联合国 S/2006/628

安全理事会

Distr.: General
8 August 2006
Chinese
Original: English

# 秘书长根据安全理事会第1690(2006)号决议提交的关于东帝汶的报告

## 一. 导言

1. 安全理事会2006年6月20日第1690(2006)号决议决定将联合国东帝汶办事处（联东办事处）的任务期限延长至2006年8月20日，并请我至迟于8月7日提出报告，说明联合国在联东办事处任期期满后在东帝汶发挥的作用，要考虑到当前局势以及加强联合国的存在的必要性。本报告除了说明我于2006年4月20日提交上次报告(S/2006/251)以来新的重要事态发展外，还就联合国今后在东帝汶作用提出了建议。在修订我先前于4月20日提交安理会的报告中的建议(S/2006/251，第52至54段)时，我考虑到6月11日凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒总统、国民议会议长弗朗西斯科·卢奥洛·古特雷斯和当时的总理马里·阿尔卡蒂里给我的信中提出的要求(S/2006/383)，并实质性参考了6月26日至7月9日我的特使伊恩·马丁率领的东帝汶评估团的定论和建议(见下文第四节)。虽然评估团对有关各方、包括联合国采取的行动提出了某些批评性定论，但是，我认为我们大家都可以因其坦率的意见和建议而受益。

## 二. 2006年4月以来的重要事态发展

### A. 政治和安全事态发展

2. 我在4月20日提交安理会的上一次报告中阐述了一个令人不安的事态发展，即有些事件导致在3月中旬近600名东帝汶武装部队(东帝汶民族解放组织武装部队(东帝汶国防军))成员被开除，因为他们指控受到歧视性待遇(S/2006/251，第3段)。现在可以看出，这些事件仅仅是一场重大的政治、人道主义和安全危机的前奏，对年轻的东帝汶国具有严重后果。虽然暴力程度从5月底、6月初的

最高峰已大为减弱，并且新建立的过渡政府保证实现民族团结，但是，危机远远没有得到解决，许多根本因素需要长远的解决办法。

3. 4 月 24 日，被开除的 594 名东帝汶武装部队成员(人称“请愿者”或“594 人小组”)和同情者一道在帝力开始为期 4 天基本和平的示威。示威者要求成立一个独立委员会来处理他们的冤情，包括据称他们因来自西部地区而在武装部队受到歧视的指控。4 月 27 日，阿尔卡蒂里总理宣布将成立此一委员会。4 月 28 日，示威者决定将抗议延续到第五天，身份不明的青年人冲破东帝汶国家警察(国家警察）的防线，袭击了政府主楼，一名国家警察警官受重伤，财产和车辆受到破坏。随后全市各地安全局势普遍恶化，因此，政府出动东帝汶国防军恢复治安。政府调动国防军部队控制动荡不定局势的决定受到广泛批评，其法律依据受到质疑，因为一大批被开除的士兵及其支持者是示威的核心。据报在随后的暴力事件中 5 人死亡，40 多人受伤，不过谣传死亡人数高得多。公共建筑物以及私人财产和车辆也受到严重破坏。大约有 15 000 人在教堂、公共建筑物以及帝力的联合国设施内避难，还有人前往其他地区。

4. 4 月 28 日的暴力事件造成了深远的后果。“594 人小组”的大多数请愿者已经前往西部高原的格莱诺镇和艾勒镇。5 月 3 日，作为宪兵指挥官的阿尔弗雷多·雷纳多少校和来自西部地区的其他两名高级军官与东帝汶国防军决裂。

5. 5 月 8 日，大约 500 人，包括一些请愿者，包围埃尔梅拉地区首府格莱诺镇内国务部长地区办公室，阻止国务部长离开该建筑物。示威者袭击了来自东部地区两名未佩戴武器的国家警察警官，因为来自西部地区的一名指挥官说服他们放下武器，导致他们一人死亡，另一人受重伤。这一事件加剧了国家警察内部的紧张关系，造成东部人与西部人对立，忠于内政部长罗热里奥·洛巴托的军官与反对他的军官对立。在帝力东帝汶国家警察总部、帝力地区指挥部和国家警察特种部队中，这种对立状况最为突出。

6. 在这种极其紧张的气氛中，执政党革阵于 5 月 17 日至 19 日在帝力举行了全国代表大会。虽然面临着该党“改革派”的挑战，但是将投票方式从无记名投票改为举手表决之后，阿尔卡蒂里总理依然再次当选为该党总书记，他的盟友大获全胜，赢得压倒多数席位。

7. 5 月 23 日，雷纳多少校率领一个武装团体从山丘地带艾勒镇的基地出动，来到帝力与东帝汶国防军士兵和国家警察警官长时间交火，双方都有人死亡。次日，塔西托卢（位于帝力以西）国防军总部遭到据报由请愿者、国家警察警官和平民组成的武装集团的火力攻击。国防军总部调来国家警察的海上警察部队击退了这次持续数小时的袭击。大约同一时间，武装部队指挥官陶尔·马坦·鲁阿克准将

的宅邸受到袭击，据报是国家警察一个武装团伙和平民干的。发生这些激烈对抗之后，一些来自东部地区的国家警察警官就把自己的命运和国防军拴在一起，跑到帝力以东梅迪纳罗的国防军训练中心寻求避难。

8. 在这种情况下，古斯芒总统、阿尔卡蒂里总理和国民议会议长于 5 月 24 日致函通知我，东帝汶民主共和国紧急要求澳大利亚、新西兰、马来西亚和葡萄牙政府提供警务援助和军事援助。同日，我致函安全理事会，呼吁安理会成员对东帝汶政府的要求给予有利的考虑，支持提供东帝汶政府所要求的援助(S/2006/319)。

9. 5 月 25 日，东帝汶国防军(据报协同同情他们的警察和平民)向国家警察全国总部和国家警察帝力区总部发动武装袭击。联东办事处首席军事训练顾问征得我的特别代表长谷川祐弘的同意之后，与东帝汶国防军指挥官鲁阿克准将接触，敦促东帝汶国防军彻底停火。然后，联东办事处首席军事训练顾问和联东办事处首席警察训练顾问与东帝汶国防军指挥官商定了一项协定，这项协定规定允许国家警察警官在联合国主持下离开国家警察总部，但他们首先须解除武装。联东办事处警察训练顾问和军事训练顾问随后陪同国家警察警官撤离警察总部，但是，这些人员步行了很短路程之后，据报国防军士兵向他们开火，杀死 8 名国家警察警官，受伤者超过 25 人，其中包括联东办事处 2 名警察训练顾问。

10. 5 月 24 日和 25 日，澳大利亚、新西兰和葡萄牙给安全理事会主席和我写信，内称它们将按照东帝汶政府要求，派遣防卫部队和安全部队前往东帝汶，协助恢复稳定。此外，我于 5 月 25 日决定任命伊恩·马丁为我的特使，负责评估东帝汶局势，协助各方进行对话。5 月 26 日，抵达的国际部队控制了机场和其他重要设施，包括有许多东帝汶人避难的联东办事处。但是，前几天国家警察在帝力彻底瓦解之后，整个城市陷入一片混乱。有组织的青年团伙和犯罪帮派大肆纵火抢劫。数万名帝力居民藏身教堂和其他公共场所，还有数千人逃亡到其他各地区。

11. 5 月 29 日和 30 日国务委员会召开会议之后，古斯芒总统在一项总统声明中宣布，他以武装部队总司令的身份开始承担防卫和国家安全责任。6 月 1 日，部长会议召开特别会议之后，阿尔卡蒂里总理宣布，依照古斯芒总统的要求，国防部长和内政部长已经辞职。

12. 同日，古斯芒总统主持最高防卫和安全理事会会议，讨论执行他在 5 月 30 日声明中所宣布的紧急措施的《行动计划》。《行动计划》详细阐述了总统、总理、国防部长、内政部长以及危机内阁处理紧急情况的责任。根据这项《行动计划》，东帝汶国防军于 6 月 9 日至 11 日在包考、梅迪纳罗、赫拉和塔西托卢开展了武器清点。联东办事处军事训练顾问和国际部队代表观察了这次清点，清点中发现

东帝汶国防军武器库中有些武器未曾登记，而该部队账簿中已登记的一些武器下落不明。

13. 同时，我的特使努力亲自评估局势，促进和解。他于 5 月 29 日至 6 月 7 日访问了东帝汶，期间他会见了一大批国内和国际对话者。他还访问了若干直接参与武装冲突的人员。根据国务委员会的决定，我的特别代表还陪同兼管国防事务的外交部长若泽·拉莫斯-奥尔塔会见了请愿者和雷纳多少校以及国防军领导人，以期促进和解。

14. 雷纳多少校及其集团的成员在 6 月 15 日与古斯芒总统会晤后，于 6 月 16 日在毛比塞举行的一次正式仪式上开始向国际部队移交武器。6 月 19 日，拉莫斯-奥尔塔部长向前解放武装部队战士 Vincent da Conceicao（又名 Railos）率领的一批平民转达了古斯芒总统的信息，即该团体应该上缴武器。同日，该团体领导人公开宣布，他们奉阿尔卡蒂里总理和前内政部长洛巴托命令于 5 月初收到武器，并奉指示利用这些武器对付政治对立派。他们说，只有在总理被捕并受国际法庭审判的情况下，他们才会交出武器。次日，总理办公厅发表新闻稿，否认这项指控。同日，检察长办公室发出对前内政部长的逮捕令，因为他涉嫌参与向平民分发武器。

15. 当天夜间，古斯芒总统致函通知总理，因有证据表明总理参与分发武器，他应辞职，不然将被革职。6 月 21 日国务委员会召开会议处理这一事项，由于总理要求有更多时间与其政党协商，会议结束时没有作出结论。同日，总统向全国发表广播讲话，宣布如果总理不针对当前危机接受责任并辞职，他打算向议会辞职。

16. 然而，6 月 22 日，革阵中央委员会再次表示支持阿尔卡蒂里总理。由于革阵表示继续支持总理，拉莫斯-奥尔塔部长和其他一些部长及官员于 6 月 25 日和 26 日宣布辞职。

17. 阿尔卡蒂里总理在 6 月 26 日的公开声明中宣布，他准备辞去总理职务，以避免总统辞职。当天晚些时候，总统办公厅向新闻媒体发表声明，表示古斯芒总统已经收到阿尔卡蒂里总理的辞职信，并已通知他辞职将立即生效。当天，我的特使返回东帝汶，领导评估团工作（见下文第四节），并继续为我开展斡旋工作。

18. 《宪法》规定，总理辞职就立即导致整个政府解散，虽然部长们将继续留任，直到新政府宣誓就职为止。在这种情况下，议会多数党有权提名新任总理，由其组织新政府。然而，古斯芒总统起初拒绝接受革阵的提名，宣称革阵现任领导集团没有合法性，因为它是该党 5 月份代表大会以举手方式选举的，而不是按照《政党法》（第 3/2004 号）规定采用无记名投票方式选出的。他呼吁该党在一个月内

召开特别代表大会，选举新的领导人，否则，他扬言要解散议会，任命一个看守政府，并要求提前进行选举。

19. 总统和革阵在一段时期内对峙，帝力的局势变得更加不安全。主要来自西部地区的数千名示威者涌入帝力，要求总理辞职。同时，主要来自东部地区的数千名革阵支持者聚集在首都外围，宣称他们有权进行示威，支持他们的政党。前总理阿尔卡蒂里在帝力市外向革阵支持者发表讲话，电视传播了他的部分讲话，导致市内发生数小时街头抗议和焚烧房屋事件。国际部队平息了局面，反阿尔卡蒂里的示威者返回自己地区，亲革阵示威者进入帝力，帝力的治安得到维持，避免了进一步暴力行为，在一定程度上这是革阵领导集团努力的结果，这也是国际部队成功地采取重大行动的结果。

20. 在革阵主席公开呼吁交还武器之后，古斯芒总统终于同意与革阵代表开展讨论。革阵同意讨论总统所提出过渡政府的各项目标，并同意在作出任何正式提议之前，讨论总理和两名副总理的可能人选。

21. 7 月 8 日，古斯芒总统与革阵领导集团以及成员中有议员的其他政党进行广泛协商后，宣布拉莫斯-奥尔塔部长将担任新总理。7 月 10 日，在总统主持下，拉莫斯-奥尔塔部长以及两名副总理，即农业、林业和渔业部长埃斯塔尼斯劳·达席尔瓦和卫生部长鲁伊·阿拉乌久宣誓就职。7 月 14 日，新的部长会议宣布成立。部长会议大多数成员获重新任命，担任原先的职务。两名革阵“改革派”首次参加内阁，一人是现任东帝汶常驻联合国代表若泽·路易斯·古特雷斯，他接替拉莫斯-奥尔塔担任外交部长。其他四名新部长原是前政府同一部的副部长。

