败猛虎组织的行列。印度维持和平部队没有制服猛虎组织,而它在试图那样做的过程中所采取的行动却招致了对它大规模侵犯人权的指责。

3. 政治恐怖主义

45. 更为不祥的是,很多僧伽罗人开始把印度的角色看作是对斯里兰卡主权的严重威胁。JVP抓住这个时机,利用民族情绪和对严重的社会经济问题日益增长的

不满,取得了民众的支持。JVP是在70年代初建立起来的非暴力政治运动,寻求参加定型的民主制度。它在当时受到无情的镇压,又于1983年被定为非法,但它又重新组织起来,走向极端暴力。1988年初,它发起了一场对执政的统一国民党成员和活跃份子及政府雇员的刺杀运动。作为报复,一些可能与军队有联系的准军事性自卫组织制造了一些“杀一儆百的事件”和其他暴行。1989年7月,战斗再次升级,JVP似乎要作最后一次努力,夺取国家政权。国家发动了一次全面反暴动战役,到1989年11月底,武装部队消灭了起义,成功地逮捕和处决了JVP的领导核心。

46. 在南部一年半时间的相对和平之后,1992年支持和反对政府的份子制造的政治暴力事件再次增加。暴力和威胁使用暴力的目标,是参加一种或另一种政治集会或示威游行的人,学术界、新闻界、法律界的成员,人权组织和佛教僧侣等等。有人把部分这类行动说成是标志着JVP的死灰复燃。

4. 和平行动及其失败

47. 1988年12月上台的普雷马达萨总统一向反对“印度--兰卡协议”和外国军队在斯里兰卡领土上的存在。1989年4月,总统与猛虎组织进行谈判,导致了互相停火,但猛虎组织继续与印度维持和平部队作战。当时有人说斯里兰卡政府实际上向猛虎组织提供军火,以加速印度维持和平部队的撤离。该年9月,印度政府同意撤出它的部队。他们最后于1990年3月撤出该国。泰米尔人向印度人交出了少量武器,而其余的则可能被用在之后的对抗行动中。

48. 1989年和1990年的大部分时间里,北部较为平静,军队主要在对付JVP的起义。但在1990年中,有报告说在猛虎组织与泰米尔国民军(TNA)之间发生了激烈的相互残杀,TNA是泰米尔的一些派别在印度军队的帮助下强行征召的一支作战部队。据报有数百人被打死,成千泰米尔人逃往印度和其他国家。猛虎组织在印度军队撤走后实际上控制了北部和东部。1990年6月,猛虎组织在停火14个月后再次袭击警察所和军营,打死了一些士兵,然后撤入丛林。军队进行了疯狂的报复,据称主要针对的是没有武装的泰米尔平民。当地的穆斯林对穆斯林警察被杀害感到愤怒,有时为士兵引路,告发泰米尔人。本代表在东部与当地进行的大量交谈中,常有人提到1990年夏天的杀戮和破坏。在营地中生活的流离失所者最容易受害:即使他们不被打死或“失踪”,他们也常常会再次流离失所。

49. 1990年9月,举行了一次所有各方参加的会议,讨论在北部和东部下放权力的问题,以便解决种族间的冲突。会议经过大量谈判,没有在泰米尔和穆斯林之间就

平等地位和权利以及两省合并的问题达成协议。据说穆斯林对合并感到担心,因为那样的话,他们将在该地区成为明显的少数。

5. 受害人

50. 尽管普雷马达萨总统在他整个任期内一直努力推动磋商和谈判,作为解决种族冲突的办法,但在北部的暴力情况仍没有停息。据估计,1990年6月到9月期间,在东北部有1百多万人因战事流离失所。到1991年1月,有21万多人逃往印度南部,5,400多人被打死。1991年8月,军队开展了Balavegaya行动,军方部队进入被围困的“大象关”军营。从那以后,一向是猛虎组织根据地的贾夫纳半岛与斯里兰卡岛屿其它部分的联系便被切断。军队在贾夫纳半岛周围地区设置了营垒,1992年里间或对该地区进行轰炸。大约有80,000人陷入了这场战斗,随后离开了他们的家园,与亲友住在一起,或进入难民营。该半岛上的生活条件有人形容是没进入工业化以前的状况。据说猛虎组织要求想离开那个地区平民购买通行证,对试图逃离或前往较安全地区的人和运输救济援助设置障碍。

51. 1992和1993年,随着斯里兰卡军队和猛虎组织之间的暴力接触继续加剧,猛虎组织的袭击活动和军方的报复行动使数以百计的平民受害,包括儿童和老年人。穆斯林是最主要的目标。在北部,他们被赶出自己的家园,而在东部,他们则常常陷入军队和叛军之间的交火之中。军队武装和培训了一些称之为“穆斯林家园卫队”的组织,他们在穆斯林村庄中作为民防部队。这项“合作”,招致了泰米尔起义分子对穆斯林村民和“家园卫士”的报复行动;但也有人指责家园卫士恣意从事暴力和侵犯人权。东部(Trincomalee、Batticaloa和Ampara)随着军队逐渐恢复对该地区的控制,似乎正在逐渐平静下来,但北部的局势仍没有根本改变。

二、访问及其结果

52. 本节概述了代表实地访问的情况及其有关流离失所者生活条件、一般安全情况、重新安置问题、国际社会的作用和希望实现持久解决国内流离失所问题等方面的意见。

A. 访问的地区

53. 如导言中所述, 代表访问了国内流离失所者居住的福利中心和营地, 以及流离失所者返回的重新安置地点。在西部的普塔勒姆地区, 他访问了该地区的僧伽罗营地 Sinhapura 及 Alankuda 和 Kalpitiya 的几个穆斯林营地。在阿努拉德普勒地区, 他访问了 Thanthirimade, 一个所谓僧伽罗“边界”地区, 访问了 Kahatagasdigiliya 的一个僧伽罗营地(包括一个穆斯林家庭)和 Morawewa 和 Horowpotana 的几个穆斯林和僧伽罗营地。在东部亭可马里地区, 代表访问了 Alles Gardens, 难民署目前在那里收容从印度返回者, 访问了收容泰米尔流离失所者的 Nilaveli 和 Clapendburg, 重新安置泰米尔人的 Alankany 村(在 Kinniya) 及同在 Kinniya 的一个穆斯林营地。在安帕赖地区, 我访问了一个重新安置泰米尔人的村庄 Sorikalmurai, 及 Karativu 的一个泰米尔“过渡”营地(即人们在等待向其村庄重新安置时居留之处)、在拜蒂克洛, 他访问了一个泰米尔人重新安置村 Thalavai 和 Erravue 的两个营地, 一个泰米尔营地, 一个穆斯林营地。最后, 在科伦坡, 代表访问了收容穆斯林的 Maligawatte 福利中心和收容泰米尔流离失所者的 Saraswathy Hall。

B. 流离失所者的情况

54. 斯里兰卡国内流离失所者住在所谓福利中心(或营地), 或住在这些中心之外, 如果他们能找到私人住所, 如朋友和亲属。本节叙述了代表所看到的流离失所者的情况, 分为食品、住房、卫生、保健、教育、就业和救济援助管理等部分, 并附有结论意见。

1. 食 品

55. 面对国内流离失所问题, 该国政府承担的最重要的作用是提供食品。大多数流离失所者都收到了配给票, 使他们有权从设在当地的国家合作商店领取干的口粮, 他们自己烹调。生活在福利中心之外的人从地方官员处(政府代理助理)领取配给票。除有些地区由世界粮食计划署资助外(如 Kalpitiya 的穆斯林营地), 干口粮的费用主要由政府承担。²² 政府一视同仁地向该岛所有受影响的人提供干口粮。在泰米尔伊拉姆猛虎解放组织控制的地区, 食品由红十字国际委员会协助运

输，然后由政府代理同国际和地方机构及泰米尔伊拉姆猛虎解放组织合作分发。人们多次赞扬政府承担这一巨大的财政负担，不推卸其责任，特别是有关泰米尔人口的责任，尽管有人批评这一援助部分落到了反叛者手中²³。无论它这样做是出于一种真正的责任感，或如有人所说，是为了不致完全疏远泰米尔人，这都无关紧要。更令人吃惊的是政府和反叛部队之间的务实安排，这事实上相当于在武装冲突中某种形式的行政权利下放。

56. 有些流离失所者抱怨干口粮的营养价值不足；许多非政府组织还说，尽管没有粮食安全危机，这类营养如果不用其他手段补充，在蛋白质和维他命方面都是很低的。据说最严重的问题出现在贾夫纳，虽然政府提供食品限价销售，但大象山口和环礁湖被封锁导致食品价格普遍很高。