22. 根据这项政治妥协，新政府任期为 9 个月，然后将举行独立之后的第一次议会选举。拉莫斯-奥尔塔总理在 7 月 10 日就职演说以及后来的公开讲话中表示会设法接纳社会各方，例如教会和民间社会，这些阶层常常感到被前政府排斥；他还保证特别关注青年和抵抗运动老兵的需要。政府的主要任务将是巩固脆弱的安全局势。造成最初危机的许多因素，包括国防军和警察部队内部和相互间的敌对情绪以及东、西部之间的摩擦，依然存在，而危机本身又产生了新的不稳定因素，包括大批武器落入平民手中，成千上万人流离失所，安全部队大批人员心怀不满，其中许多人已经不属于指挥部门。拉莫斯-奥尔塔总理和古斯芒总统都表示将致力于实现和解，同时不放弃追究过去几个月中犯罪行为的责任。反对派中一些人士表示愿意给新政府一次机会，但反对派领导人也表示，如果不将前总理阿尔卡蒂里送交法庭审理，他们将继续进行示威。

23. 在本报告所述期间，东帝汶和印度尼西亚继续保持友好关系。印度尼西亚政府在 5 月下旬暴力达到最高潮时曾关闭边界，并且顺利地从帝力撤回了大约 1 400 名印度尼西亚公民。6 月 8 日，印度尼西亚政府批准向东帝汶提供 70 万美元人道

主义援助物品。6 月 17 日，经古斯芒总统提议，苏希洛·班邦·尤多约诺总统和古斯芒总统在印度尼西亚巴厘会面，讨论东帝汶的局势。这次会晤后，重新开放了两个边界过境点，以便印度尼西亚人和持有印度尼西亚签证的非东帝汶人进入西帝汶。7 月 13 日，随着东帝汶新政府的组建，印度尼西亚重新开放了与东帝汶接壤的全部边界。

## B. 东帝汶问题独立特别调查委员会

24. 拉莫斯-奥尔塔部长在 6 月 8 日给我的信（S/2006/391，附件）中表示，东帝汶政府请联合国“设立东帝汶问题独立特别调查委员会”，以“审查 4 月 28 日和 29 日、5 月 23 日、24 日和 25 日的事件以及促成该次危机的其他有关事件或问题”。因此，6 月 12 日，我请联合国人权事务高级专员牵头设立这一委员会，我于 6 月 13 日就此向安全理事会作了通报。6 月 27 日，我致函古斯芒总统，通知他，我已任命巴西保罗·塞尔吉奥·皮涅罗、南非泽尔达·霍尔茨曼和大不列颠及北爱尔兰联合王国拉尔夫·萨克林参加东帝汶问题特别独立调查委员会。委员会的任务包括澄清各个事件的责任，并提出各项措施，以确保追究这段时间涉嫌犯下的罪行和严重侵犯人权行为的责任。委员会于 7 月开始工作，并将在其前往东帝汶的三个月之内，即至迟于 2006 年 10 月 7 日通过人权事务高级专员向我以及东帝汶国民议会报告其调查结果。

25. 我的特别代表于 6 月 5 日要求对 5 月 25 日导致联东办事处 2 名警察训练顾问受伤和 9 名国家警察警官死亡的事件进行调查，对此，拉莫斯-奥尔塔部长在 6 月 5 日的信（S/2006/441，附件）中通知他，检察长办公室已对这一事件开展调查。部长要求联东办事处“向检察长办公室提供任何证词、尸体解剖记录以及任何其他物证”，并要求提供“更多人力物力，以便检察长办公室对 4 月 28 日和 29 日以及 5 月 25 日事件进行调查。

## C. 人道主义局势

26. 如上所述，在这场政治和安全危机中，帝力民众因担心自己的安全，约有三分之二的居民流离失所而且私人住宅遭到严重损坏。截至 7 月中旬，有 72 000 名境内流离失所者分散在帝力各处 62 个临时营地，接受食物援助，将近 80 000 人逃至农村，在接待的家庭和为数不多的营地内栖身。在帝力市内，男人常常白天回家看管自己的财物，以免遭抢劫或纵火，他们夜间回到营地与亲人团聚。大多数在职人员，例如公务人员或国际组织雇员，白天继续上班。

27. 自从发生危机以来，机构间人道主义援助小组在劳工和回归社区事务部长阿尔塞尼·巴诺领导下，针对人道主义局势不断恶化的情况，负责协调援助，成为政府、联合国各机构和人道主义非政府组织之间开展良好合作的一个典范。

虽然这场政治危机在 6 月下旬导致一些政府官员辞职(见上文第 16 和 17 段)，妨碍了政府提供重要人道主义援助的能力，但是，在巴诺部长领导下，有国际人道主义组织提供援助，帝力市内流离失所者的基本需要继续得到满足。此外，住所和日常饮食得到改善，还提供了保健、供水和环卫服务，使帝力收容境内流离失所者的营地避免了重大疾病的爆发。在国内其他地区，逃离帝力、返回原籍地区的人员主要依靠东道社区的援助为生。在机构间的评估指出食物是各地区最迫切需要的物品之后，除了政府提供的食物援助之外，人道主义机构还提供了补充营养品。

28. 鉴于安全局势恶化，6 月 7 日在帝力开始就职的联合国驻地协调员芬恩•雷斯克-尼尔森于 6 月 8 日还兼任人道主义协调员。6 月 12 日，人道主义协调员发出机构间紧急呼吁，要求提供 1 960 万美元，以确保到 9 月中旬之前有足够资源满足人道主义基本需求。截至 7 月 16 日，国际社会共认捐或捐助了 1 830 万美元。目前正在考虑为今年剩余的时间提出另一项呼吁。

## 三. 危机的潜在起因

29. 当前的普遍共识是，过去三个月的事件不是一次短期政治危机，而且不会随着政府改组而轻易结束。改组政府基本上没有解决引发危机的不满情绪，而目前公认在危机背后存有深层问题，如果东帝汶不想重复最近几个月的惨痛经历，就需要清晰地查明和处理这些问题。在 7 月份新政府就职时，总统古斯芒和新总理拉莫斯-奥尔塔先生都在讲话中将危机的潜在起因归结为政府没有密切联系人民、历史的创伤尚未痊愈、以及青年失业率居高不下等。这次危机是复杂的，涉及政治、机构、历史、社会和经济等各个层面。政治僵局的解除，只不过是为处理导致僵局的冤情和较长期问题创造了机会。

30. 为了公正地评估危机的起因，也必须承认自 1999 年以来，在创建机构和建设这些机构的管理能力等方面取得的进展。机构失败直接促成了危机，但各个部委和政府机构的表现存在很大差异，有的无比出色，有的却非常糟糕。

31. 历史在今天的东帝汶留下了深深的烙印。在外界看来，东帝汶人民最令人称道的是他们 24 年抵抗外国占领，冒着重重恐吓威胁，最终通过压倒性投票于 1999 年取得独立，但这些年所遗留的事物，却是错综复杂的。理解(包括教育背景和语言)上的巨大差异，常常使那些在这些年里充当抵抗斗士的人、那些生活在印度尼西亚占领的市镇和村庄的人、以及那些在流亡中度过被占领岁月的人有了隔膜。由于冲突持续了不止一代人，而且经历好几个不同阶段，长者和青年很有可能被代沟分隔，但也有可能因为共同的被排斥感而团结在一起。过去东帝汶内部政治冲突的暴力后果，给任何形式的政治纷争留下了根深蒂固的恐惧。抵抗活动在其存在的大部分时间都是地区分割和秘密进行，因此掩盖了具体个人和地区对这一事业的真正贡献。东帝汶独立革命阵线作为 2001 年选举后雄霸政治舞台的

唯一政党，凭借其作为最早拥护独立者的地位和过去对追求独立事业的功劳以及目前的纲领，要求成为执政党。危机的民众层面以东部人和西部人在武装部队和警察部队中以及在帝力各街区长期磨擦为基础，有人认为，这也在某种程度上表明政治领导人未能保持给东帝汶带来独立的国家认同感。

32. 危机的政治和机构层面盘根错节。国家机构之间的权力不平衡使行政部门的运作几乎不受限制，有着政治和机构以及宪法根源。批评者指责东帝汶独立革命阵线使用其在议会的支配地位和上层政治机器，包括在本党内部缩小政治辩论或挑战的空间。该党利用其在议会的压倒多数以及反对党规模小和较分散的弱点，意味着议会看来经常不能对行政部门进行有效制约。除议会外，执政党同教会和许多民间社会也一直相互对抗。行政部门还被指责非但没有制订安全部门统筹战略，反而将执政机器政治化或试图将执政机器政治化，最受关注的是处于危机核心的机构(东帝汶国防部队和东帝汶国家警察)，以及负责管理和监督这些机构的两个部委(内政部和国防部)。

33. 在一个新的国家制订治理准则，如保持公务员队伍的中立、让政府部长承担责任、以及制订包括纪律守则等内部程序，都需要时间，但也受到了决策政治化和集权化的阻碍。安全部门缺少综合监管框架尤其明显和有害，因为至关重要的国防政策、立法、机构使命和发展计划、以及安全部队之间的协调机制和程序，全都没有。一方面是管理、行政和决策等领域缺乏能力，另一方面尤其在地方一级，青年、妇女、传统首领、中层主管和技术人员的能力又得不到发挥。这种不利用现有能力以及权力和资源集中在帝力的情况，都与大多数部委只使用葡萄牙语和财政管制系统高度集权有关。

34. 当前危机的首要潜在起因来自政治和机构层面，但贫穷及其相关损害，包括城市高失业率以及特别是青年人在可预见的将来没有任何希望获得实际参与和就业的机会，也促成了这场危机。东帝汶是世界上最贫穷的国家之一，2000-2001 年度的经济增长强度不能弥补 1999 年国内生产总值（国内总产值）大约 38.5% 的下降，而这两年之后非石油经济已经出现停滞。非石油行业的人均国内生产总值逐年缩减，预计将持续下滑直至 2007 年。社会指标依然不佳：人口增长率居区域之首，赤贫人数有增无减，婴儿死亡率虽有所下降，但与区域其他国家相比仍偏高。国家不能生产足够粮食来满足居民的最低消费需求，预计有大约 35 万人长期得不到粮食保障，患有严重的长期和季节性营养不良。某些阶层的境况也日渐恶化：教育和营养方面的性别差距越来越大，城市青年的就业机会尤其受到缺乏经济增长的限制，城市青年失业率高达 44%。

35. 石油和天然气生产虽然已开始改变该国的经济前景，但这个行业不会直接创造许多就业机会。将石油财富转化为基础广泛的发展，有赖于通过持续的公共扶贫支出和投资以及妥善管理的公共部门方案，向特别是弱势和边缘化群体提供优

质的基本社会服务，并创造就业机会。2001 年至 2005 年，与生产有关的部门只占各部门预算拨款总额的 9.7%，根据目前预测，这一比例在 2009 年或 2010 年之前不会改变。在这方面尤为重要的是农业领域的政策和公共投资，四分之三的劳动力从事农业，却只创造国内生产总值的五分之一。

## 四. 评估团

36. 6 月 11 日，东帝汶总统、国民议会议长和当时的总理写信（S/2006/383，附件）给我，请我向安全理事会提议“立即设立联合国驻东帝汶警察部队，以维护法律和秩序……并恢复民众的信心，直至东帝汶国家警察完成重组和重建，能够作为独立和专业的执法机构运作。”信中写道：“为帮助东帝汶人民巩固其来之不易的和平与自由，强有力的联合国警察部队、军事和文职特派团必不可少。”6 月 13 日，东帝汶外交部长在给安全理事会的书面发言中指出，东帝汶政府打算立即开始同联合国详细讨论新特派团的问题，他并表示，新特派团的主要任务应是“维持一个安全的环境，为此需建立多国军事驻在和联合国警察部队，由联合国安排、管理和主持总统和议会选举，并设立关键性文职顾问职位，同时让部分人员到政府行政及能力建设部门任职，从而加强我们的国家机构和民间社会”（S/PV.5457）。

37. 我在 6 月 28 日给东帝汶领导人的回信中表示，我对当前形势导致东帝汶政府请求设立一个强化的后续特派团深感悲痛，我也认为应对这个问题作出最慎重的考虑。在意识到由于局势恶化，我在上一次报告(S/2006/251，第 52-54 段)中提出的建议不得不作调整之后，我告诉东帝汶领导人，我已请我的特使率领一个多学科评估团前往东帝汶。评估团将同东帝汶政府协商，确定最适合由联东办事处之后特派团承担的任务范围，并根据安理会第 1690(2006)号决议的要求，就未来联合国的驻在形式拟订新的建议。

38. 在评估过程中，评估团拜访了帝力和各地区具有代表性的东帝汶和国际利益攸关方，包括总统古斯芒、政府部长和官员、政党、宗教领袖、民间社会团体(包括妇女和青年团体)、当地国际部队、国际和区域机构的代表、捐助方、以及外交界等。联合国驻东帝汶人道主义协调员是评估团的当然成员。评估团也利用了此前本组织在该国驻在(包括联东办事处和联合国国家工作队)的机构知识，以及其他国际和双边伙伴所做的工作。

39. 在拟订关于让联合国通过一个综合和统筹办法进一步在该国发挥作用的建议时，评估团遇到了不少限制。首先，如上文第二节所述，在访问期间，东帝汶的政治和安全局势极度不稳。其次，由于评估团抵达时正赶上总理阿尔卡蒂里辞职和政府解散，而总理拉莫斯-奥尔塔的新政府在评估团离开后才组成，评估团与政府之间为了对联合国提供援助达成共识而进行的协商受到限制。因此，随着与新政府进行讨论和当地局势趋于稳定，本报告所述建议有些可能要作复审。