2. 住 房

57. 关于住房，大多数中心都是卡强(用椰子树叶做临时屋顶)棚屋，牢固程度也各不相同。在有些情况下，如在 Kahatagasdigiliya 营地，这些建筑四壁牢固，地上铺有水泥，如果不是卡强屋顶，它们看来很象住宅。在另一些情况下，如在 Nilaveli 营地，棚屋在海滩附近或就在海滩上直接建在沙地上。大多数棚屋有一间房，全家人住在一起。在大多数情况下，这些地方没有电力，就是说人们在棚屋中用薪柴做饭，使用煤油灯。卡强着火的危险不言自明，在 Alankuda，代表被告知，有一次，整个营地全被烧毁。另一个典型的抱怨是，在雨季，卡强会漏水，或整个营地会遭水淹。

58. 有些营地特别拥挤，特别是当人们住在现有的曾用于各种目的的建筑中之时(例如，Clapenburg 曾经是第二次世界大战时英军的一个补给站，Saraswathy 曾是科伦坡的一个剧院)。在这种情况下，人们用自己的物品(纸箱、衣箱等)或衣物用做隔离物。在 Clapenburg 和科伦坡的两个营地，人们认为过于拥挤和完全没有隐私造成了严重的社会心理问题。

59. 在重新安置村，棚屋看来都一样，尽管它们更分散一些。人们常常就在其老房的废墟附近建造卡强棚屋。该国政府和国际及当地非政府组织提供卡强作为紧急援助，用做屋顶，或协助建立福利中心和建造棚屋。

3. 卫 生

60. 卫生看来更成问题。在大多数营地,设施不足和缺少饮用水都是抱怨的问题。例如,代表被告知,在 Navalady (拜蒂克洛)一个过渡营地,当第一批被重新安置者去年6月抵达之时,那里完全没有饮用水。当代表询问时,协调官(旅长)告诉他,此后很快就打了一口水井。他还提到,无论如何,该营地已不再使用。一些非政府组织确认了这一点。在科伦坡的一个中心,仅有一个女厕所供所有妇女使用。Nilaveli 根本没有公共厕所。还提到了诸如呼吸道感染,疥疮和真菌感染,贫血病恶化,慢性营养不良,以及同痛苦经历有关的精神失常等健康问题。

4. 保 健

61. 保健设施看来一般都存在。并非总是能够方便地得到医疗供应的地区是贾夫纳半岛,这并不奇怪。因为泰米尔伊拉姆猛虎解放组织控制的地区部分受到经济封锁,诸如药品、除煤油以外的所有燃料和润滑剂等物品都在政府控制之下。药品向政府医院提供,强力止痛药,麻醉药和抗生素除外。有些人对下述事实表示严重关注,即为了到政府开办的医疗设施,他们必须穿过军队检查站。有些非政府组织告诉代表说,由于安全原因,他们在进入某些有国内流离失所者的地区方面也受到限制,例如在穆图尔(亭可马里地区)或在基利诺奇。

5. 教 育

62. 在代表所访问的地区,学校和上学儿童的数量都很多,代表对此印象深刻,这表明了该国有很强的教育传统。然而,有些父母抱怨说,他们无钱买校服和书籍,虽然教育部发了一个通知说不要求流离失所者儿童穿校服,但在每个学校一级还有歧视性做法。在 Talavai (拜蒂克洛地区),由于缺乏公共交通,人们不大清楚教师是否到校授课。

6. 就 业

63. 表示的不满大都有关就业问题。有些流离失所者可以在稻田(特别是在安帕赖)或洋葱种植(在 Kalpitiya)方面找到工作,而多数人却抱怨普遍没有工作机

会。没有任何职业不仅意味着不能补充干口粮，而且还意味着传统社会作用的中止，特别是男人。在有些情况下，流离失所者说，当地人不欢迎他们出现在当地劳动市场上。另一些人说，他们没有给予任何土地以种植，虽然他们认为在附近或在他们乐意重新安置的其他地区有此类土地。缺乏土地问题是代表在所访问的所有地区与流离失所者讨论中反复出现的一个问题，有些流离失所者说，他们愿意在曾经迁移的地区定居。

64. 除了劳工职业外，流离失所者还很愿意开始一些自助项目，经常有人表示希望国家或一个非政府组织作出必要安排。对许多单亲家庭(大多以妇女为首)而言，缺少收入是一个严重问题：其丈夫死亡或失踪的妇女既要为家庭争取收入，又要抚养子女，她们面临各种严重困难。许多人说，由于不知道其丈夫是否死亡，她们甚至不能再婚。政府官员承认妇女和儿童(特别是寡妇和孤儿)的问题十分严重，但表示希望非政府组织将帮助解决这些问题。提出的另一个问题是复杂的行政程序问题，没有受过什么教育或没有与官员打交道经验的妇女难以遵循这些程序。政府关于这些目标集团的政策，即便有此类政策，看来在地方一级也没有得到有效执行。

7. 救济援助的管理

65. 政府的基本办法看来是通过其常规的行政管理结构进行自己的绝大部分救济工作。民政部门负责政府自己的救济援助，协调总的救济工作。例如，食品口粮的采购由中央政府一级供资；然后，食品口粮在红十字国际委员会和非政府组织的协助下通过一个复杂的私人运输系统运输。然后在当地一级分发，大都是在政府代理人(在地区一级)，代理人助理(分区一级)和由他们指定的其他人的监督之下，通过政府的合作形式的基层组织分发。在受影响地区，政府还负责提供基本服务。救济物资和其他援助的提供在北部和东部有些不同。北部的主要救济问题看来是从南部地区将救济物资运到北部的各个主要中心，而不是其就地分发的问题。这与东部的情况形成对照，在东部，抵达各主要中心并不困难，但当地分发却比较困难。难民署、红十字国际委员会和非政府组织的协助在北部和东部都很有帮助。

66. 在如何提供物品方面，军队有很大的发言权。在国家一级，国防部业务总部负责确定政策，规定哪一类救济物资能够提供，运到何处，确定准许运输救济物资的程序。在实际中，看来地方司令官在实际能够提供哪些救济问题上有很大的事实上的酌情决定权。

8. 结论意见

67. 总的来说，关于该国政府对国内流离失所者问题所作反应的一般评价是积极的。政府充分承担了有关其流离失所者和返回者的责任，并同国际机构和组织密切合作。救济援助被认为令人满意地送到了大多数群体手中。斯里兰卡的情况不同寻常：一个中央政府向在其主要反对派控制之下的人提供救济援助。政府和反叛集团利用食品作为武器对付平民人口的例子比比皆是，在这样一个世界上，斯里兰卡的情况作为一个重要的先例应当更密切地加以注意，即使不更多地加以宣传。

68. 但是，由于缺少充分的资源，加上暗中的政策是不鼓励在各营地定居，因此政府对流离失所者的资助有限，这方面还有许多不尽人意之处。国库缺乏现金是一个严重的限制因素，对流离失所者具有直接影响。另一方面，偶尔也有人指称腐败现象，即提供给流离失所者和受影响者的许多援助物资半道失踪，指称资源浪费等。

C. 一般安全情况

1. 实地的情况

69. 斯里兰卡的安全条件各地很不一样。在有些地方，人们看来已恢复了其正常的和平生活。在首都科伦坡，人们很难记起北部正在进行战争。尽管如此，暴力和有关暴行(如斯里兰卡内外过去各团体所记录的任意处决、任意拘留、失踪、强奸、骚扰、虐待囚犯和平民等)似乎已经印在了幸存者的记忆之中。这对其看待未来的方式有着深刻的影响。

70. 要牢记的另一点是冲突是如此动荡不定，安全条件可能变化极快。例如，东部的许多地区正逐渐平静下来，或用政府的术语来说“得到清理”。各中心城市(如亭可马里)到处生气十足。在阿努拉德普勒，人们天黑以后走在街道上，似乎没有任何恐惧。然而，在东部，人们认为代表有必要由一名全副武装的护卫陪伴，而在普塔勒姆或科伦坡则无须如此。东部的一名高级军官说，军队在拜蒂克洛地区经过战斗一步一步地推进，反叛者现在并未被限制在丛林深处。亭可马里的政府代理说，该地区还有3块地方尚未“得到清理”。在 Alankany(亭可马里)重新安置的人们不能够到几英里之外去耕种其土地，因为这些地方尚未“得到清理”。

71. 这些是泰米尔伊拉姆猛虎解放组织在东部进行的低强度、游击式战争的结果，主要是在乡村地区。天黑以后，据称乡村大部分都在其掌握之中，时常有前哨基地的士兵被杀。一些军官和非政府组织告诉代表说，泰米尔伊拉姆猛虎解放组织继续在当地人口中招募人员，虽然对招募的规模和自愿程度人们看法不一。无论如何，泰米尔伊拉姆猛虎解放组织渗透的事件是无可辩驳的。当地人口可能还被要求向反叛者提供其他类型的援助，若不照办则可能遭到报复。在这些情况中，穆斯林社团往往感到特别受威胁。若照泰米尔猛虎解放组织的要求办，他们则可能被保安部队视为其同情者，保安部队会相应地采取行动。