## 五. 持续承诺和协调应对

40. 评估团的结论是，建议设立新特派团，但应遵循若干关键原则。首先，在一个冲突后出现的新国家进行机构发展，不仅需要有一技之长的人才，还需要建立机构制度和标准以及以民主原则为基础的准则和价值观。这必然是一个漫长的过程。国际社会再次承诺协助该国推动这一过程，也必须相应作好长期准备。因此，在设立新特派团时必须有任期延续数年的打算，即使在安全好转和选举完成之后有些创始部门可以裁撤或缩小。此外，国际社会的全面援助也需要延续许多年，超出新特派团的任期，并由联合国开发计划署（开发署）及其他联合国机构、基金和方案以及双多边发展伙伴给予支持。其次，在规划新特派团时应认识到，东帝汶许多治理方面的发展已经取得相当程度的成功，因此已不必或不值得让新特派团全面参与所有治理方面。第三，联东办事处在众多支助领域向联合国机构、基金和方案及其他发展伙伴移交责任的工作已经作了规划并正在进行之中，目前不应倒转，要想再次倒转应等到新特派团任期结束之时。最后也最为重要的是，虽然当务之急是安全问题，但在了解危机的潜在起因时，仍必须增加对经济及社会发展的关注，尤其要接触农村地区被边缘化和失去权利的居民。

41. 所以，要想让一个跨越甚至超出特派团任期的过渡进程取得成功，不能单靠新特派团的努力，而应依靠东帝汶领导人和各机构的共同努力以及国际社会的更广泛支助，并从国家资源及双多边合作中获取资金。为此将需要一项有针对性的过渡和较长期复苏框架，对所有这些能力加以利用。目前，东帝汶已制订《国家发展计划》和一系列作为国际援助框架运作的部门投资方案。政府和捐助方在危机之前制订的许多方案设法应对减除贫穷、人力资源开发和机构建设等核心挑战，形成了可予借助的强有力基础。不过，仍然需要有一个思考过程，吸取成功和失败的教训，审查危机后新出现的优先事项，并将这些作为一个共同复苏纲领的因素。

42. 思考时可以将这一纲领作为东帝汶与国际社会之间一项由东帝汶主导的“契约”，按需要对现行《国家发展计划》和外部筹资框架进行重新定向，以消除危机及其起因，并确保新特派团的活动和资源由东帝汶政府自有预算资源及双多边合作方案提供补充和协调。这项契约可具备如下特征：(a) 东帝汶和国际社会共同承诺；(b) 优先事项一目了然；(c) 东帝汶各机构、新特派团、以及双多边方案权责分明；(d) 共同筹资，包括从东帝汶政府自有预算、发展伙伴和新特派团拨款；(e) 强力协调机制。在协商过程中，东帝汶领导人和捐助方代表都表示大力支持这种办法。

43. 除正在实施的《国家发展计划》外，紧急优先方案也已通过政府预算程序制订完成，政府、民间社会和捐助方不久将作进一步协商。预计优先领域将包括：选举支助和巩固民主机构；全国和解；公共安全、解除武装和安全部门能力建设；加强同民间社会组织及广大东帝汶社会的联系；支持司法和法治及促进和保护人

权；人道主义援助及重建被暴力摧毁的房屋；关于提供基本服务(健康、教育、水和公共卫生)的方案；以及关于创造谋生机会的方案，尤其关注被排斥和青年失业问题，并在各地区取得显著成果。除新特派团和联合国大家庭按需要提供支助外，这些优先方案全都可以采用政府供资及双多边供资相结合的办法。必须密切协调，确保东帝汶和国际社会的契约行动处于正轨。如果东帝汶政府提出请求，新特派团应在世界银行及其他伙伴的支持下，协助在帝力设立多部门论坛，将参与契约的所有行为体召集在一起。契约将请东帝汶国家机关、民间社会、以及国际外交和捐助方的代表确认协定中的优先方案，并经常性地监测其后的进展。必须确保将紧急优先方案纳入政府预计在 2007 年进行的下一次较长期发展规划活动。

44. 通过界定优先活动和不同伙伴的角色，可以清晰地查明可持续和平建设所需的政治、安全和发展援助还存在哪些差距。在这一框架内，新特派团应明确侧重于商定的优先事项，同时在协调国际社会的总体援助方面发挥关键作用。

# 六. 新特派团的优先事项

## A. 政治斡旋与和解

45. 目前的危机使东帝汶的政治未来出现了许多不确定因素，包括计划于 2007 年举行的选举的各种条件。目前关切的政治问题是，新政府是否能够继续存在、执政的东帝汶独立革命阵线与其他政党之间的权力不均衡、以及各党派对宪法作出不同的解释将使宪法受到何种考验。在同各种各样的东帝汶对话者进行协商后，评估团认为，要展开我的特使的工作，就需要在新的特派团框架内采取持续后续行动，继续进行调解和斡旋，以支助政治对话与社区和解。

46. 在采取应付当前局势的战略的同时，还必须采取有关战略，通过国内主要行为者商定和界定的政治对话与社区和解来消除紧张局势更深的根源。长期存在着积怨，而又缺乏具有足够包容性的机制来消除积怨，这些问题如果不得到处理，就会破坏目前脆弱的稳定。

47. 新政府计划发动广泛的包容性全国对话，使社会所有阶层都参加，目的是在地方、区域和国家各级消除分歧。然而，最近发生的事件分裂了政治领导层，削弱其引领所有相关的利益有关者参与对话和建立共识进程的能力。因此，需要一个中立的空间和进程，通过其查明和解决可能的危险分歧。这样一个进程必须由东帝汶人领导，由东帝汶人作主。人们尤其普遍认为教会可对此种对话作出重大贡献。

48. 然而，同东帝汶对话者进行的协商证实，这场危机使许多东帝汶政界领袖和社区领袖更加希望联合国支持东帝汶努力推动政治对话与社区和解，敏感地处理有关问题，充分尊重东帝汶的国家主权。新的特派团可通过其斡旋、政治调解以及酌情调停，支持这些国家努力，并通过所有主要行为者的持续参与，协助克服

仍然存在的政治和安全危机。这些努力的目标应是，促成有利于举行总统选举和议会选举的政治和安全环境，并建立可持续的和平与安全。继续监测和分析国家一级和地方一级的政治事态发展，对于切实展开斡旋与调解至关重要。

49. 新的特派团在进行斡旋和政治调解时，应吸取合作伙伴的经验和专门知识，以支持东帝汶行为者制定和执行一种综合方法来进行政治对话与社区和解。这种方法应包括：(a) 查明能够调集哪些现有的和潜在的机构资源，以便在国家一级和地方一级促进对话与和解；(b) 确保包括妇女和青年在内的民众参与这些机制；(c) 与国家机构、各政党、教会和民间社会合作，加深民众对国家面临的各种主要问题的了解，为辩论提供空间；(d) 支持建立那些符合当地民俗和证明有效、因而对于人民生活具有意义的和解机制；(e) 创立能够在中立环境运作、并且冲突各方能通过其解释各自立场、解决分歧并为解决这些分歧共同拟订战略的机制；(f) 支持主要机构的能力建设发展，评估在加强解决冲突能力方面的进展。此外，应利用和加强妇女作为缔造和平者与建设和平者的技能，使妇女能参与和领导社区和解与治愈创伤的努力。

## B. 选举支助

50. 根据东帝汶宪法，必须在总统和议员的任期于 2007 年 5 月 20 日届满之前举行总统和议会选举。我在 2005 年 8 月 18 日的报告中说(S/2005/533，第 17 段)，当时的政府在其国家管理部长给秘书处选举援助司的信中请求提供国际援助，协助起草 2007 年选举的各种选举法规，并提供选举管理和信息技术专家。根据这项请求，如我在 2006 年 4 月 20 日的报告中所述(S/2006/251，第 11 段)，联东办事处向政府提供了一名选举管理顾问、一名信息技术顾问和一名短期法律起草人员。此外，如我在 2006 年 1 月 17 日的报告中所述(S/2006/24，第 23 段)，2005 年 11 月向东帝汶派出了一个选举援助需求评估团，以审查该国的选举环境，查明为确保在 2007 年举行有公信力的选举而需解决的各种问题。随后阿尔卡蒂里总理(S/2006/39,附件)、拉莫斯-奥尔塔外交部长(S/2006/157,附件)和古斯芒总统(S/2006/230,附件)分别在 2006 年 1 月 17 日、3 月 2 日和 4 月 2 日的来信中表示政府请求在联东办事处的任务期满之后联合国继续保持在东帝汶的存在，以便除其他外，确保“自由和公平”地进行独立后的第一次选举。多层面评估团考虑到这些请求以及选举援助需求评估团 2005 年 11 月在审议应在新的评估团框架内提供何种选举援助时提出的其他意见和结论。我在我上一次报告中(S/2006/251,第 50 段)表示，选举过程是否透明，以及进行 2007 年选举的方式是否有公信力、有东帝汶选民最大程度的参与，将直接影响选举结果的合法性。现在这已成为更大、更关键的挑战。

51. 当前的政治危机进一步损害了人们对包括选举管理技术秘书处和全国选举委员会在内的相关国家机构的公正性和能力的信任。虽然该技术秘书处具备了足够的能力在 2005 年进行了分五个阶段举行的地方选举，但几乎所有的东帝汶

对话者都认为，要举行全国选举将需要国际援助。应回顾，2001 年的全国选举是在联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局)的大力支助下举行的。此外，技术秘书处是国家管理部的一部分，在地方选举中少数派政党和民众中的某些群体认为其与执政党关系密切，不是一个公正的实体。全国选举委员会是通过地方选举法建立的，以符合由一个独立的选举机构监督选举进程这一宪政要求。但由于资金不足，不能确保该委员会有效运作。其成员不领取薪金，也没有获得适当的行政支助。此外，该委员会是一个特设机构，在地方选举进程结束后就不复存在。为监督 2007 年选举成立的新的全国选举委员会应具有足够的资金、适当的工作人员、必要的技术援助以及明确的法定任务，以确保选举进程具有公信力。

52. 我在我上一次报告中(S/2006/251，第 8 段)还指出，各种政治行为者对诸如选举日程安排和选举法等选举政策问题方面缺乏信息感到关切。选举需求评估团强调，必须在草拟选举法之前就选举政策问题进行广泛协商，以确保该法尽可能反映东帝汶所有利益有关者的观点。在这方面，国家管理部已向联东办事处和多层面评估团表示，应把选举法草案提交议会，在那里可进行“广泛协商”，以便及时供总统在 2006 年 12 月予以审查和批准。因此，2006 年 5 月初，政府把两项选举法草案提交议会，一项是关于议会选举，另一项是关于总统选举。没有为设立新的全国选举委员会另行提出法律，不过关于建立独立选举机构的规定已列入议会选举法草案和总统选举法草案中。国家议会在 7 月 11 日全体会议上宣布，东帝汶独立革命阵线重新提交了有关两项选举法律草案，因为根据《东帝汶宪法》，向议会提交的所有法律草案在提交草案的政府解散后均告无效。7 月 18 日，反对党提交了他们自己的选举法草案，供议会审议。必须在 2006 年 10 月底前通过关于选举进程的法律以及关于设立新的全国选举委员会的任何法律，尤其是如果后者要监督为至迟于 2007 年 4 月/5 月举行的选举而于 11 月初开始选民登记工作。甄举进程和委员会成员的名望，应使东帝汶人民相信该委员会能够得力和独立地监督选举进程。

53. 评估团同所有政党和各民间社会组织进行了协商，就总统选举和议会选举的时间安排和顺序问题听取了广泛的意见。一些东帝汶对话者表示，希望在议会选举之前举行总统选举，而其他对话者，包括国家管理部长，则表示希望在总统选举之前举行议会选举，特别是因为有可能需要进行决胜选举。从管理和财政角度考虑，在同一天举行两次选举比较有利。评估团在东帝汶期间，若干东帝汶行为者，包括古斯芒总统，呼吁于 2006 年早日举行选举。有人对在 11 月至 3 月雨季期间举行选举表示关切。评估团强调在筹备工作方面的许多棘手问题，认为早日举行选举是不可行的。所面临的棘手问题包括使政治机构四分五裂的冲突后政治环境；公众对政府管理的选举进程不信任；安全状况和安全机构岌岌可危；存在着内部流离失所问题，以及民众中一些人中存在着恐惧和不信任的气氛；缺乏管理选举进程的法律框架以及需要展开包容性协商进程；选举当局需要加强能力和

获得足够授权；反对派政党缺乏资源；选民身份数据库不可靠以及需要发放新的选民卡；普遍需要提供关于选举和相关治理问题的公正信息。评估团向东帝汶当局、各政党和民间社会强调指出，要在举行有公信力的选举之前解决这些棘手问题，就必须有足够的时间，进行充分的筹备和协商工作。还需要作出一项决定，反映就选举的顺序和日期尽可能达成的一致意见。

54. 新的评估团除了向选举进程提供所要求的技术和后勤支助外，还必须同相关的东帝汶利益有关者协商，讨论如何加强人们对选举进程的政治信任问题。评估团就联合国可能参与选举进程的以下四种备选方式同其对话者进行协商：为选举提供技术援助；观察选举进程；“认证”选举进程；由联合国管理选举。由联合国管理的选举进程对加强当地今后举行公正透明选举的能力贡献有限。有力地保障选举进程公正性的最好方法是通过联合国“认证”选举进程。如果政府提出请求，将通过以下方法进行：在选举进程的每个阶段结束时，向东帝汶部署一个人数不多的联合国小组，以确定选举进程的进展情况是否令人满意。该小组根据在选举进程开始之前确定的基准作出正面认证结论，是开始下一个阶段的先决条件。如果赞同使用这种方法，将对以下选举领域采用认证机制：(a) 法律框架；(b) 选举当局；(c) 选民登记；(d) 政党和候选人登记；(e) 竞选运动时期；(f) 投票日活动；(g) 点票程序；(h) 对质疑作出裁定。

55. 在展开这种认证进程的同时，还应根据政府的请求，通过新的特派团的选举部门，与开发署合作，提供技术援助。特派团的选举干事将在以下方面提供援助：一般选举管理和政策咨询；法律框架(包括各种规章和程序)；选民登记和信息技术；社会性别问题，包括促进妇女平等参与选举；业务规划和后勤；培训；以及外勤活动。将主要通过特派团的司法行政单位，并与选举部门密切协作，来提供援助，以加强并广泛宣传选举的裁决机制，以便以透明的方式迅速处理关于选举的申诉、上诉和违规行为。开发署的活动将通过自愿捐助供资，其重点是培训国家和国际观察员及政党代理人；采购；与新的全国选举委员会和选举援助司协作，为公民教育和选民教育活动提供援助；通过酌情建立政党资源中心向各政党提供培训和物资援助；在 2007 年选举进程之后展开长期能力建设工作。新的特派团的首席选举干事和开发署还必须密切协调所有各种国际选举援助，包括双边和其他多边来源的援助，以确保咨询意见连贯一致，避免工作重复。

## C. 安全部门支助

### 1. 概述

56. 东帝汶国家警察(国家警察)和东帝汶国防军(国防军)体制上的失败是东帝汶最近危机的核心。国防军有 1 400 多人，主要来自西部各区，在其中将近 600 名成员离开自己的营地后，以及在 4 月和 5 月剩余的国防军成员同国防军反叛分子、警察和平民发生暴力冲突后，国防军不再是一支能全面运作的国家部队。过

去许多东帝汶人尊重国防军，将其视为继承东帝汶民族解放组织武装部队这一独立运动的武装力量，但他们现在已不再信任国防军。自发生这些事件以来，国防军剩余的成员实际已进驻帝力、梅迪纳罗和包考的营地。

57. 然而，国防军内部危机的形成要追溯到 2001 年 2 月第一个营的建立和征兵。在为第一个营征募士兵时，对来自东部的东帝汶民族解放组织武装部队成员，以及在挑选部队高级指挥官时，显然有所偏护，这种情况在 2002-2003 年为第二个营征兵时只是部分得到纠正。新征募的士兵中来自西部的人超过来自东部的人，但其年轻人被排除在高级指挥职位之外，在部队中造成了代沟。最近部队成员中将近三分一的人离开，使国防军的构成在区域分布上更加不平衡。在发生了最近的事件后，必须对国防军进行何种性质和规模的改变，并没有明确的共识。不过评估团的所有对话者都预计这支部队将以某种形式继续存在。

58. 由于没有关于国防军活动的法律框架、没有文职人员监督机制和统一的国家安全政策，国防军早期的问题进一步恶化。没有向国防军提供足够的资源，在很大程度上是因为国防部的体制发展情况极差。几乎完全没有管理部队和国防部本身的立法和内部程序，因而对于部队没有足够的文职人员监督。为国防部发展划拨的资源，包括用于由东帝汶人担任的专业职位的经费，没有得到利用。据报，有国际顾问工作相互矛盾的情况。由于没有一个机构能够使人们重视整个安全部门的协调发展(诸如东帝汶过渡当局时期设立的国家安全委员会)，国防军的相对匮乏成为在国防军内部、以及它同国家警察之间的紧张关系日益加剧的一个原因。

59. 在 4 月和 5 月的暴力事件后，国家警察的全国总部和帝力地区总部都解散了，波波纳罗、艾莱乌和包考地区的特别警察部队也解散了。相当多的国家警察总部和其他指挥部工作人员以及特别警察部队成员都卷入了暴力行动。评估团在全国各地对国家警察的结构和表现进行了一次全面审查，以便确定执法失败的原因，尤其是在帝力和服务差的地区。

60. 审查清楚地表明，虽然自 2002 年以来在东帝汶维持治安能力的某些方面确实有了进展，特别是在治安活动方面，但国家警察的体制框架仍然很弱。内政部不仅忽视国家警察的体制发展，并且没有建立自身的能力，尤其是在政策发展、规划、预算编制和立法事务方面，并经常干预所有各级警务活动，包括警察行动和人事决定。内政部经常任意干涉惩戒、征聘和晋升事务。滥用晋升制度，使该组织变得头重脚轻，缺乏必要的中层和基层管理能力。此外，内政部没有严格按照实际警务需要采购武器，特别是长管武器，未对安全可靠地分配这些武器进行适当管理。

61. 国家警察的行政和组织弱点，再加上内政部一再进行的政治干预，严重影响了国家警察部队的总体效力、专业精神和公信力。自 1999 年以来向国家警察提供的国际援助虽然很多，但没有得到充分协调和按照具体需要提供，因而不能充分支助国家警察的长期体制发展。在财政、预算规划和执行、采购、供应和维修、

通信系统和车队管理方面需要获得更多的发展援助。此外，警察总部的组织结构已变得过分复杂，一些特别警察单位的建立，减少了用于支助一般性的、面向社区的维持治安活动的急需资源。

62. 评估团对国防军和国家警察的现状进行的分析清楚地表明，这两个机构中的各种困难是互相关联的。因此，要有效地克服最近的危机，就需要对安全部门采用一种统筹处理方法，协调警务和防务领域的各项改革工作。在这方面，评估团建议进行一次有政府所有相关部门和民间社会参与的全面审查，审查国防军和国家警察安全部门今后的作用和需要。这次审查应评估东帝汶面临的内部和外部威胁，以及这个部门发展的各种可选办法。审查还应解决该部门至今面临的真正困难，包括国防军同国家警察之间的紧张关系，以及以何种方式把二者之间的关系从竞争变为合作的问题。

### 2. 支助武装部队和国防部

63. 在发生危机之前，古斯芒总统在他 4 月 2 日的信(S/2006/230,附件)中请安全理事会授权联合国部署 8 至 10 名国际顾问，以协助加强防务领域的体制能力建设。7 月 7 日，拉莫斯-奥尔塔先生作为协调部长给我的特使写信，请求为国防部派出 5 名文职顾问，并为国防军派出 4 名军事顾问。新的特派团同双边顾问方案一道，应能在以下领域提供咨询意见：财政、预算编制和采购；人力资源发展，包括晋升、离职、军纪守则和培训；协助确保国防军的发展符合其长期战略目标；协助确保以统筹方式进行安全部门改革，把国防军和国家警察的需要结合起来，并监测建立相关的监督机制。特派团的作用最可能集中于涵盖国防军和国家警察的总体发展框架，尤其是注重它们作为国家机构的作用和为它们建立适当监督机制问题，以及在人力资源管理等关键领域有限度援助的问题。很可能通过双边合作方案来满足其他体制发展和训练需要。此外，拟议的审查还可能发现其他具体咨询需要。

### 3. 支助国家警察部队和内政部

64. 从东帝汶政府 6 月 11 日的信（S/2006/383，附件）来看，并根据评估团的评估结果，新的特派团在警务方面的主要作用将是双重的，将在总的治安任务框架内发挥这种作用。第一，在当前的临时阶段，特派团将应请求，通过在全国展开必要的警务活动，支助政府维持治安，包括维持境内流离失所者返回的地区，并着手分阶段进行改组国家警察的工作。第二，特派团将为改革、改组和重建警察部门和内政部向政府提供咨询意见和支助。虽然在特派团的头几个月里，维持治安和重组国家警察是优先事项，但同时也要就国家警察的改革、改组和重建问题进行协商、规划和筹备工作，以促进其迅速复原。此种活动的目的是建立和支助具有公信力的当地警察，除其他外，这将有利于境内流离失所者自愿返回其住

所和社区，这是这个关键阶段的一个优先考虑，要使公众更加信任国家警察公正而可靠，能够保障他们的安全。

65. 特派团警察部门具有维持治安的作用，将对维持治安采取面向社区的方式，与国家警察密切合作，同时使民间社会和广大公众都参与这一努力。极为重要的是，须澄清与政府作出的警务安排的基本问题，包括在中央一级和地区一级联合国警察同国家警察之间的指挥和控制安排问题。因为评估团在新政府就职之前离开，所以未能这样做。此外，应在部署新的特派团之前完成联合国同东帝汶政府之间的进一步谈判，以便商定这些安排的方式。在担负维持治安职能方面，特派团当然将定期就执行一般治安行动和确保维持总体法律和秩序局势的问题同政府进行协商。

66. 联合国警官将同内政部合作，对国家警察的所有人员进行一次普查和确定身份，首先从帝力开始。将向国家警察的所有成员发放临时身份证，但那些被控参与侵犯人权和有犯罪行为的警官除外，在对指控进行审查之前，将对这些人采取停职措施。有身份证的国家警察成员将逐步恢复活动，同联合国警官一道进行日常警务活动。

67. 为了解决国家警察体制上的弱点，建议新的特派团协助发展国家警察的业务和行政能力；加强其行动独立性、内部问责结构和程序以及外部监督机制；制定同防务部门协调的体制手段。特派团参与这些领域的程度和性质将有所不同，依具体需要及双多边伙伴提供的援助程度而定。国际支助的持续性和连贯性对于确保取得全面成效至关重要。

68. 联合国在不断努力加强国家警察的行动能力，提高其人员的素质，新的特派团应继续这种努力。此种努力应特别注重协助国家警察使其组织结构和行动能力合理化；制定和执行全面的审查和认证方案；在所有相关的警务主题领域，协助展开专门的培训方案，包括人权和领导能力培训计划；建立有力的领导人员在职辅导方案，在国家警察总部和各区促进妇女参与。至今后勤支助不足，缺乏资源以及不完善的行政制度极大地制约了国家警察的运作，因此需加强国家警察部队的通信和信息系统、车队管理和维修、预算和财政、电力供应系统以及其他的关键后勤职能，从而使国家警察作为一种实体得到增强。因而，我呼吁捐助伙伴提供所需的援助，以加强东帝汶警察部队的行政能力、从而提高其行动成效。同时，我建议在新的特派团警察部门内设立一个文职专家顾问行政支助组，以协助国家警察查明各种重要差距，确保以连贯的方式发展其行政能力和吸引捐助支助。

69. 为了恢复所提供服务的公信力和确保有效公正地执法，必须使国家警察行动独立。需要加强诸如国家警察职业操守办公室以及外部监督和支助结构等内部问责机制。这尤其需要授予国家警察总指挥官全面的行动权力；采用择优任命和晋升的程序；建立独立于内政部、但对公众透明的有效内部纪律制度。一个关键的

优先事项将是加强内政部的能力，包括在政治制定、规划、草拟法律、预算编制、采购、各部之间关系和公共信息方面的能力。还需要进行立法改革，以取消内政部在维持治安和警察人事管理方面的任何权力。需要进一步加强的其他重要监督机制包括议会、人权与司法监察员办公室和监察主任办公室。虽然新的特派团不直接负责在所有这些领域提供援助，但应发挥重要的咨询和倡导作用，促进和协调双多边伙伴提供的国际支助。

70. 在 2007 年举行的选举之前和选举期间内，联合国警察将协助政府和国家警察提供一种安全的环境以便在所有各区举行有公信力的选举。发挥这种作用的关键是联合国警官必须提供培训和专门知识以编制全面的选举安全计划，应付所设想到的选举前和选举后各种情况。对于联合国与国家警察合作为支助举行和平有序的选举而采取的安全措施，必须确保各社区为其提供投入，并了解这些措施。

### 4. 国际军事支助

71. 继续保持稳定所面临的最迫切威胁是无数下落不明的警察武器和一些军用武器，人们认为这些武器流入社区，落在个人和有组织集团的手中。需要由一个小规模的联合国军事部门来支助联合国警察部门，在需要特定军事能力时，以军事部门来协助、加强和取代警察能力。非法武器在帝力的存在对特派团的保护构成威胁，可通过一定程度的固定武装保护力量对付这种威胁。

72. 尽管东帝汶和印度尼西亚在政治方面的关系和谐，但在过去 7 个月中发生了几起一触即发的边界事件。在 2005 年下旬和 2006 年初，不带武器的联动办事处军官进行的公正干预防止了边界社区之间的暴力升级。由于国家警察的边界巡逻队的资源和能获得的支助有限，边界地区不时发生暴力事件的风险增加了。住在西帝汶境内边界各区的前难民的存在，仍然是造成不稳定的一个潜在根源。前民兵成员居住在这些流离失所者社区中，但目前没有将其评估为对东帝汶和平与安全的直接威胁。