72. 泰米尔伊拉姆猛虎解放组织仍然控制着北部的很大部分地区。尽管军队希望很快赢得战争或至少将反叛者遏制在日益受限制的地区之内，但该运动似乎并未失去其力量。在代表访问期间，泰米尔伊拉姆猛虎解放组织出人预料和成功地对北部的一个重要军事基地发起了一次大的攻击，使代表失去了原先计划的前往 Killinochchi 的机会。

73. 在许多营地和重新安置村庄的附近或周围驻扎了许多军队或警察，特别是在边界地区或有争议的领土。阿努拉德普勒的 Thanthirimale 就是这样一种情况，代表在那里被告知，人们白天到该中心北面去耕种其土地，夜间回到该中心，该中心靠近一个佛教圣地和军营，人们感到在这里更安全。Thanthirimale 是一个所谓僧伽罗“边境地区”，战争前线就在北面几英里之外。将人们安置在军营附近的做法据当局说是为了保护他们。有人指称军队将一些村民用作“人体盾牌”，因为在有些情况下，是平民在军营四周，而不是相反。

74. 在一些营地和重新安置村庄还有一些准军事单位，如穆斯林家园卫队或其他自愿部队及反对泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的泰米尔准军事集团(泰米尔伊拉姆人民解放组织或 PLOTE，泰米尔伊拉姆解放组织或 TELO 或 EPDP)。在过去，他们曾被指责严重侵犯人权。

75. 最近，这两个集团在其所在的任何地方以及武装部队都在努力“争取民心”：政府和军官反复说，正在努力限制士兵和警察滥用职权的行为，并教育军队有关战争的法律。他们确实承认过去几年军队迅速扩大导致在其教育上出现了差距。一位部长说，只要有可能，就将保安的责任从军队转到警察方面(警察中有当地人工作)。在同流离失所者交谈中，代表未听到任何对此有异议的严重指称，虽然据说同军队和警察的关系在很大程度上取决于其当地领导的个人气质。例如，在 Sorikalmunai，人们对特警队(控制大部分安帕赖的警察分队)副指挥官比其前任仁慈得多表示感激。

76. 如预期的那样,对营地周围严密保安措施感到更容易受伤害的那些人是潜在的怀疑者。许多流离失所者表示严重不满的是他们必须通过路上的许多检查站,在那里他们受到盘问和彻底检查。如果骑自行车,必须下车步行;如果坐小汽车或公共汽车,则必须下车。妇女并非总是由女军官来检查(虽然这日益得到纠正)。这些程序显然影响了每一个人的正常生活,但对有些人而言,这可能是一些严重的威胁。对于那些被怀疑对象而言就是如此,如年轻的泰米尔人。有些人可能丢失了身份证(在匆匆离家的流离失所者当中这种情况很普遍),在这种情况下,他们必须为其存在作出其他的解释。军官回答说,人们必须有“安全意识”,如一位旅长所说,因为出于安全原因必须保留检查站。在军队继续其活动的同时,当地人必须学会继续其正常生活。

77. 在有些地方,例如在 Talavai 和 Erravur,人们谈到兜捕、殴打和拘留。在 Sorikalmunai,妇女提到“身穿军装的男人”的“访问”,来“搞”她们。另一些人更明确地谈到强奸事件。男人们则说,他们有时被带到特警队营地干活;其中有些人必须定期向警察报告;下午6点以后他们不能在村外逗留;并说他们并非总是能够保护妇女。

78. 一般的印象是,在过去几个月中,情况无疑有所好转,上述事件发生次数减少。但是,保安部队和当地人民之间以及社区之间的关系仍然十分紧张,因为存在敌对的情绪和十年冲突和暴力的痛苦记忆。

2. 有关国际法律标准

79. 斯里兰卡是1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》缔约国,因此受其条款的约束。《公约》第3条²⁴(日内瓦四公约的共同条款,适用于国内武装冲突的情况)规定了保护平民的最低标准。

80. 但是,斯里兰卡尚未签署1949年《日内瓦公约第二号附加议定书》,议定书有关非国际武装冲突受害者问题。该议定书发展和补充了《日内瓦四公约》第3条。被迫或非自愿失踪问题工作组在关于其第二次访问斯里兰卡的报告(E/CN.4/1993/25/Add.1,第146(d)段)中建议,该国政府应考虑成为《日内瓦公约第二号附加议定书》缔约国。高级官员认为政府不愿意这样做是害怕这将暗示对反叛部队的一种“承认”,尽管《附加议定书》第3条做了相反的保证。

81. 斯里兰卡签署了《公民权利和政治权利国际盟约》(承认人权委员会根据《盟约》第41条的管辖权)和《经济、社会和文化权利国际盟约》。它还是《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》和其他一些与保护国内流离失所者关系不是那么直接的国际文书的缔约国。

82. 但是，斯里兰卡不是下列公约的缔约国：《公民权利和政治权利国际盟约的两项任择议定书》、《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》、《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》、《减少无国籍状态公约》、《关于无国籍人地位的公约》以及《关于难民地位的公约》及其议定书。

83. 虽然斯里兰卡是国际劳工组织的成员国，但它尚未签署第107号(1957年)和169号(1989年)公约，其中有些条款涉及土著和部落人口流离失所问题。

D. 重新安置问题

84. 有关重新安置问题涉及到专门当局的作用、当地人对重新安置的态度、当局在执行政府最近为重新安置制定的政策和准则方面面临的困难。

1. 当局的作用

85. 去年政府开始执行一项雄心勃勃的重新安置和在复原项目，其主要内容是在流离失所者原居住地区“清理”后，将他们“遣返”这些地区。正如中央和地方政府当局所解释的，军队“清理”一地区，然后宣布该地区安全，这等于给文职当局执行其重新安置项目开绿灯。在有些情况，各家庭从他们临时居住的难民营转到“过度”营，按通常情况，他们在过渡营呆几天，直到前往原居住地区的交通安排妥当。当一个家庭在其原籍地区“重新安置”下来，政府承诺除了其他外，提供2,000卢比的“安置补助”和15,000卢比的建房费。政府还向凡愿返回其社区的人提供3个月的干粮，特殊情况下延长到6个月。在文职政府内，重建、复原和社会福利部是执行重新安置和复原方案的中心。

86. 军队在重新安置方面发挥重大作用。除了“清理”各地区外，它还得确保此后的治安。代表的印象是军方介入的程度取决于某一特定地区的治安情况。在有些情况，陆军似乎是执行政府重新安置政策的动力。

2. 对重新安置的态度

87. 只要代表一提问,政府和军方官员就一再强调,重新安置一贯是自愿的,没有人被强迫返回他或她的家乡地区。官员们还说来自瓦武尼亚的流离失所者被安置在泰米尔伊拉姆猛虎解放组织控制的地区,他们想返回自己的村庄,但泰米尔伊拉姆猛虎解放组织不允许他们返回。

88. 有些流离失所者在被问到时明显表示不愿返回他们自己的地区。在克拉朋堡格,有些流离失所者说回去不安全;在难民营里他们可以更紧密地抱成一团,因此感到更为安全。他们还说,现在由于他们的田地被穆斯林占领,因此“他们回到那里一无所有”。在埃拉武尔,一妇女说她不能再见到她的房子,因为她的丈夫在这里被杀害。在Morawewa曾住在 Kuchchuveli (她在享可马里的家乡村庄)的一位妇女报告说,那里仍炮火不断,已经返回那里许多人感到不安全。在 Nilaveli,人们报告说,青年人如果回到他们的村庄将会不安全。流离失所的穆斯林说在他们决定回去之前,他们要求在他们与泰米尔伊拉姆猛虎解放组织之间建立泰米尔村庄。在安帕拉的泰米尔营的妇女说如果她们不与儿子和丈夫一起返回她们的村庄,那将太危险。她们还说如果安全局势没有相当大的改善,她们不能考虑返回。在 Saraswathy (科伦坡),人们报告说已返回拜蒂克洛的亲属在各检查站受到骚扰,除非条件有改善,他们不会考虑返回拜蒂克洛。

89. 在埃拉武尔的一穆斯林过渡营,特别工作组提前一个半月将待重新安置的人带到那里。他们拒绝返回在 Urugammum 的村庄,因为泰米尔伊拉姆猛虎解放组织将他们的房子洗劫一空,烧毁了他们的土地而且仍然留在那里。他们在过渡营也并不感到特别安全--他们感到他们自己与附近的泰米尔社区之间随时会发生任何事情。非政府组织对在拜蒂克洛的一过渡营的条件提出了严厉的批评,从1993年6月起,被安置在科伦坡福利中心的泰米尔人从这里中转。在代表访问期间,该营不在使用之中。