## D. 促进人权和伸张正义

### 1. 人权和过渡时期司法

73. 爆发的危机涉及对人权的严重侵犯。4、5 月间的暴力事件至少导致 37 人被杀、150 多人受伤、约 15 万人流离失所。一些个人和家庭因政治派别或与地区的联系等原因而受到威胁，财产遭到严重破坏，特别是在帝力的住宅被抢劫或烧毁。武装部队任意逮捕和拘留人员，是危机期间另一个令人严重关切的问题。

74. 广大帝汶人民普遍认为、必须追究在此期间侵犯人权者和对此危机负有责任者的责任。绝大多数人都支持设立一个（独立特别）调查委员会，这表明很多人都对东帝汶产生的不受惩罚文化表示更大的关切，造成这种现象的根源是警察和武装部队政治化、政治对司法行政的干预，以及安保方面的惩戒和监督机制薄弱。

这些挑战在当前危机发生之前就已存在，说明需要联合国更长期地战略性参与打击不受惩罚现象、加强司法制度和国家架构，促进问责和人权保护以及需要制定配合 2007 年选举的短期战略。

75. 各国家人权机构，特别是人权与司法监察员办公室以及议会和民间社会对最近危机的不同反应表明，尽管人权方面的能力建设努力在某些领域取得了成果，但是还需要建立更有力的制衡制度。在这方面，监察员办公室和人权非政府组织形成了处理危机后果的联合监测网，它们在棘手局势中作出重大承诺、显示了极强的能力。同时还应进一步努力，加强帝力和各区监测人权情况的地方能力；宣传敏感的人权问题，例如防止对安保部门的政治干预；防止最近的事件重演。联合国人权事务高级专员办事处打算通过新设特派团的人权部门向这些领域提供进一步援助，特别侧重于保护受危机影响的妇女、儿童和青年等弱势群体。通过人权条约报告制度提高全民的人权意识、增强权利所有者的力量，使其了解他们的权利和能够提出权利主张，这将进一步促进国家和解进程，为举行具有公信力的选举创造一个适当的政治气氛。

76. 东帝汶过渡当局设立了过渡时期司法机制，处理 1999 年及之前严重侵犯人权的事件，包括严重罪行的程序，真相、接纳与和解委员会，联合国在 2002 年之后继续在这方面的援助。1999 年之前发生的分裂现又重现，着重说明作为建国进程的一部分，必须面对过去。评估团发现，要求对 1999 年犯下的严重罪行伸张正义和追究责任，仍然是很多帝汶人生活中的一个基本问题。2005 年 5 月关闭重罪股和重罪特别审判小组之后，对因犯下这类罪行而遭逮捕的被告进行起诉，是重罪方面的一个未决问题。由于 2004 年 11 月终止了调查进程，对 1999 年所犯严重罪行进行的很多调查从未完成。总检察长办公室有必要在国际社会援助下，确定有待完成的未决重罪案调查的范围和种类，并完成这些调查。眼下的问题是，总检察长办公室必须查明 2006 年 5 月动乱期间由其保管的重罪案记录的丢失或损害程度。

77. 同样重要的是，必须针对 1999 年犯下的严重罪行进行和解和修复社区关系。在这方面，有可能借镜真相、接纳与和解委员会的社区和解方案和为促进民众对其最后报告的了解而开展的全国范围协商的先例。但是，议会尚未考虑真相、接纳与和解委员会的建议，即设立一个后续机制，继续开展该委员会在此领域发起的一些工作。

78. 我在关于在东帝汶伸张正义与和解的单独的报告（S/2006/580）中，建议设立一个联合国团结基金，从会员国募集自愿捐款，用于资助东帝汶的“社区恢复方案”和“伸张正义方案”。社区恢复方案将通过集体和个别恢复措施以及和解措施，向 1999 年所犯严重罪行受害者及其直系亲属提供支助。伸张正义方案除其他外，将设立一个由一名国际重罪调查员领导、由经验丰富的调查人员组成的小组，恢复前重罪股的调查职能，完成对 1999 年未决重罪案的调查；应东帝汶政府请求，向

司法和法制部门提供国际援助，加强相关机构的能力，以便起诉 1999 年犯下的严重罪行。完成这些调查将有助于总检察长办公室对这些未决案件提出起诉。

## 2. 司法行政

79. 我在上一份报告（S/2006/251，第 14 段）中指出，司法部门仍然是需要持续援助的最关键领域之一。危机的爆发使司法制度面临更严重的挑战，因此也更需要国际社会的援助。

80. 评估团发现，司法部门发展中的最显著成就就是设立了一个司法培训中心。该中心为将成为国家法官、检察官、公设辩护律师和法院行政人员的候选人提供教育和专业培训。该中心在开发计划署持续的技术支助下，还将用该国法院系统的工作语文葡萄牙文授课。帝汶法院人员普遍承认进一步培训的重要价值，该中心业务的提高推动了这一目标。第一班 27 名成员在该中心完成了 18 个月的法律培训，已于 2006 年 6 月宣誓成为试用干事。

81. 尽管该机构是司法部门建设的一个关键单位，仍然存在严重的挑战。司法制度，尤其是法院制度高度集权，很少下放权力和职责。因此，往往造成决策延误或被忽视，使效率普遍受到影响。高度集权再加上没有充分强调机构能力建设，也损害了管理结构和行政建设，这些基本上都是靠临时安排才完成的。此外，这对各级司法制度中的人员建立自主权产生不利影响。起诉部门内也存在领导和管理问题，该部门的决策质量参差不齐，没有反映一种整体的见解。另外，由于有些社区位于边远地区，以及在法院发出通知和运送犯人去法院等方面存在的困难没有解决，使司法部门在后勤方面遇到严重挑战。多数法院达到了司法制度的要求，基本上维持得不错，但实际上法院没有任何安保措施，也没有为证人和受害者提供援助。这对妇女和儿童产生极其严重的影响。

82. 尽管司法制度中的人员的能力建设取得了进展，很少鼓励受训人员掌握自己的专业。在这方面评估团关切地注意到，对于如何进行试用期培训缺乏明确设想，即受训人员在试用期应按他们作为法官、检察官或公设辩护律师的职业发展行使各级职能。同样，也没有为试用进程结束后确定甄选顺利通过的公职候选人明确规定条款和条件。

83. 《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》的完成都属于积极的进展，但是必须采取步骤确保国家法律框架的协调统一。法律往往由包括国际顾问在内的不同小组在起草，显然没有一个明确机制来协调统一他们的工作。起草工作的分割造成很多领域工作的延误，包括组成总检察长办公室的组织法、关于法律专业构成的立法、与家庭暴力和其他社会性别公正问题有关的立法。

84. 在整个法院系统，熟练掌握葡萄牙文的人不多，人们广泛认为，转用葡萄牙文是司法制度发展面临的最大挑战。由于德顿语实际上是多数法院人员的工作语言，因此应作为一项紧急事项，制定、资助和实施一项向所有司法系统人员提供

语言强化培训的语言计划。需要将用葡萄牙文起草的新立法正式翻译成德顿语，以确保这些法律的广泛应用。

85. 评估团还注意到民众对司法制度严重缺乏信任，部分原因是印度尼西亚占领时期以来民众的期望值较低，不过目前为止司法制度未充分尽职也是一个原因。特别是妇女和未成年人在求助司法制度方面遇到困难。控方和法院对刑事案件的处理被认为效率低下，没有成效。更糟的是，处理过程被认为受第三方影响。不论是公设辩护律师办公室还是私人律师的辩护功能都很薄弱。而且人们普遍认为司法制度通常都未能将刑事犯罪分子绳之以法，也没有在民事争端中提供充分求助手段。

86. 最近的事件对司法制度构成进一步挑战。首先是在动乱期间收押了一大批被告，他们将受到持续的司法诉讼。如果骚乱进一步加剧，被告的人数还会增加。无论发生什么情况，向帝力增派国际警察会使更多的人遭到逮捕和起诉。因最近的事件而产生的政治敏感案件或已开始处理或经独立特别调查委员会调查后可能后续处理，这一切都对司法制度提出重大要求。如政府所指出，将需要更多具有适当经验的国际法官、检察官、辩护律师和法庭行政人员的直接参与。

87. 如上文第 78 段所述，我在关于在东帝汶伸张正义与和解的报告中建议设立一个由一名国际重罪调查员领导的富有经验的调查组，提供足够的资源，以恢复重罪股的调查职能，及时完成对 1999 年未决重罪案的调查。该小组将成为总检察长办公室的一部分。由于原先已被起诉，后因重罪特别审判小组的关闭而遭逮捕的重罪被告将进入审判程序，将需要更多具有适当经验的国际法官、检察官和辩护律师。

88. 评估团认为，司法制度面临很多、很重大的挑战，因此必须对司法部门进行一次独立、全面的审查和分析。这次审查应让政府各有关部门和民间社会参与，应产生一项总体战略计划，为司法制度的进一步发展提供指导。

89. 监狱系统的犯人较少，人员编制稳定，很少发生破坏社区安保的事件。然而，由于没有一项全面的发展战略及促进管理人员能力建设的整体战略，再加上基础设施和体制薄弱，动摇了监狱的安全、削弱了管理更多和更加顽固的犯人的能力。这些挑战在当前的危机之前就已存在，危机爆发以及应帝汶政府请求而部署的联合国警察部队，可能引发司法制度活动的增加，可能加剧这方面的挑战。新特派团通过纳入监狱咨询能力，应有助于逐步克服这方面的不足。

90. 评估团认为，联东办事处关于向开发计划署移交由联合国向司法部门提供的国际人员的过渡战略应开始进行，应包括所有职能人员，只有总检察长办公室的重罪调查员小组除外。作为一项核心国际责任，该小组应由新特派团的预算提供经费。特派团本身应设一个小组，就司法制度的全面发展所需的援助提出咨询意见，包括对特派团产生影响的司法制度问题、社会性别公正、重罪调查和重罪问

题的管理以及促进刑事司法制度各单位之间以及与其他部门之间的联系。该咨询组还将协助进行拟定的独立审查。

## E. 机构能力建设、施政与发展

91. 贫穷及贫穷产生的匮乏、失业率居高不下以及看不到机会，是引发最近冲突的基本因素。随着贫穷和不平等比率持续上升，刻不容缓地需要帮助政府确保拥有提供服务的必要能力。否则仍有可能发生其他暴力冲突。《国家发展计划》强调，私营部门是启动经济增长进程和增加就业的关键。然而这在短期内不太可能发生。从眼下来看，必须制定一项综合就业政策，侧重于农业和基础设施发展；针对妇女和失业青年，将持续进行的大规模以工换现金/粮食方案制度化。为了解决被剥夺权利的青年人的问题，还必须确保他们融入社会，参加有关发展问题的讨论，其中涉及生活技能和传授谋生手段等问题。必须积极利用他们的精力，促进他们社区和居民区的发展。必须认真确保在中/长期发展战略框架内实施速效方案。公共投资将是推动增长和就业的重要动力，并可能极大地促进私人投资。

92. 尽管经济增长是持续减贫的一个必要条件，但是这一增长进程的性质也同样重要。如果随着经济活动的增加，不平等现象也日益增加，减贫的机会就很渺茫、而且还可能加剧贫穷现象。公平的、可以为东帝汶不断增加的劳动力创造就业的增长、有利于穷人和广泛、全面的增长，才是该国所需要的增长。在此情况下，促进农业部门增长的政策和公共投资尤其重要。东帝汶多数穷人都务农，农业部门雇用了大约 3/4 的劳动力。但是生产力低下，农业只占国内生产总值的 1/5。此外，改善农村地区创收机会尤为重要。这就需要对公路、水电基础设施、农业推广和信息方案进行大规模投资并需要促进农村信贷方案。同样重要的是，必须简化私营部门管理框架，加快进行土地和财产立法和规范工作，使私营企业家能够在产生就业方面发挥更重大作用。

93. 总的来说，在 1999 年悲剧事件发生后的六年里，东帝汶的国家建设取得了长足进展。在国际社会的支持下，该国建立了构成民主国家核心的多数体制基础结构。在最近的危机发生之前，国家机构还是能够在不同程度上正常运作。然而，国家机构未能够克服施政和能力建设领域存在的根本问题。建立人力资源和体制能力的时间有限，其他方面也受到限制。其中包括缺少足够健全的民主文化和实践；在将国家建设方面的进展变成人类发展，特别是在青年人中间减贫、消除不平等和失业率方面取得的成绩不够均衡；不能充分享有正规教育和其他基本卫生和社会服务；国家所有机关的决策体系高度集中；没有设立适当的正式或非正式协商和沟通机制。2006 年 4 月，联合国、世界银行和芬兰政府专家编写了一份题为“在东帝汶加强问责制和透明度”的报告，其中着重提到重要施政机构可以具有更大程度的透明度和承担更大的责任。

94. 联合国东帝汶支助团（东帝汶支助团）的 100 个顾问职位及后来联东办事处 45 个类似的职位，再加上通过开发计划署和双边伙伴提供的国际顾问，这无疑为很多领域的能力建设努力作出了贡献。但是很多相关的利益有关者批评取得的成果太少。联合国特派团属于短期性质，而能力建设则是一项长期挑战，除了这方面的问题之外，顾问的提供更多时候是根据个别部长的建议，而不是根据对部委和其他政府实体的需求进行的独立技术评价，从而影响到一些顾问不大愿意提供体现国际上良好做法的独立专业咨询意见。而且征聘国际顾问的程序尽管具有透明度，却不一定能够特色具备所需的一套技能和能力的候选人，可以将技能和知识传授给国内的同行。倾向于挑选葡萄牙文流利的顾问是可以理解的，但是也限制了可供挑选的候选人范围。东帝汶支助团和联东办事处都规定了业绩基准，但不具备根据实质性技术标准进行严格考绩的能力。

95. 评估团指出，在当今背景下，已没有什么理由要在新特派团编入几名文职顾问分配到各国家机构中。但是，仍需要为进一步发展东帝汶民主施政在新特派团框架内继续提供支助，重点是三个重要优先事项：加强四个主权机关（行政、总统、议会和司法）及其相互之间的关系；进一步建立统一的法律框架，作为巩固民主进程的一个必要条件；加强安保部门的治理。此外，还需要为社会经济发展和有效实施《国家发展计划》提供支助。提供这方面的支助是以特派团内向相关帝汶机构重点提供独立咨询意见的方式进行（见下文第 127-129 段），而不是通过将国际顾问安置在帝汶机构内的方式进行。必要时，应在上文第 41-44 段所述契约框架内，通过开发计划署和多边伙伴，由国家机构内的国际顾问进行长期能力建设，以便加强民主施政、提供服务和促进人类发展。新特派团和发展伙伴的共同努力不但要着重人材和体制能力的建议，也要着重积极高潮传授民生施政的准则、价值观和文化。应采取适当措施，确保从技术和专业的角度进行征聘和建设性复原工作。

## F. 人道主义支助

96. 评估团认为，人道主义状况的总体改进，主要取决于东帝汶民众是否普遍感觉到政治危机已最后得到解决、从社区清除了非法武器以及牢固地恢复了法治。如果最近的政治事态发展促使公众普遍感觉到危机已得到解决，这样就会鼓励多数留在帝力的流离失所者自愿返回家园。根据这种假设，人道主义机构将需要计划和协助流离失所者自愿返回已恢复安全的地区，包括提供粮食、饮水、卫生和基本服务，同时新特派团将需要确保安保和警察部队在这些返回地区的驻留。此外，最近对地区进行的快速评估结果表明，在境内流离失所者觉得能够安全返回帝力之前，必须支持向他们迁居的地区供应粮食、饮水和卫生及必需品。因此，新特派团可能需要提供方便，包括使用其掌握的资产，向交通困难的地区运送人道主义用品。

97. 在评估和规划人道主义需要方面，必须考虑到的是，很多民众由于贫穷、缺粮和获得的政府服务较为有限，受到有关危机影响的民众极为脆弱。东帝汶长期缺粮，每年平均约有 35 万东帝汶人没有达到每天 2 100 大卡的最低限度营养需要。从 10 月到 3 月的缺粮季节，这种情况特别明显。这种缺粮情况造成居民程度极高的长期营养不良和季节性营养不良。考虑到继续发生动乱的可能和显著的季节性弱点，必须持续不断地进行评估，以确定今后 6 个月内的需要。这些评估应与应急规划一并进行，确保政府和各人道主义机构具备必要的能力应对未来几个月的人道主义需要。

98. 然而，万一政治危机持续下去，境内流离失所者大概会留在营地，更多的人会离开帝力到各地区去，从而增加当地社区和地区行政机构的负担。同时，如果武器在平民中散布或如果按东-西部区分的社区紧张局势持续下去，可能引发小型或大型的第二次人口流失。特别是越接近选举越可能出现更多的磨擦并触发第二次人口流失。根据这种假设，将需要充分的人力和财政资源，在较长时期内支持东帝汶政府设法向境内流离失所者和其他受影响的民众（如接待家庭）提供人道主义援助。要处理任何这种长期的人口流失问题，将需要国际上的持续努力，但东帝汶政府应当向人道主义活动提供资金，避免过度依赖外部人道主义伙伴和捐赠方。

## G. 性别问题

99. 这一危机造成的人口大规模流离失所，对妇女和儿童的影响尤其不利，包括早产和在过于拥挤的营地中易受性虐待。因此，正在采取的人道主义应对措施应处理妇女和儿童在安全和保护方面的需要，并使其参与人道主义援助的规划、管理和交付工作，以及参与医治其心理创伤的心理社会支助。

100. 安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325（2000）号决议强调，必须确保妇女充分参与促进和维护和平与安全的所有方面，并充分参与建设和平，同时需要提高她们在决策中的作用。东帝汶妇女和青年缺少政治权力，不能参与决策，因此在建设和平和解决危机的努力中，他们处于边缘地位。但妇女和青年由于担任不同的角色，包括母亲、姐妹和女儿的角色，对促进建设和平的工作、社区康复和平民的解除武装都有独特的作用，因此使他们充分参与这些努力至关重要。另一方面，青年男子是暴力行为的执行者，包括毁坏财产和抢劫。青年组织和武术团体的政治化，加上失业、受教育的机会有限和对前途感到无望，青年尤其易受外来影响。因此，青年参与建设和平和社区康复对实现可持久的和平至关重要。

101. 帝汶妇女几乎占公务员的四分之一。然而，所有级别都存在性别失衡的现象，各级均为男子所占比例较高。在高级管理层中，只有两个职位由妇女担任。尽管妇女在国家议会中拥有 26%的席位，但她们对制订对性别问题敏感的法律的贡献很有限。议会和各政党的领导人对性别问题都没有足够的认识，加重了这一

问题。联合国对议会和总统选举的支助，为在选举法中列入平权行动和两性平等政策提供了更多的机会；为妇女和青年提供有针对性的公民和选民教育（覆盖广大农村地区）；加强政党领袖对两性平等问题的认识，将妇女的关注列入其党纲；加强各政党的妇女部门；加强妇女作为候选人和选民参加选举进程的战略。在向政党提供财政支助时，还应考虑激励措施，鼓励政党派妇女候选人参加选举。此外，联合国的选举援助应确保在部署投票站人员时实现两性均等，并在选举援助小组中派驻两性平等问题专家。联合国还必须为促进两性平等办公室和地方政府机构提供关键的能力建设支助，处理与两性平等有关的问题。

102. 妇女目前在东帝汶国家警察中占 20%。然而，要保持和增加这一任职比例，还需要更多的努力，尤其是在上一轮培训中，聘用的妇女人数下降到 6%。还必须使女警官履行的职责多样化，并促进将两性平等观点纳入各级能力建设工作的主流，包括高级管理层的能力建设。在女警官的征聘、晋升和留任方面，对性别问题敏感的服役条件十分重要。同样，在东帝汶国防军中，招募妇女的人数依然很少，据指控在妇女待遇方面存在歧视，包括对待哺乳的母亲。因此，对东帝汶国防军的审查需要确保评估小组中有两性平等问题专家，并对与东帝汶国防军业务方面有关的两性平等问题进行评估，包括生孩子的女工作人员的晋升标准和待遇。

103. 基于性别的暴力仍然是该国报告得最多的犯罪，这令人十分关切。然而，在向警察报告的案件中，不到四分之一的案件被起诉。由于警察和检察官调查案件的角色不明确，往往造成提出的证据不足，导致基于性别的暴力案件和暴力侵犯儿童案件被撤销。法官的裁决和量刑往往有问题，例如没有采用国际标准，缺乏对性别问题的敏感性和缺乏对儿童权利的认识，量刑往往没有反映所犯罪行的严重性。而且，家庭暴力往往被视为私事，报告的案件往往通过调解处理。部长会议讨论了关于家庭暴力的法案草案，但由于在颁布刑事法方面出现延误，该草案尚未送交国民议会。由于普遍存在的态度，妇女和儿童求助司法的途径有限，而司法制度薄弱，使问题更加严重。必须在新特派团和酌情在联合国国家工作队部署性别问题和儿童保护问题专门人才，以便处理这些问题，包括进行提议的司法部门审查（见上文第 88 段）。此外，虽然国家警察保护弱势人员股是向受害者提供支助、尤其是向基于性别的暴力（包括侵犯儿童罪行）受害者提供支助的中心机制，但其资源不足，工作人员更替率高。因此，应该加紧努力，加强该股。显然，新特派团警察部门必须有性别和儿童保护专门人才和代表，应该要求部队派遣国在其特遣队中部署这种专门人才。

104. 新特派团取得成功的一个关键因素是，通过一个各方参与的协商进程，建立国家自主权。为此目的，在建立之初，就必须制定宣传战略，满足城乡妇女和男子、女童和男童的信息需要，这些战略必须包括不同的宣传形式，以推动对选举进程、安保部门改革以及对性虐待和性剥削以及虐待和剥削儿童问题采取零容忍政策等关键领域的认识。

## H. 新闻和外联

105. 过去的暴力经历使东帝汶居民饱受创伤有如惊弓之鸟，而缺乏可靠信息来源又使他们容易人云亦云。在最近这场危机中，两种倾向都显而易见。更加雪上加霜的是，尽管国际社会作了大量投资，东帝汶传媒行业至今仍不能向居民提供定期和客观的信息来源。这是诸多因素造成的结果，包括没有稳定的电力供应、缺乏适当的专业培训、缺少远程发射机和中继器、以及现有通讯基础设施陈旧过时等。无论电子传媒还是印刷传媒，帝力以外地区都无法可靠获取。国家公共电视和无线电网络(东帝汶广播电视台 RTTL)仍是一个独立和广受尊重的信息来源，但其新闻报道的质量差别很大，居民们普遍认为，该台在当前危机中的表现欠佳。此外，尽管宪法明确规定保证社论独立性，某些政府成员最近仍试图左右该台的新闻报道。

106. 调频广播一直是东帝汶传播新闻的首要电子手段。目前虽然没有全面的听众调查数据，但东帝汶广播电视台自称总人口的大约 60%都能接收其广播信号。在 13 个区中，有 5 个区(阿伊纳罗、劳滕、马努法伊、科瓦利马和欧库西)的发射机目前不能运作。19 个社区也拥有一个电台网络，但其中 5 个电台现已停播。短波信号虽然能够抵达国家的大部分地区，但帝力以外的许多居民并不能收听任何类型的无线电广播。在电视方面，唯一的地方电视台是公共广播公司东帝汶电视台(TVTL)，但由于包考的发射机目前不能运作，其信号也只能到达帝力及其近郊。葡萄牙电视台目前正在实施一个双边项目，2007 年 3 月完成后，国家公共广播信号将延伸到帝力以外的五个区府(包考、马里亚纳、欧库西、苏艾和洛斯巴洛斯)。

107. 印刷传媒方面，目前在帝力每日发行的有三份报纸：《帝汶邮报》、《国民日报》和《东帝汶之声》，但帝力以外的分送不规律，经常延误多达几天。此外，还有其他一些目前不定期发行的期刊。因特网作为国内公共信息工具的作用不大，因为帝力的因特网接入非常有限，而各区更是根本没有。不过，文本信息被广泛使用，成为各政治派系、民间社会团体和外交界的一个即时通讯工具。

108. 评估团的结论是，鉴于东帝汶当前充满政治压力的环境以及必须就即将举行的选举进行公民教育，公共信息部门将需要在新特派团中发挥核心作用。应开展一系列战略宣传活动，以解释特派团的工作，提供客观和可靠的信息来源，建设地方传媒能力和分送能力，支持选民教育，促进和解，并抵制错误信息。便利全社区获取准确和广泛的信息是实现这一目标的关键。必须尽快更加全面地审视当前的传媒环境，尤其要关注听众/观众的数据。在开展工作时，新特派团的公共信息部门应尽最大可能，依靠现已存在的分送和制作网络以及通讯系统，并利用外部伙伴关系和双边安排，协助建设可持续的地方能力。

# 七. 关于新的联合国东帝汶特派团的建议

109. 按照安全理事会 1690（2006）号决议的设想并根据多部门评估组的评估结果，我建议在东帝汶建立一个多部门和综合的联合国特派团，其任务、行动构想和组织结构叙述如下。为了支持此项建议，拉莫斯-奥尔塔总理在 8 月 4 日给我的信（S/2006/620，附件）中表示，“所有利益攸关方之间达成一种共识，即东帝汶局势需要一个多方面的、综合性的维持和平特派团”。

## A. 任务

110. 我建议新特派团的任务包括以下方面：

(a) 支持东帝汶政府和有关机构巩固政治稳定、增强民主施政文化和促进东帝汶利益攸关方的政治对话；

(b) 协助东帝汶政府、总统办公室和其他机构通过斡旋等方式努力开展民族和解进程及增进社会和谐以消除各级的分歧；

(c) 从各方面支持 2007 年东帝汶总统和议会选举进程，包括提供技术和后勤支助、选举政策咨询和核证或其他方式，以确保选举符合国际标准和选举过程得到广泛的全国支持和参加，在整个选举期间提供公正的国际存在以及协助投票和计票过程和宣布投票结果；