90. 在 Alankany,一些已被重新安置的人说克拉朋堡格的条件极差,他们更愿意返回他们的村庄,尽管他们仍住用棕榈树叶搭的棚屋并且由于安全原因不能耕种他们的土地。在 Sorikalmunai,他们说,“一年前他们被特别工作组带回;当时他们对此并不十分高兴,但是,他们觉得他们必须返回”。在许多营地,人们提到当局曾告诉他们在1993年12月以后定量配给的粮食将会因为他们现在可以回家而减少。各陆军准将也访问了营地并试图让流离失所者相信,他们的家乡地区现在已经安全。有些人说陆军准将的出现并没有使人特别感到放心;其他人则说他们不能相信陆军

军官,因为在过去他们袭击他们并杀害了他们的亲属。

91. 一致的不满当局没有提供所承诺的财务援助。尽管向重新安置的人提供了干粮,但安置补助和用于重建房屋的资金和生产企业赠款常常不能兑现。例如在享可马里,该地区的情况报告的记录表明在32,062个家庭中(包括有资格获得安置补助的所有人),21,627个家庭仍然没有得到这笔补助。作为住房补助提供给最穷家庭的15,000卢比据认为也大大低于重建一所房屋的实际费用(估计大约为30,000卢比)。

92. 非政府组织报告说,重新安置并非一贯自愿,偶尔是在严厉条件下进行的;尽管冲突近期内不可能结束,但重新安置仍然照常进行,并且可以通过微妙的高压手段。政府自己制定的准则(下文予以讨论)并非总能得到遵守,非政府组织对此表示关注。

93. 另一方面,许多流离失所者表示只要得到一些财务援助便愿返回原籍地区。许多已经被重新安置的人说,他们自己村庄的条件要比难民营的条件好,尽管起初他们不太愿意返回,但现在他们比过去更幸福。许多非政府组织也同意仅援助自愿返回家乡的人,现在它们参与向重新安置的人提供复原援助。政府承认非政府组织的参与毫无疑问对当局和当地人民均产生了缓和与监督影响。虽然承认政府应理所当然的以解决基本需要为其第一优先任务,但许多非政府组织对缺乏现实和详细的长期计划仍表示忧虑。

3. 执行方面的困难

94. 毫无疑问政府在这一整个进程中面临着一些严重的困难。官员们意识到目前对重新安置和复原给予援助意味着节省未来的干粮开支。他们还认为人们不可能永远呆在难民营里。当难民营的多数人决定返回其村庄而少数人反对时,官员们认为那就没有站得住的理由维持该难民营和继续提供粮食援助。官员们还怀疑住在福利中心的有些人养成了一种依赖现象或者认为有利可图,特别是如果住在科伦坡,因为他们在得到定量分配的同时也在难民营以外工作。有一资深陆军官员甚至认为有些提供救济的非政府组织依靠流离失所者“生存”,因而愿意难民营永远存在。而非政府组织则认为难民营的条件太差,不可能形成依赖现象。

95. 有些官员表示,常常很难弄清谁来自那个地区,各社区之间的紧张使分配土地的工作复杂化。宣传也从中起作用,对这一看法也无异议,例如在Maddhu开放性救济中心,当难民署分配食品时流离失所者受泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的指使举

行示威,因为政府对来自瓦武尼亚“干净”地区的人停止供应。那些打算返回家乡的人受到泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的劝阻,如果不是实际上的禁止的话,另一方面,政府可能过分注重劝说第一批人重新安置,因为政府认为万事总是开头难,第二步就会顺理成章了。

96. 当局认为最严重的问题是缺乏资金,无法使政府履行对重新安置者作的承诺,有可能破坏政府迄今所做的努力。专门项目或针对目标群体的项目难于制定和付诸实施的原因也是缺乏资金。政府和军方官员均说,没有基础设施,特别是学校、医疗设施和就业机会就不可能期望人民返回家乡。

97. 关于确定返回是否自愿的问题,官员的答复并不十分全面:他们要么说人们自己表示重新安置的愿望或者当局通过提供必要的信息得以使人们信服。关于一地区要达到何等的安全程度才能被宣布为“干净”或“干净”达到何等的永久程度才能开始重新安置的问题,官员说,任何地区都无法绝对排除暴力的可能性。

98. 此外,重新安置的整个问题似乎出现了区域化的格局。目前政府正在东部和瓦武尼亚(北部)积极促进流离失所者的重新安置。政府宣布了1993年底之前完成这一重新安置计划的雄心,以便它能在1994年初为省议会举行地方选举。根据1987年印度--兰卡协定的规定,政府在东部还计划就东部和北部之间的“合并”问题举行一次公民投票。非政府组织和其他来源对选举和公民投票的可行性(和如果在那时举行是否能保证公平)私下表示严重怀疑。它们对使该地区“正常化”的强化努力的真实性也表示关切。重建、复原与社会福利部官员和军事当局说他们的任务是尽快和高效执行政府政策。

99. 鉴于过去安置无地僧伽罗农民这一复杂问题,为了选举目的在东部重新安置当地人口成了很大的政治问题。有报告指称,泰米尔人被重新安置的速度没有穆斯林快,他们没有得到政府的同等援助。有些个人表示担心,泰米尔伊拉姆猛虎解放组织会不惜一切代价破坏公民投票(当然不排除暴力)。这种“按日期的重新安置”使得为那些已经重新安置的人维持和平的前景变得相当不稳定。

4. 重新安置准则

100. 重建、复原与社会福利部于几个月前通过了一套流离失所者重新安置准则,其中强调

“……重新安置不应该理解为仅仅是将流离失所的人口送回到他们原来的居住地区。重新安置是将流离失所人口送回原籍地区、创造生活无恐

惧的和谐环境并为重新安置者提供必要的社会和经济基础设施以便他们建立信心重新开始正常生活的进程。”

101. 准则还概述了重新安置进程之前和期间需要采取的步骤。首要步骤是“专门指定用于重新安置的地区应该由民政和治安当局宣布为可让人民生活 and 从事正常经济活动的安全地区”。第二步是“应该让重新安置者相信在该地区重新安置和开始其正常生活是安全的。如果人民感到不安全,他们可能不愿意重新安置,不愿意化时间和财力重建和重新开始他们的经济和社会生活。”

102. 准则规定有关当局应充分合作,将重新安置的机会通知人民,准则还规定指定若干委员会,由地方当局、非政府组织、牧师和将要定居的村庄和相邻村庄的领导人组成,他们应该对重新安置的地区进行考察并向将要重新安置的人汇报。

103. 准则为重新安置进程规定了一些值得称赞的标准。尽管准则没有明确规定重新安置必须绝对自愿也没有在程序方面为自愿提供保证,但准则的确载有来自国际人权准则的基本原则:例如,迁徙自由、人身安全的权利、享有粮食、就业和适足住房的权利。

E. 国际社会和非政府组织

104. 一般来说,国际社会就斯里兰卡进行了大量活动;然而,这些活动一直保持低调并且大多数是针对人道主义和发展援助的,至少就国内流离失所者而言是如此。联合国各机构和国际及地方非政府组织也向流离失所者提供了住房及有关援助。大量捐助性援助是通过非政府组织提供给流离失所者的,因为非政府组织有非常健全的联系网。参与有关国内流离失所者的活动的国际组织有难民署、联合国儿童基金会、红十字国际委员会、各非政府组织和捐助社区。本节审查了这些组织的作用,强调通过解决冲突来处理造成国内流离失所问题的根源十分重要。

1. 难民署的作用

105. 难民署参与难民遣返的进程,从这个意义上讲,也涉及国内流离失所者。难民署与政府和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织均保持公开对话,并且是联合国在北部和东部开展最实质性活动的组织。难民署建立了两个所谓的开放性救济中心和若干分中心,其历史与泰米尔人在斯里兰卡与印度之间的迁徙有关。在1983年至1987年期间,许多泰米尔人因北部和东部的不安全条件而逃到印度寻求庇护。在1987年7月

签署印度--兰卡协定后,许多人受鼓励回国;难民署和斯里兰卡政府于1987年8月就难民署监督其用于返回者复原和再融合的援助签署了谅解备忘录。继1990年6月战争行动恢复后,大批人跨越保克海峡到印度南部寻求庇护,还有更多的人离家逃往其他目的地。马纳尔区(大陆)是返回者人数最多的地区,因而成为难民署援助的再融合方案的焦点。同时,马纳尔是前往印度的最短、最安全和最便宜的途径,因而吸引了多数因冲突而逃离的人。难民署也许有史以来第一次在设有外地办事处的原籍国面临大规模的人群外流。在需要帮助难民署关注的人(返回者)的同时,也需要不失时机的消除造成人群外流的根源。还假定,难民署本来可处于更有利的地位,促进难民从泰尔纳德邦自发自愿遣返的条件。但最棘手的问题是无法在享受基本人道主义援助方面对种类人在法律上加以区别。

106. 正是出于这些考虑,难民署决定建立开放性救济中心。这些中心被规定为移动中的流离失所者可自由进出和在相对安全的环境下获得关键救济援助的临时地点。他们既不是封闭的难民营,也不是政府的福利中心,也不是合法的安全庇护所。