(d) 联合国警察负有维持治安任务并与东帝汶国家警察共同驻防，通过它们的驻留和对东帝汶国家警察的支持，确保东帝汶恢复和维持公共安全，协助东帝汶国家警察和内政部的深入培训、机构发展和强化工作，还协助国家警察规划和筹备与选举有关的安保安排，让他们做好充分准备，在 2007 年的选举中发挥作用和履行职责；

(e) 通过联合国军事联络官的中立存在，支持东帝汶政府与印度尼西亚军方联系，还协助东帝汶国家警察边境巡逻队为筹备 2007 年选举和在选举期间进行规划和开展边境安保活动，以便为进行具公信力的选举在边境上创造和平与安全的环境；

(f) 通过提供顾问，协助东帝汶政府加强东帝汶武装部队和国防部等国防领域的机构能力建设和发展；

(g) 支持东帝汶政府和东帝汶相关机构编写减少贫穷和经济增长的政策和战略，以便实现《国家发展计划》中的千年发展目标；

(h) 与其他伙伴一起协助国家和政府机构在需要专门知识的领域，如国防和司法部门进一步建立能力，并促进东帝汶和国际社会间的“契约”关系，以协调政府、联合国、其他多双边机构对优先方案的捐助；

(i) 协助东帝汶进一步加强国家的机构和社会能力和机制，以监测、促进和保护包括妇女和儿童在内的人权以及促进正义与和解，并观察和报告人权状况；

(j) 协助执行我的关于东帝汶正义与和解问题报告中的建议，包括提供有经验的调查人员小组，协助东帝汶检察长办公室继续履行前重罪股的调查职能和完成对 1999 年东帝汶发生的严重侵犯人权事件等未决案件的调查；

(k) 向贫困的东帝汶人民大力提供救济和复原援助，特别着重于社会中最弱势的阶层，包括境内流离失所者、妇女和儿童；

(l) 把性别观点、儿童和青年观点纳入特派团政策、方案和活动的主流，同联合国机构、基金和方案一起，支持东帝汶编写一项关于促进两性平等和赋与妇女权力的国家战略，以确保妇女的权利和妇女充分和平等地参与政府和国家各项行政管理进程；

(m) 向东帝汶人民提供客观和准确的信息，特别是即将举行的 2007 年选举信息，同时增强人们对联合国特派团工作的了解和协助地方新闻媒体的能力建设；

(n) 确保联合国和有关人员的安全和行动自由，保护与行动有关的联合国人员、设施、装置和设备以及人道主义资产；

(o) 执行这些任务时，与联合国机构、基金和方案以及所有利益攸关方合作和协调，包括国际金融机构和捐赠者。

111. 我建议安理会设立特派团，初步期限为 12 个月，直到 2007 年选举结果落实之后，在这期间须向安理会定期提交进度报告。然后，我建议授权特派团的任务期限再延长 12 个月，同时定期审查其各部门的规模。

## B. 组织结构

112. 为了履行上文第 110 段所述的特派团任务，需要在联合国一个小型军事部门支持下，建立强有力的文职部门，包括一支比联东办事处的民警人数多得多的联合国民警部队。特派团将在我的特别代表领导下运作，我的特别代表也兼任特派团团长。特别代表将与东帝汶当局、其他利益攸关方、国际组织、区域组织、国际金融机构、双多边捐赠者和外交界进行联系。特别代表将根据需要与东帝汶各级当局斡旋。特别代表还对支持特派团执行任务的联合国其他东帝汶活动拥有全面领导权，并在这方面向联合国系统提供领导、政治指导和支持。特别代表由一个高级管理小组协助工作，该小组，除其他外，由 2 名特别代表、1 名警察专员、1 名部队指挥官和 1 名首席行政干事组成。

113. 作为特别代表办公室的一部分，以下单位辅助特别代表的工作：政治事务股、规划和最佳做法股、法律事务股、行为和纪律股、新闻和外联股、联合行动中心、特派团联合分析中心、驻地审计股和性别问题高级顾问。安保部门支助和

法治事务副特别代表主管安保部门支助股、人权和过渡司法股、司法支助股、民警部门、军事部门、联合国安保科和行政支助科的工作并在特别代表外出时担任特派团团长。施政支助、发展和人道主义协调事务副特别代表还担任驻地和人道主义协调员，主要负责选举股、民主施政支助股、经济发展支助股、捐助方资源调动和协调股的工作并担任艾滋病毒/艾滋病问题顾问。特别代表办公室主任负责特派团内部的程序协调、特别代表与该行动所有部门之间的联系和特别代表办公室的日常管理。

## 1. 安保部门支助

114. 特派团将采用综合方式支助安保部门并把它维持治安的活动与对防卫部门的援助联系起来。由安保部门支助和法治事务副特别代表直接负责，成立一个安保部门支助股，为安保部门的通盘施政，包括警察和防卫的改革提供咨询意见。它将把特派团安保部门的有关活动与各伙伴的有关活动联系起来并促进这方面的国际援助。该股将同特派团警察部门密切协商，就内政部的改革和发展问题提供咨询意见。该股还对国防部和东帝汶武装部队的改革和发展及退伍军人事务提供咨询意见。该股还有高级顾问，他们分别向副特别代表直接报告公共安全施政、国防改革和退伍军人事务。国防部和东帝汶武装部队的顾问（见上文第 63 段）将向国防改革问题高级顾问报告工作，并协助国防部和东帝汶武装部队开展政策编制和规划、采购和预算编制以及人力资源和培训等重大领域的工作。

## 2. 警察部门

115. 为了履行上文第 64 段至第 70 段所述的职能，建议在即将举行的 2007 年选举和就职典礼之前、期间和以后，向东帝汶最多部署 1 608 名联合国警务人员。这批人中包括最多达 1 108 名警官，他们在全国各地视需要维持法律秩序；就国家警察和有关行政职能的改革、改组和重建提供咨询意见和援助；协助东帝汶警察确保选举前后各阶段的安全。这批 1 108 名警官中有多达 455 名部署在帝力地区，他们支助国家警察全国总部、地区警察局、联合国警察总部和行动中心的工作。在帝力地区之外需要部署 640 名警官。在帝力地区之外的 12 个国家警察地区总部中有 3 个每个最多配备 17 名警官，其余 9 个每个最多配备 13 名警官。在分区一级，建议 59 个警察局每个最多配备 8 名警官。另外专门指定 13 名警官重点向东帝汶国家警察边界特警和快速干预警察提供咨询意见和协助。最后，在 1 608 名警务人员中有 500 人组成 4 支建制警察部队，每支由 125 名警官组成。其中两支驻扎在帝力，一支驻扎在东帝汶西部，另一支驻扎在东帝汶东部。应作出特别努力，在警察部门中聘用女警官。

116. 在选举后，将有约 600 名警官逐步从特派团撤出。根据选举后的综合评估，确定国家警察的总体业务效能和效益以及安全局势后，再决定缩编的确切幅度和速度。联合国建制警察部队的能力也将减少，仅在帝力保留一支 140 人的部队。

### 3. 军事部门

117. 鉴于安全局势动荡不定，部分原因是平民手中的非法武器不断增加，特派团需要保持小规模的军事能力，以帮助维持一个安全和稳定的环境，并需要根据充分有力的接战规则开展行动。考虑到联合特遣部队的持续存在和可能的缩编，建议特派团的军事部门：(a) 向帝力的特派团总部提供安全保障；(b) 提供一支驻扎在帝力的快速反应部队，在联合国警察的警力超出限度或者面临的威胁超过他们维持公共安全的能力时，能够援助他们；(c) 与国际安全部队进行联系，特别是在特派团全面部署的过渡期间；(d) 在与印度尼西亚接壤的边界上向安全部队提供中立的反馈和咨询意见，以便减少邻近地区可能出现的紧张局势和社区暴力，特别是在选举期间。军事部门还要通过特派团联合行动中心和特派团联合分析中心，协助监测和核查安全状况和法律和秩序环境并编写特派团预防和制止安全威胁升级的战略。

118. 拉莫斯-奥尔塔总理在 8 月 4 日给我的信（S/2006/620，附件）中表示，考虑到“紧急阶段已经过去，需要审查国际部队目前的安排”新政府“认为，新的特派团除了有强有力的文职人员部分外，还应有一支具备相当力量的警察部队，以便能够在各区和分区各地进行适当部署，并由一支人数不多的军事部队在联合国的指挥和控制下，支持警察部队”。为了完成这些任务，提议军事部门将最多配备 350 名各级武装和非武装人员，他们集中驻扎在帝力，但在科瓦利马、波波纳罗和奥库西边境地区设立的非武装联络干事小组除外。军事部门全面部署后，将有两个武装连驻扎在帝力，其中一个连维持特派团主要房地和财产的安全。另一个连驻扎在帝力机场，作为军事快速反应部队，其中有一个排配备装甲车，有多达两个排能够快速部署，在全国各地遇到迫在眉睫或实际的威胁时，可增援或在军事上强化警察部队。将部署由 22 名非武装军官组成的军事联络小组，他们与国际安全部队协调安全任务并与分配到地区警察局的联合国武装警官一起持续驻留在三个边界地区。

119. 军事部门将与目前驻扎在帝力地区的联合待遣部队国际安全部队密切协调，逐步进行部署。初步部署阶段将包括军事部门总部、在联合行动中心、特派团联合分析中心和联合后勤行动中心工作的特别干事、支助股和非武装联络干事，他们要把目前联东办事处军事培训顾问小组改编成军事联络小组。第二阶段将部署两个武装连，接着，一旦联合国在帝力拥有可运作的充足警力（包括建制警察部队），就按计划把联合特遣部队的军事权力转交给特派团军事部门。移交权力之后，联合特遣部队除了立即转交给联合国主管部门的部队外，将撤出其余的部队。预计在选举前和选举后的适当时期都需要军事部门。

### 4. 文职部门

#### (a) 政治事务

120. 政治事务股将向特别代表以及整个特派团提供政治咨询和评估意见。为了支持特派团的斡旋和政治调解职能，政治事务股将建立充分的能力，监测、分析和报告帝力和整个区域的政治、民事、社会、经济和其他有关事态发展。这方面的能力应当集中于了解施政和立法过程、政党和选举、安保部门、社区和解、民事和政治联系以及社会及经济问题的事态发展。为了确保适当的覆盖范围，特别是在选举前一段时期，应当在各个地区以及在帝力建立这种能力。该股还协助特别代表和其他高级管理人员与东帝汶当局、政党和民间社会组织的联系；与利益攸关方保持密切联系，包括广大联合国系统和外交界；满足特派团的报告编写要求；并为传播政治性新闻酌情提供投入。

#### (b) 规划和最佳做法

121. 规划和最佳做法股支助秘书长特别代表规划特派团的工作，包括编写和更新特派团的执行计划，确保汲取的经验教训和良好的做法都在特派团的整个行动中得到了考虑。

#### (c) 选举

122. 选举部门向施政支助、发展和人道主义协调事务副特别代表报告工作，由首席选举干事领导和管理，首席干事还从政策上指导联合国所有选举援助活动。选举部门由选举干事组成，他们向设在帝力、各地区和各分区的选举管理技术秘书处和全国选举委员会提供援助和咨询意见，大多数选举干事都与技术秘书处和全国选举委员会的本国同事一起工作。

123. 预计在地区和分地区两级，将连同约 108 名联合国志愿人员一起部署约 35 名国际选举顾问。鉴于 7 月 8 日技术秘书处主任告诉评估团，政府请求在选举前 3 个月向全国各地部署 250 名联合国志愿人员，那时很可能进行第二阶段的部署。政府的请求还设想计票过程中有大量的国际参与。如果请联合国发挥核证作用，一个包括两名高级专家的选举核证评估小组将需要，至少前往东帝汶访问 5 次，还需要有足够的国家工作人员，包括向核证小组提供运输和口译支助。

#### (d) 法律事务

124. 法律事务股将在特派团任务的各个方面向秘书长特别代表提供咨询意见。法律事务股也对特派团实质性活动中可能产生的任何法律问题提供咨询意见。还有，该股将对特派团的行政和法律安排问题提供咨询意见，如特权和豁免、向特派团提供政府拥有的任何房舍、任何第三方对特派团提出的索赔、采购和联合国条例和细则的解释或适用等问题。

### (e) 人权和过渡时期司法

125. 特派团将包括一个人权和过渡时期司法股，它将向主管安保部门支助和法治事务副特别代表汇报工作，该股有促进、监测和保护等方面的授权任务。为了履行这一任务，该股，除其他外，将监测和报告人权状况；为加强帝汶机构和社会监测、促进和保护人权的能力提供支助；协助帝汶当局确保追究践踏人权行为的责任以及向受害者提供补救。在这一方面，该股将确保有效跟踪和执行独立特别调查委员会的建议以及其他过渡时期司法机制的建议。人权股还将促进加强人权与司法监察员办公室以及当地人权非政府组织的人权监测能力，特别是各地区这方面的能力，并为人权培训和教育方案提供支助。人权股还将与民警部门一道，负责协助加强帝汶警察内部纪律机制。人权股将与特派团的所有部门，特别是警察、军事和社会性别问题顾问密切合作，以确保人权和保护政策纳入特派团的总体政治战略和各方案之中。联合国人权事务高级专员办事处将在特派团的所有阶段向该股提供实质性和方法上的支助。