107. 马纳尔区有两个开放性救济中心:一个在Pesalai,它是马纳尔北海岸的一个渔村,在斯里兰卡武装部队控制之下,另一个在Madhu圣地,处在马纳尔陆地森林的深处,这是一个基本上由泰米尔伊拉姆猛虎解放组织战斗部队所垄断的地区。难民署外地工作人员在开放性救济中心的出现为监督局势提供了机会,并表明为确保国际标准得到遵守作出了一些努力。还可以说难民署的出现对战斗各方的行动起到限制性作用。

108. 难民署介入斯里兰卡国内流离失所者问题的基础是秘书长授权将人道主义专门知识扩大到流离失所者。难民署与政府签署了谅解备忘录,规定了难民署提供援助和保护的职权范围。开放性救济中心吸引了捐助者提供资金。

109. 开放性救济中心在运行中碰到若干问题,其中之一是难民署建立这些中心时从未得到交战方其中之一的正式同意;这一点现在正威胁到破坏在Madhu的整个活动,因为泰米尔伊拉姆猛虎解放组织越来越不愿意承认Madhu应该作为安定区。另一问题是逐步取消开放性救济中心的方案似乎行不通,因为它的必要性有增无减,而且没有机构准备或能够接替难民署。

110. 难民署与政府密切合作还在马纳尔岛、在享可马里和Vavuniya建立过渡和接待中心,难民署代表有机会访问了Alles Gardens(享可马里)。难民署在返回者最终重新安置的地点执行微型项目并在一定程度上监督其命运。

111. 有些来源批评难民署介入遣返/返回活动,因为它们认为这给具有大量斯

里兰卡难民人口的各政府发出了错误的信号。这些来源欢迎针对从印度的返回方案采取的谨慎做法。他们强调难民署和各非政府组织必须获得进入接待返回者的营地的机会和必须向难民提供有关其家乡地区的局势的有效和准确的信息。

112. 一般未被澄清的另一点是难民署能在多大程度上保护非难民群体。国内流离失所者和非难民返回者(如在西方国家没有被承认为难民而被驱逐的人)就属这样的情况。切合实际的答复往往是难民署有权保护所有难民署在某个方面“关注”的所有人。

113. 难民署在该国其他地区没有代表,对北部以外的任何地区或群体不提供保护和援助活动。尽管难民署的存在起到有益作用,但许多观察员认为将难民署的活动扩大到国家的其他地区会大大损害难民署已经正在进行的活动。

2. 开发计划署的作用

114. 开发计划署驻地代表以驻地代表协调员的身份在人道主义援助方面也具有重要的作用,包括向国内流离失所者提供援助(根据大会1989年第44/136号决议的授权)。为此,他们除了为发展目的向政府提供技术援助的普通职能外还可发挥完全不同的作用。他们的职能更为独立,并直接向秘书长办事处、人道主义事务部、国家政府和主要捐助者以及开发计划署总部直接负责。

115. 尽管一般共识认为人道主义救济和发展援助方案必须综合全面,但象斯里兰卡这样的情况,要发挥积极的驻地协调员职能面临若干障碍。有些政府官员将视此为公开宣布政府没有能力适当处理救济局势。各联合国机构、红十字国际委员会和各非政府组织的许多工作人员更愿意有一定程度的自主。此外,鉴于开发计划署在斯里兰卡缺乏这种类型的任何业务方案和有关专门知识,它将难以建立作为主要救济组织的信誉。就针对国内流离失所者发挥可想象的保护性职能,情况更为复杂。

116. 在斯里兰卡,开发计划署向执行救济方案的重建、复原与社会福利部提供管理资助。驻地代表以驻地协调员的身份招聘了一名关于人道主义方案的顾问。这位官员负责向在斯里兰卡的联合国机构工作组就与冲突有关的人道主义问题提供咨询意见并编写分析性报告,为政府、各捐助者和非政府组织查明差距和机会,使整个人道主义援助更为有效。驻地协调员每月召开捐助者--联合国会议;他还参加由非政府组织召开的政府官员和非政府组织月会。

3. 联合国儿童基金的作用

117. 联合国儿童基金会是购买药品和设备的渠道,由若干双边捐助者赞助。这一援助有助于保持免疫覆盖率处于较高水平并在所有受影响地区防止传染病。它还向流离失所儿童提供全套学习用具,这样做有助于他们继续就学。鉴于诸如办学校这样可预见的活动被视为帮助抵消社会心理创伤影响的最重要的医治性措施之一,因而这一方案的益处无论怎样强调都不过分。然而,联合国儿童基金会对其活动一直保持低调。

4. 红十字国际委员会的作用

118. 在斯里兰卡红十字国际委员会本身并不提供大量救济援助。其主要作用涉及到保护问题,如与被政府拘留的人一起工作和为家庭团聚执行查询方案。红十字国际委员会用红十字卡车和船帮助向政府进入受到阻碍的地区提供食品。它帮助斯里兰卡红十字开展其医疗活动(如到难民营就诊的流动医疗站)并与斯里兰卡红十字共同管理在贾夫纳半岛的医院。许多非政府组织感谢红十字国际委员会的存在,因为正是由于红十字国际委员会的存在才使它们也得以开展活动。

5. 其他国际机构的作用

119. 世界卫生组织、联合国粮食和农业组织、世界粮食方案、国际货币基金、世界银行和国际劳工组织在该国均设有代表并以某种方式参与解决国内流离失所者问题。

6. 非政府组织的作用

120. 代表在享可马里和拜蒂克洛会晤了在科伦坡的非政府组织联盟。有大量非政府组织参与在斯里兰卡的救济、复原和发展方案,据说斯里兰卡一向具有多元和积极的非政府组织部门。虽然有若干规模相当大的非政府组织,但多数是村庄一级的小型团体。还有许多国际非政府组织,其中有一些开展业务活动,而其它的则向当地伙伴提供资金。他们所做的大量工作是在教育、保健或农业等领域。有些观察员认为由非政府组织执行的以社区为对象的地方项目给当地人民带来了益处。此

外,从事人权活动的非政府组织在过去20年里不断发展,尽管今天由于其成员的安全和生命日益受到威胁而不及过去积极。

121. 由于政府资金不足以维持所有难民营,而且非政府组织在申请资金方面行动有更大的自由,因此非政府组织的活动对于救济努力至关重要。政府各级官员,包括军方,赞赏和感激国际和地方非政府组织就国内流离失所者问题所进行的工作。在安帕拉由于非政府组织数目少,政府部门和流离失所者中的许多人表示希望建立更多的非政府组织。总之,非政府组织出于人道主义原因的存在以及它们报告和监督当地局势的微妙手段,非政府组织仅凭这一点就在很大程度上向流离失所人口提供了事实上的保护,对此人们意见一致。

7. 捐助社区的作用

122. 代表还会晤了捐助社区,其成员认为对流离失所者提供保护和援助是斯里兰卡政府的责任,它们十分谨慎,不采取可能破坏这一责任的任何措施。它们认为向难民署或非政府组织提供援助是有益的;它们还报告说,政府没有就对流离失所者或被重新安置者的援助与它们专门联系。一代表表示他的政府如果接到要求会考虑给予积极的答复,而另一代表说,他们不主张为重新安置和复原项目提供资金,因为他们认为为解决冲突做得还不够。

F. 寻求持久解决办法的努力

123. 与难民情况一样,就流离失所者而言,可以想象3种办法来解决流离失所问题:返回原籍地区、与当地社区融合或在第三地区重新安置。在难民情况(即国外流离失所者),“遣返”被认为最好的解决办法。这大概也适用斯里兰卡的许多国内流离失所者并是政府在该岛北部和东部一些地区实行重新安置和复原方案的前提。

124. 返回原籍地区和自己的家园可以是自发的或由第三方组织。自发返回被认为是和平和安全又重新回到大地的最好标志(换言之,“正常”已经恢复)。然而流离失所者常常得不到有关其家乡地区确切情况的准确消息,或者他们即使得到准确消息,一旦他们返回将需要获得交通以及复原方面的援助。斯里兰卡政府考虑到了所有这些因素,准则体现了这一点。

125. 正如政府所强调的,如果家乡地区的条件不够安全,流离失所者可能不愿

返回那里。此外,即使他们真的返回,战争行动的恢复可能导致他们再次流离失所。由于任何突然和暴力性的流离失所造成的悲惨局面使人不知所措,因此应该始终采取一切措施,排除悲剧再发生的可能性。因此,看来除非和平得到恢复,返回家乡地区的进程注定危机四伏。这一点也体现在各捐助政府和机构不愿意在经济上支持大规模的重新安置和复原方案,因为它们将包括基础设施的建设,而在战争仍然进行的情况下进行这样的方案风险太大。

126. 许多政府官员直言不讳,深信近期内战争难以结束。尽管陆军强大(尽管有冲突,但没有入伍的义务,部分原因可能是南部的失业青年被招募加入武装部队),但泰米尔伊拉姆猛虎解放组织也显示了其力量。许多来源说泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的力量主要在其事业:泰米尔社区将他们视为能够维护“泰米尔”的唯一力量;因此,征兵动员,特别是在泰米尔伊拉姆猛虎解放组织遭受重大伤亡后,是大规模的且常常是自愿的。对该组织的持续财务援助显然也不缺乏。

127. 同时,泰米尔社区的一些人也认为泰米尔伊拉姆猛虎解放组织是按照非民主原则开展活动的:他们大量杀害反对派,在过去他们对自己的社区以及穆斯林和僧加罗人的人权记录是最黑暗的。据说他们也十分难以预测和不合作,他们的知识分子没有什么特别影响。然而,就权力而言,他们被视为唯一有影响的泰米尔团体。泰米尔社区中甚至谴责其活动和机构的人似乎也欢迎他们的存在。

128. 一些资深政府官员向代表承认,如果不解决根源,流离失所问题不可能得到有效解决。其他官员表示通过政治途径解决冲突的种子已经播下。这方面的例子之一是在受泰米尔伊拉姆猛虎解放组织控制的地区提供救济援助的目前结构。另一例子是有效执行印度--兰卡协定有关省议会的一些规定。目前对该问题有争议,根据一来源,它可能会产生宪法方面的影响并加速权力下放的进程。第三个例子载于议会甄选委员会的最近报告。在其最后的审议中,委员会决定否决北部与东部省份的合并,这促使泰米尔党派退席。另一方面,委员会还就参照印度宪法制定的“准联邦”机构作出了决定。整个政治领域的许多不同来源告诉代表,如果合并问题没有如此对立化,在权力下放和保护少数方面本可取得重大进展,他们认为这些是关键问题。

129. 然而,随着总统选举在1994年进行,目前的政治局势似乎迫使采取不同的考虑。此外,政府总是不愿在它认为的内部事务中接受外来调停,而许多人认为这是一个“恐怖主义”问题,值得采取军事手段解决。公共舆论似乎不同意由外来势力介入的一切建议,认为太丢脸和不恰当,有损国家的形象。然而,许多斯里兰卡人则认为减少感情用事将能更有效地为和平事业作出贡献。政府似乎在斯里兰卡和国外

赢得“心里和精神战”的胜利,但是,如果陆军坚持军事解决办法并试图夺回贾府纳半岛,这种胜利会立刻成为泡影。

130. 在政府为从所谓的“被清理过的”地区流离失所的人执行重新安置和复原方案的同时,对来自“未清理过的”地区的社区的未来的规划似乎较少。代表会见了僧加罗和穆斯林流离失所者,他们因战争而逃离或被叛乱分子驱逐。在近期内他们返回家乡地区的前景很暗淡。他们经常表示希望政府制定一个计划,给他们或租给他们土地耕种。在这样的情况他们将愿意搬到另一地区。一资深政府官员对此的答复是政府不得不十分谨慎,不在任何地区改变人口状况。是否在主要是穆斯林的地区有皇家政府土地和重新安置穆斯林流离失所者的安排不会引起敏感问题,对此代表无法得出任何结论;而一来源却表示实际情况确实如此。

131. 似乎无法返回家乡地区的人是否能在当地社区融合,对此尽管许多来源列举了有关工作机会方面的冲突和不同意见,但这一可能性似乎并没有被百分之百的排除。一观察员建议成立一个由流离失所者与接纳他们的东道主组成的联合委员会(非政府组织或牧师和地方当局将参加该委员会),试图为这些争端寻找解决办法。从事农业的机会似乎并不缺乏,至少在代表访问的地区是如此。还可以采取其他措施:例如,在普塔勒姆的一个僧加罗人难民营,人们说他们希望政府“填满”营地周围的沼泽地,这样他们可以开始一些种植。但是为此,流离失所者除了当地社区和政客们的合作外还将需要资本。

三、结论和建议

A. 关于各项问题的意见

1. “国内流离失所者”的定义

132. 该位代表在提交人权委员会第四十九届会议的综合研究报告中指出了在“国内流离失所者”定义上存在着的若干分歧意见。该份报告中建议使用的工作定义是秘书长分析报告中使用的定义,即“国内流离失所者”系指“因武装冲突、内乱、一贯侵犯人权或自然及人为灾害而被迫突然或意外大批离开家园,但仍在其本国领土之内的人”(E/CN.4/1992/23第17段)。有些方面提出意见,认为不应将这一定义解释成把为数不多的国内流离失所者,甚至是个人,排除在外。另一种关注是,对于因武装冲突流离失所的平民和虽然并未流离失所,但有着相同需要的平民不应

区别对待。

133. 将某个人划入的类别的确经常会对此人有可能得到的救济援助类型有一定影响,但是,该代表在斯里兰卡没有发现因为缺少一个普遍性和商定的“国内流离失所者”定义而在提供救济援助方面有任何重大的差异。这方面救援的需要和类型在难民营要显而易见得多。对于援助目的而言,那些虽然流离失所,但寄居在友人或亲戚家中,或设法自谋生存的人估计较难单独划为一个群体。因此,从得到援助的角度而言,如果不同的群体需要不同类型的援助,就必须以适合该国具体情况的务实措词界定这些群体。这并不妨碍一个一般性“国内流离失所者”定义的必要性,只是要求任何此类定义都要保持一定的灵活性,以兼顾到该国内的特殊条件。(在实践中,对难民也应采取这样的办法:虽然国际一级确有一般性的定义,但是区域和国家情况使人不得不定出其他的一些分类别或甚至是替代性的定义。)

134. 因此,斯里兰卡总的情况证实,很难达成一个令人满意和十分准确的定义。同时,这种情况又表明,可以很容易认定国内流离失所者中的相当大一部分,其特征是,居住在特殊的营地之内,对于援助和保护有着不同于人口其他部分的特殊需要。应加以考虑的另一点是,这类人中多数都是由于冲突而离开家园的,虽然许多人是为了逃避1983或1990年发生的暴力事件,但其他人离开家园时并不那么“突然”,不过迫使其出走的原因却是相同的(例如某一地区的军事行动、地雷、等等)。

2. 保护人权

135. 从保护人权的角度看,该位代表得以认定,至少在斯里兰卡,流离失所者在几方面比人口其余部分更为脆弱:他们可能会被迫重新定居,更容易受到搜捕、任意拘留或逮捕、被剥夺干粮或较为经常地找不到工作。据了解,非流离失所者自给自足的程度较高,对于冲突的破坏性影响有较强的抗御能力。

136. 在斯里兰卡,回到原居住地重新安置的问题至少突出了一个仅仅涉及到流离失所者的问题:在何种程度上许可一国当局迫使国内流离失所者返回其生命、人身安全或自由因与最初迫使其出走的原因相同的因素而受到威胁的地区。本报告不可能对此进行全面的法律分析。但可提出的看法是,在国内流离失所问题上,可以参照适用作为难民法基础的不驱回原则。迁徙自由及禁止强制人口转移的其他文书都支持和加强了这一设想。显然,象生命权、人身健全和人身安全这类基本人权是反对将人们置于严重和现实危险中的作法的,例如,这些权利都在《公民权利和政治权利国际盟约》中得到了保障。

137. 即使不提确切的法律基础,用人身强制手段或以此相威胁,或把粮食用作一种工具或用任何其他类似手段迫使国内流离失所的人返回到不安全的地方是不可接受的。澄清确切的法律原则只会使这一结论变得更为坚定、有力,并向可能的受害者提供保护自己的一种手段。

138. 在象斯里兰卡这样的国内流离失所情况下,需要澄清一项类似的不驱回原则,这就不可避免地要求制订“国内流离失所者”的定义。从实际角度看,由于完全有理由担心在武装冲突或一贯侵犯人权的过程中受到打击和迫害,人们就会经常地外逃。斯里兰卡的暴力现象只不过再次表明,民族、种族、宗教、政治或社会分裂会引起武装冲突和侵犯人权事件。即使有人说,这些分裂和随之发生的暴力根本不是政府的责任,把流离失所的人送回到危险境地实际上等同于同样的打击和迫害。在这种情况下,可以说国内流离失所者不再能够指望得到当局许诺的本国保护。

139. 对有效保护人权而言,人权法本身从来都是不够的。没有有效的司法系统几乎完全排除了实施这些权利的可能。该代表在斯里兰卡被告知,国内流离失所情况在司法的层次上没有引起任何法律问题。这与国内流离者提出的指控截然不同。对此的解释只能是一种一般性意见,即社会上最贫穷困苦的人几乎不能有效地得到司法系统的帮助。考虑到斯里兰卡国内流离者的人数,对于律师协会和非政府组织来说,认明的各种问题可能是值得抓住,在法院提出诉讼的问题。

3. 国际社会的参与

140. 可以设想在三个能够想象得到的不同层次上发展监测向国内流离失所者提供援助和保护的机制:国家级、区域级和国际级。在这些层次上,不同的情况要求有不同类型的活动,如索马里、利比里亚或斯里兰卡就是例子。