### (f) 司法

126. 司法支助股将向主管安保部门支助和法治事务副特别代表汇报工作，该股将包括三个职位（司法、社会性别公正和监狱顾问），就特别有关司法系统的总体发展以及重罪调查问题提供咨询。这些顾问还将促进刑事司法系统机构和其他部门之间的联系，并就相关的立法事项向特派团领导提供咨询。但是，联东办事处现有的所有专职支助履行司法部门各项职能的能力应转到开发署司法方案，该方案，反过来需要包括一个强化的部门，以便能够对重罪被告予以起诉，推动对与最近的危机有关的具有政治敏感性的著名案件的起诉工作，并处理积压的普通刑事案件。

### (g) 民主施政

127. 为了确保特派团与广泛的发展界能够在施政问题上建立强有力的联系，并就东帝汶的民主发展和机构发展向我的特别代表提供咨询意见，建议设立一个小型民主施政支助股，向主管施政支助、发展和人道主义协调事务副特别代表汇报工作。该股将设 5 至 6 个职位，就广泛的施政问题(诸如主权机关的运作）提供咨询意见，另设 1 个职位，就与青年有关的问题提供咨询意见。

128. 协调机构和个人能力建设工作的主要责任在于该国政府的各相关部门，将与它们各自部门投资计划和能力建设计划挂钩。但是，民主施政支助股(以及特派团的其他部门)，将与各发展伙伴密切合作，协助政府，在广泛的“国际契约”框架内，拟定开展能力建设的长期战略。

### (h) 经济发展

129. 为了确保特派团、该国政府以及它的伙伴能够在经济发展问题上保持强有力的联系，建议在主管施政支助、发展和人道主义协调事务副特别代表下设一个

经济发展支助股。该股将负责就向政府提供减少贫穷以及经济增长政策和战略方面的支助问题向副特别代表提供咨询意见，以便促进《国家发展计划》的目标。该股将特别包括宏观经济、扶贫政策和财政政策事项等领域的咨询能力。

### (i) 人道主义事务

130. 特派团还将包括一个捐助方资源调动和协调股，该股将向主管施政支助、发展和人道主义协调事务副特别代表汇报工作。该股将协助副特别代表履行他/她的驻地和人道主义协调员的职责，与国家机构进行必要的协调以及联合国各机构、基金和方案、捐助方、非政府组织和特派团其他部门之间的必要协调，以保证救济援助和复原努力之间相辅相成，其中包括协助解决危机的人道主义方面问题。

### (j) 社会性别

131. 根据安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议，并考虑到东帝汶的妇女和女童的状况，新特派团应该抓住机遇，利用和加强正在进行的各种方案，解决民众中普遍存在的与性别有关的问题和关切。鉴于此次危机中暴露的贯穿各领域的两性平等方面问题和该国的优先需求及所面临的挑战，在特派团的每一个重要的实质性领域，包括选举援助、安保部门、人权、司法和施政，都需要社会性别问题专门知识。除了这些领域的专门的社会性别问题专家外，将在特别代表办公室内设一名性别问题高级顾问，促进、支助以及提供给特派团主管人员和所有部门的工作人员的技术指导，以确保协调努力，将社会性别主流化纳入所有活动中。社会性别问题顾问以及特派团各部门的性别问题专家也将发挥对外联络作用，将与联合国女发展基金（妇发基金）以及联合国其他机构、基金和方案密切合作，协助东帝汶当局和促进两性平等办公室以及民间社会行动者(包括妇女团体)和其他本国利益攸关方，以解决各部门领域的两性不平等和需求问题。鉴于这些是利益攸关的问题，性别问题高级顾问和性别问题专家与人权股和艾滋病毒/艾滋病顾问以及联合国国家工作队的儿童基金会儿童权利专家密切合作很重要。有关性剥削以及对妇女和儿童的虐待问题将由特别代表办公室的行为和纪律股处理。

### (k) 艾滋病毒/艾滋病

132. 根据安全理事会第 1308(2000)号决议，特派团将设一名艾滋病毒/艾滋病顾问，协助将艾滋病毒/艾滋病方案拟定纳入特派团所有部门、政策和方案的主流，其中包括为特派团拟定、执行和监测艾滋病毒/艾滋病培训、了解和预防战略，以减少传播艾滋病毒的风险。

### (l) 新闻和外联

133. 新闻和外联股将开展一个战略性的宣传运动，目的是解释特派团的工作、向东帝汶人民提供一个客观和可靠的信息来源、建立当地媒体能力和分发能力、

支助选民教育、促进和解以及抵制错误信息。新闻股将围绕其设在帝力的 4 个下属单位来开展资源配置工作，其中包括(a) 媒体关系/公共事务组，负责代表特派团发言、协调新闻活动、向当地和国际新闻界提供信息以及进行媒体监测；(b) 多媒体组，负责电视和电台节目编制以及维护一个内容丰富的网站、一个多语文“语音电话资料库”拨入信息系统和一个提供及时信息和抵制错误信息及谣言的广播文本信息服务系统；(c) 印刷组，它将与多媒体组密切协调，利用当地合同和伙伴关系来制作海报、横幅、粘贴式标签、通讯、传单、报纸插页和其他相关的印刷材料；(d) 外联和分发组，它将开展公共外联活动和分发所有新闻产品。

134. 尽管新闻和外联股将设在帝力，但它需要在包考(分部)、玛利亚娜、苏艾和欧库西保持有限的外地存在。此外，新闻股将派出两个小型的机动队，一个设在帝力，另一个设在包考，将指派它们定期访问所有的地区性城市以及主要的分区城镇。

### (m) 联合行动中心和特派团联合分析中心

135. 联合行动中心由文职人员、警察、军事人员和联合国安保人员组成，将收集和整理特派团所有部门提供的信息，以及作为其核心职能之一，提供特派团一级的行动协调，以支持特别代表确定的优先事项。联合行动中心也将在必要时充当特别代表和特派团高级人员的危机处理中心。

136. 特派团联合分析中心由文职人员、警察、军事人员和联合国安保人员组成，将分析和综合所有来源的信息，以及作为其核心职能之一，向特别代表提供高等级风险评估，并就相关适当对策提出咨询意见。

### (n) 行政部门

137. 新特派团的行政支助部门将由首席行政干事领导，他直接向主管安保部门支助和法治事务副特别代表汇报工作。支助部门将负责建立和维持基本的有形基础设施和行政基础设施，以便能够履行任务和为特派团内的所有人员提供行政和后勤支助以及安保安排，其中包括配备必要的通讯、陆运和空中资产，以便他们能够有机动能力。支助部门将依靠综合性的行政和支助服务来满足特派团的后勤、物资和行政需求，以实现最佳功效和效率。特派团将尽可能同东帝汶境内的联合国各机构、基金和方案共用共同房地和共同事务，以便改进协调和增加成本效益。

## C. 联合国的安保

138. 必须在更大的安保环境下考虑新特派团的安保安排。作为评估团的一部分，安全和安保部派出的一个小组对该国的安保状况进行了全面审查，包括进行了威胁分析。该分析表示，尽管一再发生民间动乱，在审查期间不存在对联合国工作人员的直接威胁，并确认，当地民众，无论其派别、宗教或政治信念如何，

均继续认为联合国在东帝汶的存在是积极的。但是，联东办事处的一些工作人员、军事和警察培训顾问遇到了一些严重的暴力事件，尽管这些事件不是专门针对他们的，这就表明，至少在近期内，联合国在东帝汶的工作人员将继续在动乱和不稳定的环境下工作。

139. 作为特派团综合结构的一部分，将设一个单独的安保科(由联东办事处安保科和安保顾问办公室合并而来)，它将在安全和安保部指派的一名安保顾问的领导下开展工作。该安保科将向特派团和联合国国家工作队提供安保服务、安保信息和安保业务支助。将建立安保信息处理能力，并将其纳入特派团联合分析中心，以便分析所有现有的与安保有关的信息，以便更好地了解安保状况，能够作出充分知情的决策，并向工作人员提供最新情况。该科还将向帝力以外的 5 个不同地区部署工作人员，以便向特派团的所有文职人员提供安保支助。

140. 将通过使用多层结构来保护位于帝力的联合国设施和特定居所，其中涉及：在第一层使用现有的有限的国家警察能力；第二层用的是接受联合国本国安保干事和国际安保干事监督的当地非武装商业合同警卫，并由一个武装军事连对其进行补充和增援；第三层是联合国建制警察部队，在动乱或游行示威期间进行增援（见上文第 117 段）。另一方面，对联合国在帝力以外的设施，将通过接受联合国本国安保干事和国际安保干事监督的当地非武装商业合同警卫来保护。一个由大约 140 名士兵组成的步兵连将有能力保护特派团总部，对各地区设施发生的事件进行紧急应对，并与联合国警察协调，在有高价值的货物和可核实的威胁的情况下，加强车队护送。这个连是作为特派团军事部门的一部分或通过与联合特遣部队它的国际军事部队作出安排而提供的（见上文第 118 段）。由两个国际近身保护卫队向指定的联合国首长提供近身保护，并由可部署第三支国际近身保护卫队的能力作为后备支助，如果需要，将得到多至四个卫队的增援，这些卫队由建制警察部队内受过培训的近身保护警官组成。随着国家的安全部门能力和资源的改进，特派团会逐渐将联合国安保责任转交给该国国家当局负责。

### D. 所涉经费问题

141. 我将在短期内向安全理事会提交本报告的增编，说明我建议设立的联合国东帝汶多层面综合特派团所涉经费问题。

## 八. 结论意见

142. 东帝汶的自决和建设东帝汶这一新国家一直是联合国重要的承诺，整个国际社会已经对这一努力作出重大投资。最近的危机没有将这些努力化为乌有或显示东帝汶是一个陷于崩溃的国家。自从独立以来，已经在机构能力建设的重要领域取得许多进展。但是，联合国和国际社会从别处吸取了教训，现在东帝汶危机又无情地提醒大家，建国和建设和平是长期的任务。对建立新的警察服务和司法

制度所需的时间来说，尤为如此。我们现在的责任不仅是继续致力于援助东帝汶，而且要表现出我们有长期这样做的决心。

143. 如果不能实现社会经济发展，让东帝汶人民，特别是年轻人处于贫困和失业状态，那么，无论通过历届的维和特派团的工作曾经取得或可能取得什么样的成功，这些成功都会遭到破坏。独立的东帝汶一开始就面临着广泛破坏造成的经济倒退，起初就依赖于捐助方。今天，帝汶海带来的收入有希望使预算不断增长，但进行长期的发展努力，将现有的预算资源化为解决农村贫穷和城市失业的方案的重要性，与通过联合国新的特派团所能做的一切比较毫不逊色。

144. 加强国际社会在安保部门和别的领域中发挥的作用必须充分尊重东帝汶的国家主权，现在正在加强的建国进程必须由东帝汶人民作主，由其牵头进行。在国际社会重新投资于这一进程之时，它应该能够期望该国的政治领导层，在对这次危机进行反思后，将一道努力，扩大该国实际政治运作基础，使其成为一种公开和多元化的民主制，让所有东帝汶人感到这一民主制与他们的利益相关。尽管明年举行有公信力的选举肯定是这一进程的基石，但所需要的远远不止选举一件事，还包括决策的权力下放以及民间社会的参与。

145. 新政府代表的是一种政治妥协，它必须解决导致此次危机的不满情绪，并拟定解决其背后根源的战略。有一种危险是，一些党派会立即将把重点转到选举前政治的竞争动态方面，而不是反省过去的错误，参与对话，尽可能多地在解决全国性议程问题方面形成协商一致。现在是东帝汶领导人超越最近的冲突和可追溯到 1970 年代的旧的分歧的时候了，以便东帝汶人民能够共同期盼更美好的未来。在此次暴力活动中出现的东-西部紧张关系也许不是根深蒂固的，但它们已经成为一种必须立即正视的现实：如果要实现社区和解，特别是在帝力实现和解，政治和宗教界领导层需要积极努力。

146. 现在已经充分认识到，和解必须以真相为基础，必须建立在追究那些对侵犯人权的行为负有责任者的责任的基础上，无论这种侵犯行为是刑事性的还是政治性的。我深信，在有关最近的事件方面，独立特别调查委员会将为此提供一个良好基础。拟重新建立调查 1999 年重罪的能力以及对真相接纳与和解委员会报告采取更积极的后续行动构成了一种认识，即打击这一次有罪不罚是预防下一次有罪不罚所必需的。

147. 新政府以及 2007 年选举后产生的政府，如果它们要建立东帝汶人民对其政治家的充分信任以及对国家维护法制的能力的信心，将会面临棘手的挑战。东帝汶领导人和人民应该知道，联合国将乐于提供斡旋和可持续的驻东帝汶新特派团以及联合国国家工作队的支助，作为一个真诚和具有自我批评精神的朋友和伙伴来帮助他们进行上述工作。