141. 在斯里兰卡这样一个国家,似乎可以认为既没有必要在区域一级也不必在国际级为了保护国内流离失所者而大规模动员提供大量救援或进行干预。各个联合国机构和国际非政府组织在斯里兰卡的人道主义活动及捐助国的重要作用事实上已提供了大量的保护。虽然它们的活动可能是特殊性的,但这并不一定就不好:这仅说明处理这方面的问题经常需要特殊的方法,这种方法经常清楚地反映了建设性和有效地处理问题的意愿。

142. 有许多人提出,这类特殊性解决办法应保持在较少数量和层次上,并且是“非固定的”;将其纳入现行结构的任何企图或想要为其建立合适的新结构都只会

使之受到破坏。这种意见是针对联合国机构干预的特殊性和其为国内流离失所者提供的事实上的保护而提出的。因此,按照这种意见,强调需要不仅为人道主义而且为人权方面的原因在营地实行某种监测并代表流离者定期向政府反映意见是行不通的。另外,许多人认为,将联合国某个关于国内流离失所者官员的员额体制化,将其置于难民署或开发计划署领导之下的设想将不会得到政府或这些机构的赞同。

143. 虽然这些态度也有其理由,但是该位代表认为,难民署和开发计划署就斯里兰卡国内流离失所者展开的业务活动对这批人有益处,应当更仔细地加以研究和分析。

144. 有不少方面都强调需要在区域一级确保某种程度的监测。需要建立与区域性组织的联系,例如欧洲安全与合作会议或其少数民族事务高级专员、美洲国家组织或非洲统一组织,同时该代表希望提出在区域级收集资料的其他办法。

145. 该代表确信,在国际一级需要有有效的机制与有关政府进行定期对话,以便研究和分析各个国家的问题并试图共同寻找解决方法。该代表目前在一所中间只能担负很少几次实质性任务,对于后续性访问来说,既无规定也无资源。这种情况大为削弱了他提请国际社会警惕世界上发生的每一个国内流离失所问题的能力,甚至自行采取步骤加以记录都有困难。因此,他致力于尽可能早日就这一问题提出具体实在的建议和提议。然而,由于有关的问题十分复杂,涉及面很广,任何这方面的建议都只能是慎重地尝试处理问题的某些方面,而不要针对整个问题本身。

4. 解决根本原因

146. 该位代表关于斯里兰卡情况的结论是,除非找到政治解决冲突的办法,结束冲突或解决国内流离失所问题几乎是没有希望的。联合国,或更一般地说,整个国际社会,没有就这个问题替政府干预的权限,尽管政府对其活动和援助是欢迎的。该位代表既不把自己看作是和平谈判者,也没有这方面的职权。但是,如果他仅把自己的研究局限于斯里兰卡流离失所者的眼前处境,不去考虑他们返回家园的长远前景,他会采取的步骤显然就只能眼光短浅的。他确信,现在,冲突的当事各方应该认真权衡一下继续战争和危害斯里兰卡人民福利的考虑。他还认为,国际社会不仅应关心资金援助,而且还应关心确保这方面的援助有利于该国的和平、安全和稳定事业。

B. 具体建议

1. 援助的性质和范围

147. 只要国内流离失所问题还存在,就将继续迫切需要向受影响的人口提供援助,最起码应发放粮食配给。其他服务也需要改善,如住宿和卫生质量,当和平不能实现,流离显然会长时间持续下去时尤其如此。另外还可能需要为其他脆弱群体考虑替代性援助方式。凡有必要,在提供援助或其他福利时都应避免差别待遇。

148. 另一方面,政府资源拮据将肯定会限制可给援助的范围和水准。创收项目和提供就业机会应在政府议程中占有重要位置的原因正在于此。

149. 目前提供教育的水平值得称道,需要加以保持。在设施不足的情况下,需要努力加以解决,以求在取得了应予称赞的成绩的这一领域中保持一致的水准。

2. 关于安全情况

150. 需要加紧努力查明下落不明或失踪者的身份并通知其家人,在家庭安全的各方面取决于其中下落不明者的现况时这样做尤为重要。

151. 应劝阻交战各集团不到福利中心活动,因为这会引发与当局的恶劣关系,威胁平民百姓的安全。

152. 除非因不利安全的紧急事态而确有必要,否则还需要尽力避免在福利中心之内和周围进行警戒和搜查活动。同样,需要尽量减少福利中心和重新安置点之内和周围的军事人员和活动。

3. 重新安置问题

153. 应付出真诚努力遵守政府规定的重新安置指导原则,这方面的原则应向地方政府、非政府组织和流离者广为宣传。

154. 应当避免任何形式的强制做法,包括以削减干粮配给要挟流离者返回的做法。不应允许收容营地的条件恶化或不人道到致使流离者宁可为受害而担惊受怕也不愿留在营地的地步。

155. 应向将要重新安置的人提供有关原居住地安全和福利条件的准确信息。应支持已经开始工作的各个有关委员会在这方面的努力。

156. 需要考虑制订有关保障重新安置自愿性质的程序,例如,可以请将要重新安置的人签署一份表格,声明自己乐于重新安置。这种表格的形式可与难民署自愿遣返方案表格的形式相似。

157. 应当努力避免向将要重新安置的人提供误导信息,使他们对于重新安置带来的好处产生过高期望。这样的期望只会造成失望,加剧已经存在的紧张。

158. 为了在处理所涉复杂问题时留有时间和灵活性,重新安置的实施不应有僵硬的时限规定。目前,重新安置问题是与计划中的公民投票和地方选举相挂钩的,因此被看作是变得政治化了,有关的规划也过于死板。只有公民投票和地方选举以重新安置方案为前提,政府可能就不得不考虑将其推迟,以便使重新安置较为平缓和较能为人接受。

4. 谋求持久解决办法

159. 由于东部地区的人口安置项目在目前阶段显然争议较大,可能需要认真重议这些项目。届时重新审议时还要求在安置过程中特别注意源于这一地区的社区成员。

160. 对于在近期之内无法返回其原居住地的社区,需要优先制定替代性的长期解决办法。

161. 需要积极努力争取达成一项谈判产生的和平协议。如果战争继续下去,甚至在目前相对平静的地区维持和平与安全的前景都可能受到严重破坏。

162. 信息和言论表达的自由增多将有助于推进和平主动行动,因此应鼓励和支持宣传流离者的苦难,使人们清楚地了解战争的规模及其后果,以及在这方面的倡议和努力。

163. 斯里兰卡政府在联合国人权委员会第四十九届会议上承诺审查、修订和汇编紧急事态规章,探索达成谈判政治解决的一切渠道,这也应当得到贯彻和支持。

5. 法律框架

164. 已经促请该国政府签署日内瓦公约第二附加议定书,并考虑签署其尚未加入的其他人权文书。

165. 另外还迫切需要在法律上解决基于种族、宗教和语言的任何未解决的歧视性做法,并扭转任何可能产生不利于少数人的作用的公众倾向。

6. 联合国各机构的作用

166. 难民署特别是在开放救济中心内的活动产生了极大的益处,需要加以保持。它不仅保障了较好的生活条件,而且改善了保护。开放救济中心在援助人们留在家园附近和在安全时返回方面发挥着重要的作用。

167. 难民署和开发计划署在斯里兰卡的业务有着明显的效益,应当加以分析和发展。它们应当得到资助,并且应当明确其继续这些业务的权限。

168. 应鼓励联合国各机构与非政府组织相结合,继续努力交流资料和协调活动。

7. 非政府界的作用

169. 各个律师协会需要积极参与保护国内流离者的基本权利。

170. 非政府组织也应努力在其活动有限的领域更广泛地开展活动。应鼓励非政府组织在不受国家或其他交战各方干预的情况下活动。

171. 另外还应呼吁泰米尔猛虎组织恪守人道主义法原则,停止从其控制的地区进一步驱赶穆斯林或其他民族成员,并允许泰米尔人自由离开。

8. 捐助界的作用

172. 需要大为加强争取谈判解决的国际努力。需要把努力的方向既放在政府方面,也放在猛虎组织方面。

173. 鼓励捐助界向非政府组织和国际机构输送人道主义援助和康复用的资金。另外也应向政府提供这种援助,在有的情况下指定用于国内流离现象不幸受害者的福利。

174. 鉴于斯里兰卡目前冲突在人道主义方面造成的悲剧,完全有理由提出监测使用资金和其他援助的情况。捐助方应保持检查在人权领域取得的进展及努力争取和平解决冲突方面的进展。外援应有助于促进可持续发展、保护环境,并首先促进国家的和平与安全。

C. 结束语

175. 作为结束语,需要就该代表在斯里兰卡这一个案研究中的经验突出强调几点意见。首先,就危机的规模和政府与代表及国际社会的合作而言,斯里兰卡的确是一个应当仿效的榜样。其次,代表试图在这一榜样的基础上有所发展,以贯彻委员会和大会对国别访问和代表国内流离者与政府对话的重视。第三,按照该代表对国别总体报告的相应重视,本报告试图达到该代表希望其他国别访问和报告也能参照的必要的说明和分析深度。第四,在以斯里兰卡为典型的与政府相互合作的框架之内,本报告在阐明应予处理的问题方面相当彻底和坦率,目的是为合作解决所涉问题创造条件。第五即最后一点是,本报告及其他国别报告的广度和深度的目标是,编写出能够帮助有关的,事实上或有可能参与谋求解决国内流离失所问题的组织和个人的文件。因此,希望本报告能成为集必要的学术深度、知识全面程度、良好的政策和实用性为一体的一份文件。

注

¹ 将这些数字与政府前些年发表的统计数字比较,似乎流离失所的人数有所减少。例如,强迫或非自愿失踪工作组3位成员访问斯里兰卡的报告(E/CN.4/1992/18/Add.1),根据该项报告,有253,937名流离失所者住在福利中心,419,748名流离失所者在福利中心以外居住,但领取配给食物,1,090,961人在经济上受到影响,即他们的生计受到战争的严重影响。

² 造成生态和社会结构的破坏、工业和自然灾害,和当地人民的搬迁的大型水坝项目,也造成上百万人流离失所。在这方面曾经指出,30年代和40年代在Pollonaruwa和Mahiyangana地区的灌溉和土地开发项目和后来Gal Oya和Mahaweli项目,对Veddhas造成了影响,其中很多人重新定居,与当地的农业人口融合。Veddhas或Wanniya-Laeto(意森林居民)是一个很小的少数原住民族,不足1000人,据认为他们是那个岛屿最初的居民。Veddhas有他们的自己的宗教,讲他们自己的语言。本代表未能有机会访问Veddhas现在居住的地区。

³ Malcolm Rodgers, Refugees and International Aid, Sri Lanka: A Case Study(for the Joint ILO-UNHCR meeting on international aid as a means to reduce the need for emigration, May 1992, provided by professor Virginia Leary) citing Vasundhara Mohan(1987)。

⁴ 斯里兰卡还有一个群体是Burghers,他们是荷兰人的后裔,或者属直系,或者是与其它民族通婚的后裔。

⁵ 全面情况请参见美国和平研究所David Little 所著“Sri Lanka, the Invention of Enmity”,该书对斯里兰卡佛教极端主义的复兴和利用宗教作为不容忍的依据作了十分重要和全面的论述。本报告第一章大量吸收了该书的分析。

⁶ See Bernard Anderson, *Imagined Communities*(1983) at 26.

⁷ 见前面的“little”,第一部分脚注20和所附的案文。

⁸ 斯里兰卡的历史和世界上其它地区的历史一样,都被作了巧妙的修改,以适合这些需要。根据一种说法,在该岛有3个古老Pali编年史,即“Dipavamsa”、“Mahavamsa”、“Culavamsa”,其中只有第二个尤其受到重视。根据最早的一部编年史“Dipavamsa”,佛通过它的大慈大悲提高了不主张暴力和体恤民情的统治者的形象,而“Mahavamsa”则据称开创了一个暴力得多的先例,它树立了一个正人君子的佛教国王尊位,把他作为僧伽罗宗教核心的英雄偶像中的第一位偶像。

⁹ 前文“little”,第82。还有人说,这是在全世界泰米尔人中的一个共同感觉,泰米尔人尽管人数众多,但在任何地方都不是多数。因此,“在国外的人常常向斯里兰卡的泰米尔武装分子提供财政支持,人们普遍认为‘数量惊人’”。

¹⁰ 虽然锡兰泰米尔人一般较为富裕也受到良好教育,但种植园泰米尔人则据说生活和工作在悲惨贫困的条件下,教育程度较差。

¹¹ 1993年1月,宣布全国为自由贸易区。有一份报纸提出,斯里兰卡能够从西方吸引投资有3个原因:有未开发的土地、廉价劳动力和较为宽松的环境规定。

¹² 据说,英国顾问认为,没有必要在宪法中包括一项权利法案--毕竟英国人自己就没有这种法案。

¹³ 1964年,印度和斯里兰卡达成了一项协议,印度将接走575,000名1948年没有选择斯里兰卡公民资格而后成了没有公民权的印度泰米尔人(据另一种说法,独立后的第一届斯里兰卡政府担心他们在中部的高地形成对选举的支配地位,而将他们定为无国籍的人),而斯里兰卡将给予其中大约300,000人公民权。该协议只在部分上得到实施。但到1988年,斯里兰卡答应给予仍留下来的250,000无国籍种植园泰米尔人公民权。据一项报告说,由于官僚机构方面的问题,仍有16,800人没有国籍。

¹⁴ 另外,通过剥夺印度泰米尔人的公民权,主要依靠这些人支持的左翼党的地位也便削弱。

¹⁵ 泰米尔人说,这是有意企图将北部战略地区“殖民化”,打破地理上的连续性,

在地理上和选民结构上建立缓冲地带(例如,根据一项报告,到1971年,已有将近40万僧伽罗人在北部定居,有40,000人在Trincomalee的Seruwila地区划出了一个新的选区;在Trincomalee的僧伽罗人从人口的3%上升到30%;Batticaloa区也发生了同样情况,该区在1963年被一分为二,建立了一个以僧伽罗人为主的Amparai区)。政府则说,大部分有争议的领土是没有开发的王室领土,泰米尔人不能在不断增长的发展需要面前永久性比“保留”无人居住的土地。据一个消息来源说,这个势头在70年代加强,随着联合王国和加拿大资助的在Mahaveli和Madura Oya进行的两个大型灌溉和定居计划的展开,在Trincomalee和Batticaloa区对土地的需求增加。泰米尔人把僧伽罗定居者看成是平民“突击队”,他们在政府士兵的保卫下负有把泰米尔平民赶出周围地区的使命。

¹⁶ 统一国民党投票反对通过1972年的宪法,在1977年执政后起草了第3个宪法,该宪法至今仍在使用。Virginia Learg, Ethnic Conflict and Violence in Sri Lanka (1983)。

¹⁷ 宪法中规定的两项补救措施(即基本权利投诉和人身保护令状)的效力如何十分暧昧。例如,在失踪方面,强迫或非自愿失踪问题工作组的人员似乎得出结论,这些保障措施并不十分有效。然而那种情况却可能因每一案件的具体侵权情况而有不同。

¹⁸ 1993年11月25日,斯里兰卡议会以105票对39票将1989年6月实行的紧急状态延长,以对付全国范围内的暴力事件。

¹⁹ 有人将斯里兰卡侵犯人权的问题与增加总统宣布紧急状态的权力联系起来,包括他有权绕过正常的立法程序发布规定(公共治安条例,已列入1978年宪法),和任命任何一个人作为“主管当局”,负责全国或任何具体地区或地点的任何紧急状态规定。一旦在某省宣布紧急状态,总统便可接过该省当局在该省公共治安方面的权力和责任。除1983年1-6月和1990年2月的短暂时期外,斯里兰卡从1983年以来一直处于紧急状态下。不允许对紧急状态的存在向任何法庭提出质疑,尽管在紧急状态期间曾绕过某些立法要求和保障。

²⁰ 有一个消息来源提到,印度对处理泰米尔问题的方法和对泰米尔人发动流血战役的前景日益感到不满。其它消息来源则说,印度的政治动机十分复杂,它并不想一下子打垮猛虎组织,而是要迫使他们坐到谈判桌上来(以便试图“控制”正在出现的拥有强大军队的斯里兰卡)。

²¹ 另一个结果是分裂主义运动的化分(当时出现了“泰米尔伊拉姆解放组织”和“泰米尔伊拉姆人民解放组织”等分裂出来的组织)。

²² 复兴、康复和社会福利部，紧急复兴和康复方案，1992年12月，三。

²³ 一字报纸报告说，平均每月有10,000吨食品运往贾夫纳。

²⁴ 在一缔约国之领土内发生非国际性的武装冲突之场合，冲突之各方最低限度应遵守下列规定：

“（一）不实际参加战事之人员，包括放下武器之武装部队人员及因病、伤、拘留、或其他原因而失去战斗力之人员在內，在一切情况下应予以人道待遇，不得基于种族、肤色、宗教或信仰、性别、出身或财力或其他类似标准而有所歧视。

因此，对于上述人员，不论何时何地，不得有下列行为：

- （甲）对生命与人身施以暴力，特别如各种谋杀、残伤肢体、虐待及酷刑；
- （乙）作为人质；
- （丙）损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇；

.....

（二）.....公正的人道主义团体，如红十字国际委员会，得向冲突之各方提供服务。

冲突之各方应进而努力，以特别协定之方式，使本公约之其他规定得全面或部分发生效力。

上述规定之适用不影响冲突各方之法律地位。”

XX XX XX XX XX